
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL, ACUERDO SEP No. 984180

DE FECHA 24 DE AGOSTO DE 1998

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



LOS PROBLEMAS DE ASISTENCIA SOCIAL DEL DIF GUADALAJARA EN ATENCIÓN A LA MUJER

REPORTE DE EXPERIENCIA PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

JUAN CARLOS PAEZ VIEYRA

Director del Reporte:

JORGE ENRIQUE ROCHA QUINTERO

TALQUEPAQUE, JALISCO.

DICIEMBRE 2010

Índice

Introducción	4
I. Marco Teórico	
1. Marco conceptual	6
1.1. Definición de pobreza	6
1.2. Consideraciones de alta marginación	10
1.3. Vulnerabilidad	10
1.4. Enfoque de Género	14
1.5. Datos generales sobre jefatura de hogar	19
1.6. Visión católica de la familia y la mujer	23
1.7. Asistencia Social	29
2. Contexto Poblacional	
2.1. Datos Generales de Población en Guadalajara	35
2.2. Generalidades del Sistema DIF Guadalajara	41
II. Análisis actual de la política asistencial del DIF	
Introducción:	53
1. Análisis del Sistema DIF Guadalajara	54
1.2. Análisis de la implementación de políticas públicas	58
1.3. Análisis de los sujetos y programas	64
1.4. Análisis por sectores	65
2. Enfoque de género en la atención de DIF	68
3. Análisis de la provisión del servicio de Guarderías del DIF	72
3.1. Análisis estadístico	72

3.2. El Caso de la Colonia Ferrocarril	74
3.3. Trabas formales en la provisión del servicio	78
III. Análisis Final y Recomendaciones	
1. La experiencia práctica de la planeación estratégica	86
2. Análisis	
a) Problemas en la definición / ejecución de las políticas	90
b) Conclusión	92
3. Recomendaciones	
1. Una política asistencial con enfoque de género.	94
2. Reestructuración de los programas educativos	95
3. Política pública integral de derechos humanos	96
- Aportaciones Finales.	97
Bibliografía	98
Índice de gráficos	104
Índice de mapas	105
Anexos	106

LOS PROBLEMAS DE ASISTENCIA SOCIAL DEL DIF GUADALAJARA EN ATENCIÓN A LA MUJER.

INTRODUCCIÓN

Este reporte de experiencia profesional tiene como objetivo analizar las políticas asistenciales realizadas por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Guadalajara en el periodo comprendido entre 2007 y 2008. Al finalizar el año de 2009 fui invitado junto con un grupo de académicos de varias universidades de la ciudad para realizar un diagnóstico de servicios asistenciales que otorga el Sistema DIF en Guadalajara, el objetivo de esta investigación era detectar los principales aciertos y debilidades de la política asistencial, así como los más profundos vicios o problemas que el sistema pudiese tener, más allá de administraciones y de colores de partido.

Producto de esta investigación pude detectar que existe un sector muy vulnerable entre los agentes sociales, el sector de las mujeres madres de familia (con hijos pequeños entre 0 y 3 años de edad) que son jefas de hogar en el sentido económico, y que muchas veces tienen familias nucleares, dado que son mujeres abandonadas, separadas, divorciadas, o madres solteras, pero que tienen condiciones similares en cuanto a bajos ingresos y que habitan en polígonos de alta marginalidad en la ciudad de Guadalajara.

En el primer capítulo de este reporte elaboró un marco teórico compuesto por dos ejes, el primero es el marco conceptual, que describe los principales conceptos de pobreza y vulnerabilidad, aunados al de género, con ello pretendo demostrar que en nuestro país y en el estado de Jalisco aún persiste una cultura de discriminación hacia las mujeres, tanto en el hogar, en los centros de trabajo, en las escuelas y en los organismos públicos, todo ello mantiene la feminización de la pobreza. Para finalizar este tema expongo las características de ese sector femenino y explico por qué la vulnerabilidad y la falta de servicios como la educación, la salud y la seguridad social son reproductores de la pobreza entre las mujeres. El otro eje del marco conceptual

explica brevemente en qué consiste el término de asistencia social, donde y cuando surgió. Así como cuáles son las características particulares de esta política para nuestro país.

La segunda parte del marco teórico es una revisión al contexto en el cual se desarrolla la investigación, en primera instancia presento las condiciones generales de población en Guadalajara. Estos datos permiten al lector ponerse en contacto con la realidad social que vive la ciudad, para después focalizar los datos de población, pobreza y marginación en una zona que ejemplifica las carencias en el diseño de políticas públicas. En este sentido presento los datos de la Colonia Ferrocarril en el centro de Guadalajara como muestra de un polígono de alta marginación donde no existen servicios sociales ni asistenciales para la población. Dentro de este mismo apartado posteriormente hago una descripción de las principales políticas asistenciales del DIF, desde su concepción jurídica, hasta sus programas operativos, en general y en particular aquellos que están vinculados directa e indirectamente a la atención de las mujeres, madres de familia y jefas de hogar.

En el siguiente capítulo desarrollo una crítica a la política asistencial del DIF y en paralelo detectaré las necesidades de este sector social en cuanto a servicios asistenciales se refiere, y si éstas necesidades son cubiertas por el DIF, o por el contrario existen obstáculos sean formales (trámites) o profundos (problemas estructurales) en la política pública a la cual son destinatarias. El haber querido iniciar este proyecto de investigación surgió por el diagnóstico de gestión del DIF 2007-2009. En ese momento como ahora, mi interés es evaluar la política vigente y hacer propuestas de modificación de las políticas actuales. En las conclusiones daré una opinión de porqué el DIF Guadalajara no tiene una política asistencial con enfoque de género y una propuesta para que estas políticas atiendan transversalmente al sector de mujeres.

De la revisión de textos pude encontrar algunas experiencias exitosas en Latinoamérica que señalan como el factor educación, ahorro y seguridad social son fundamentales en una política de género para que las mujeres puedan salir de su marginación. Estas experiencias serán incorporadas en el último capítulo de este reporte, en la parte de

las conclusiones generales y las recomendaciones, en las cuales presento una propuesta nueva de política pública para el DIF.

I. MARCO TEÓRICO

1. MARCO CONCEPTUAL

Introducción:

Al momento de diseñar originalmente este proyecto, sabía que era necesario definir una serie de conceptos elementales que sirvan de base para el entendimiento de la problemática a la cual nos estamos enfrentando.

De origen el plantear un problema relacionado con las mujeres madres de familia jefas de hogar en zonas de pobreza extrema en la ciudad de Guadalajara, implicaba varias definiciones básicas entre ellas pobreza, para después dar paso al concepto de vulnerabilidad, ya que aunque muchos autores plantean ambos conceptos relacionados, son cuestiones diferentes, en tanto que se puede ser vulnerable y no necesariamente se tiene que ser pobre.

Un tercer elemento que es fundamental tiene que ver con el enfoque de género, ya que éste nos ayuda mucho a poder entender la relación entre pobreza y vulnerabilidad, y permite visualizar que cuando se es mujer se es más proclive a vivir en condiciones de vulnerabilidad, ligadas entre muchos otros factores precisamente a la carencia de capacidades, que en un círculo viciosos son producto de la pobreza tanto alimentaria, como de capacidades y de patrimonio. Ligado esto al término de jefatura de hogar nos ayudará a entender mejor como se interrelacionan los factores definidos anteriormente.

La relevancia de enlazar los conceptos de género, vulnerabilidad y pobreza, se relacionan en tanto que la pobreza se agudiza con la condición de género, y la vulnerabilidad se agudiza cuando se es mujer, madre de familia, jefa de un hogar pobre, por lo tanto quiero dar a entender que estos conceptos no deben de perderse de vista en el diseño de políticas públicas asistenciales, puesto que la vulnerabilidad es factor de desequilibrio social y puede ser disminuida mediante políticas bien coordinadas con enfoque de género.

Enlazado al tema de género describiré brevemente las características de la visión católica conservadora sobre el papel de la mujer en la sociedad, y el concepto de familia y lo comparo con la perspectiva de género en los derechos humanos, esto lo enlazamos porque el DIF Guadalajara ha sido diseñado por políticas impregnadas de esta visión conservadora, con la cual la mujer es víctima de discriminación y por lo tanto es subsumida por otros sectores sociales en dichas políticas asistenciales, como es por ejemplo la “Familia valor de los tapatíos”, la cual obstruye una política integral de género y en cambio plantea una política paternalista caritativa.

Por último entramos al desarrollo del concepto de asistencia y políticas sociales para clarificar su diferencia, puesto que en algunos sectores de la población se entiende como políticas similares, cosa falsa dada la diferencia fundamental de objetivos que ambas tienen, sin más pasaré a la descripción de conceptos.

1.1. Definiciones de Pobreza

Entenderemos por pobreza la privación o carencia de los bienes económicos y sociales básicos (capacidades) para el desarrollo y el bienestar humano, siendo el bienestar un conjunto de funciones interrelacionadas para que el hombre pueda estar por ejemplo libre del hambre, sano y trabajando. El concepto de capacidades (Sen 2000) se refiere a la libertad del ser para elegir un proyecto de vida o a las posibilidades de una persona para lograr el bienestar. Su aproximación basada en las capacidades se enfoca en la libertad positiva, que es la capacidad real de una persona de ser o de hacer algo, en vez de la libertad negativa, que es común en economía y se centra simplemente en la no interferencia. De ahí que la característica del pobre es que este tiene posibilidades limitadas para lograr su bienestar, es decir un nivel reducido de capacidades, o como dice Sen “la imposibilidad de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables” (p. 87, Sen 2000), las capacidades básicas consensadas por la ONU serían alimentación adecuada y satisfactoria, vestido y albergue, evitar la morbilidad prematura, participación en la vida comunitaria y aparecer en público con dignidad. (Ramcharan, 2003).

La carencia de bienes incluye por tanto la disposición insuficiente de estos y de servicios públicos, el acceso insuficiente a los recursos de la comunidad, el control

insuficiente de recursos que se ponen a disposición de redes oficiales de apoyo mutuo. Si sucede la falta de uno o de varios de estos recursos a esta persona se le considera pobre. La pobreza en perspectiva de derechos humanos se definiría como la falta de libertades básicas (es decir las capacidades) o como la no realización de los derechos a esas capacidades, pero libertades básicas rebasando el concepto tradicional de estas, en clave de derechos civiles, las libertades se amplían en este concepto a la libertad de decidir un proyecto de vida, en el cual tengas las garantías mínimas para continuar con este, por ejemplo nutrición infantil adecuada para alcanzar el pleno desarrollo (alimentación), una vivienda adecuada, higiénica y salubre que te permita vivir en paz y en tranquilidad, goce al descanso y a una buena salud, derecho a la educación para continuar tus estudios hasta el nivel que lo desee el niño, todo ello abarca el concepto de capacidades mínimas para poder alcanzar los niveles de desarrollo.

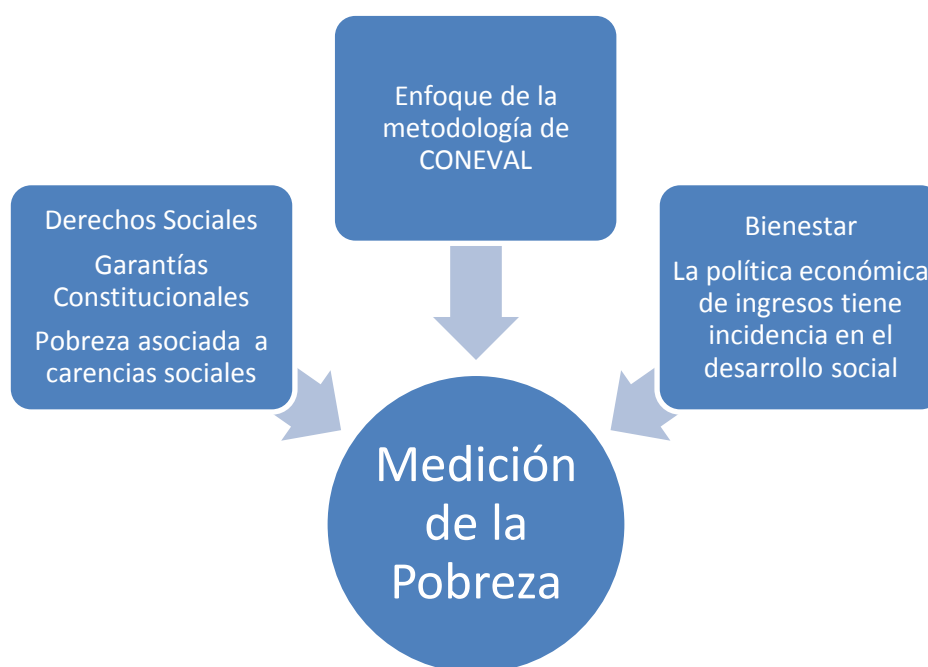
Ahora bien este concepto en clave de derechos le genera por tanto obligaciones al Estado para mejorar continuada y progresivamente la situación de los pobres, otorgando los mínimos sociales en clave de capacidades de bienes o servicios para la superación de la pobreza.

Se considera pobreza absoluta, o alta marginación cuando se refiere a los hogares o personas que no pueden satisfacer las necesidades mínimas para subsistir, cualquiera que sea el contexto en el que vivan. Para determinar los niveles de pobreza se ha utilizado tradicionalmente la medición de dos conceptos, ingreso y necesidades básicas insatisfechas. Para nuestra investigación combinamos esas dos variables, salarios mínimos de las mujeres trabajadoras y falta de servicios públicos. La pobreza relativa se basa en la posición de que la familia o persona de la misma comunidad no comparte los niveles de consumo en su sociedad, y que aun cuando no está en riesgo su vida, si está en riesgo su proyecto personal de vida, dada la falta de capacidades para el bienestar.

La Comisión Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), emanada de la Ley General de Desarrollo Social, señala los siguientes ocho indicadores de pobreza: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda,

acceso a la alimentación y el grado de cohesión social. Y se analizan las carencias sociales desde una óptica de los derechos sociales. En esta visión de la integralidad de la pobreza, la CONEVAL considera a una persona en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en alguno de los anteriores indicadores. Esto se demuestra en el cuadro siguiente en el que se toma por un lado los derechos sociales básicos, (salud, educación vivienda) y los ingresos que cuando son insuficientes para adquirir bienes básicos se está truncando el desarrollo social:

Gráfico 1: Dimensiones de la Pobreza



Fuente: Metodología de Medición de la Pobreza, CONEVAL 2008.

En la integralidad del concepto de pobreza que presenta la CONEVAL hay que delimitar otros tres conceptos fundamentales que desarrolla para el entendimiento de las carencias en ingresos; es el potencial de compra de los individuos o el gasto realizado identificando así como pobres a los que tienen un ingreso o gasto inferior al valor de dichos insumos:

- Pobreza alimentaria: incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- Pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

La pobreza es la expresión más común y visible de la exclusión social aun cuando la relación causa-efecto entre ambas no quede clara. Lo que sí es claro, y ha sido visualizado por diferentes organismos internacionales (La Comisión Económica Para América Latina, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología) y por los estudios sobre la mujer en México (Grupo interdisciplinario sobre mujer, trabajo y pobreza) es que hay un componente de feminización de la pobreza, en la medida en que hay una incidencia mayor de marginación en los hogares encabezados por mujeres, y que como ya hemos mencionado antes las mujeres reciben más bajos salarios y que su inserción laboral es precaria y segmentada, lo que va en detrimento de su bienestar y en la merma de sus capacidades para el logro de la equidad. Por tanto si retomásemos los conceptos de pobreza veremos que esta es multi dimensional donde la privación de lo material es sólo una parte de esto, e intervienen otros factores como por ejemplo las redes sociales (Enríquez, 2008) que son vitales para disminuir la vulnerabilidad, esto lo desarrollamos más adelante.

1.2. Consideraciones de Alta Marginación

Siguiendo las mediciones del CONEVAL se muestran varios factores de pobreza multidimensional:

1. Cuando presentan carencia en algunos de las 8 indicadores antes señalados, que en realidad se traduce en derechos sociales, es decir educación, salud, alimentación, vivienda (3), seguridad social y cohesión social.

2. Cuando presentan ingresos insuficientes.

Desde esta visión una persona se encuentra en pobreza extrema cuando presenta 3 o más carencias de los indicadores, y no tiene ingresos suficientes para adquirir una canasta básica.

En esa misma lógica la CONEVAL señala que hay personas que pueden estar en nivel de vulnerabilidad por carencias sociales, pero no de pobreza multidimensional extrema cuando presenta al menos una carencia social pero tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. O por otro lado puede ser vulnerable por ingresos cuando no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades pero tiene cubiertas sus carencias sociales.

Se presenta por tanto la siguiente tabla de los índices nacionales de pobreza en 2009, presentados por CONEVAL en su informe anual de pobreza:

1. En pobreza extrema: 11 millones de mexicanos, 10.5 % de la población
2. En pobreza moderada; 36 millones, 34 % de la población
3. Vulnerables por carencia social; 35.2 millones, 33 % de la población.
4. Vulnerables por ingreso; 4.8 millones, 4.5 % de la población.

Total: 82 % de la población en condiciones de marginalidad.

1.3. Vulnerabilidad

La vulnerabilidad es la incapacidad de una familia de abastecerse de los mínimos esenciales para la subsistencia armónica con calidad de vida. Existen varios factores que influyen en esta, como el tamaño del hogar, su estructura y la disponibilidad de generadores de ingresos (González de la Rocha, 2006) todos estos términos los explicaré a continuación. Vale la pena mencionar que he introducido el concepto de vulnerabilidad al encontrar que de los pobres entre los pobres, hay sectores que son

más vulnerables que otros, y ese generalmente es el sector de las mujeres madres de familia solas, es decir que no cuentan con marido, y en el de este género que además es jefa de hogar. A partir de estos elementos me di a la tarea de revisar que si, efectivamente no es lo mismo un hogar pobre con conducción masculina que un hogar igualmente pobre con una jefatura mujer, los factores que intervienen son diversos y los explicaré a continuación:

Alejandro Castañeda (2006) utiliza el término de “marco de vulnerabilidad de activos” de Moser (1998) que refiere a que los pobres cuentan con ciertos activos tangibles e intangibles y la forma como movilizan estos recursos, de forma tal que “la vulnerabilidad se entiende como inseguridad y sensibilidad en el bienestar de los individuos, los hogares y las comunidades frente a un entorno cambiante. Y junto con esto, su capacidad de respuesta a los riesgos que ellos enfrentan durante tales cambios”. Es decir, refiere que un hogar vulnerable es aquel que tiene pocas o nulas herramientas para afrontar adversidades o emergencias, y que en el momento en que las sufren, pueden impactar fuertemente sobre su calidad de vida.

Acosta (1994) realizó estudios sobre estructura familiar, hogares con jefatura femenina y bienestar en México, en su análisis determinó que comparado con los hogares con jefe masculino, las casas con jefatura femenina presentan mayores posibilidades de encontrarse en situaciones de vulnerabilidad tanto económica, como social, debido a factores asociados con la estructura del hogar, la cultura, el género y el estado civil de las responsables de la manutención.

En general la pobreza prevalece en los hogares grandes donde una persona percibe ingresos. La vulnerabilidad no se da con factores únicos, por el contrario son el conjunto de una serie de elementos que intervienen en la organización del hogar. Villagómez (2006) señala que son cinco los factores que inciden en la vulnerabilidad y que se relacionan mucho con los cinco factores de pobreza que observan varios de los especialistas en el tema.

1. Composición de hogar en términos de tamaño y estructura: En relación de tamaño es claro según la premisa de la familia pequeña vive mejor, está demostrado que en hogares pobres mientras menos hijos tengan cuentan con

mayor margen de planeación y distribución de bienes escasos. La estructura tiene que ver con la extensión de la familia, la familia extensiva (abuelos, padres e hijos) demuestra que son hogares pobres entre los pobres.

2. Estructura ocupacional del hogar: Esto se relaciona con el tipo de empleo que tiene la jefa de hogar, es decir si es formal o informal, señalando que mayormente el sector que nos ocupa en esta investigación (mujeres madres de familia y jefas de hogar) rara vez cuentan con trabajos fijos y más bien ocupan puestos eventuales y mal remunerados y sin servicios de seguridad social.

3. Jefatura de hogar: ha quedado comprobado que dependiendo del género de la jefatura de casa se derivan variables que inciden en la vulnerabilidad familiar como son empleos informales con pocas o nulas prestaciones, nivel de escolaridad, residencia en hogares precarios e inseguros, y los riesgos sociales productos de la cultura a los cuales se enfrentan las mujeres sin marido.

4. Ingresos monetarios: se refiere a la escasez e irregularidad de percibir ingresos, esto se convierte en un factor de incertidumbre que aumenta la vulnerabilidad del hogar. Los rangos a los que refiere van entre los 800 y los 3,000 pesos al mes.

5. El estado de las redes sociales que la familia mantiene: Refiere a las redes que mantiene una familia tanto en el ámbito de extensión de la misma (es decir abuelos, tíos, primos, entre otros) como a las redes sociales con las que se convive en el barrio y la colonia y que te ayudan a mejorar condiciones laborales, conseguir mejor empleo, salir delante de emergencias por préstamos, etc. Entre otros elementos, pues también comparte otros como el cuidado de familiares.

En este último punto quiero también referir a Villareal (2009) quien señala que la debilidad de las redes sociales es fundamental, puesto que en los hogares donde hay una buena expansión de estas, existen más facilidades de poder dejar a los hijos en casa de algún familiar, o amistad, sin embargo, en el caso por ejemplo de familias migrantes del campo a la ciudad, esto es imposible pues la red social es muy limitada.

En este sentido Villagómez (2006) aporta datos respecto a que las mujeres con buenas redes sociales cuentan con hilos familiares que les proveen cuidados para sus hijos pequeños, en algunos casos abuelos, hermanas con hogares aparte, sus propios maridos o incluso hermanos mayores, así que cuando estos elementos faltan (redes sociales) tienen que dejar a sus hijos al cuidado de terceros, aun cuando esto incomoda a las madres, es ahí cuando surge la necesidad de servicios asistenciales básicos como las guarderías. García y de Oliveira (1994) también consideran que las mujeres tienen varias estrategias para combinar la maternidad y el trabajo, buscan trabajos compatibles que permitan flexibilidad de horario, a corta distancia del hogar (cuando se puede) y la utilización de redes de familiares, amigos y vecinos.

Diversos estudios analizados demuestran que es real la vulnerabilidad a la que se someten las mujeres al trabajar cuando los hijos son demasiado pequeños (recién nacidos a tres años de edad), demostrando que la fase del ciclo doméstico por la que estos hogares atraviesan representa un obstáculo en lo que a generación de ingresos se refiere. (Villagómez, 2006).

Otro factor es el sexo del jefe de hogar, los hogares con una mujer soltera ejerciendo las funciones de jefe de hogar son objeto de estigma y discriminación en nuestra sociedad, especialmente en aquellas en las que la familia nuclear con jefe de familia hombre prevalece como ideal. (González de la Rocha, 2006).

Por tanto en contextos de precariedad laboral y bajos ingresos, mientras más grande es la familia mas se dificulta la satisfacción de enseres básicos y por tanto se agranda el nivel de marginación y vulnerabilidad, que a su vez es factor de reproducción de pobreza, pues los hijos deben incorporarse al sector laboral a edades pequeñas, sobre todo las hijas a las cuales las incorporan en el trabajo doméstico y extra doméstico a temprana edad.

Dentro del elemento de ingresos monetarios se encuentra claramente delimitado el campo, es decir que la mayor parte de las familias con jefatura de hogar en condiciones de vulnerabilidad no tiene un sueldo fijo, (tanto en los montos como en los periodos de percepción) en principio porque no tienen un empleo formal, la mayoría se emplea en sectores informales, en muchos casos trabajo extra-doméstico

(planchado ajeno, servidumbre, preparación de comida, cuidado de niños, etc) esto genera alta vulnerabilidad al no haber un ingreso fijo, y por el contrario estar sujeto a la demanda de los servicios que produce o que el mercado le demande. Esto limita su capacidad de acción ante emergencias lo cual les da mayor condición de vulnerabilidad y necesidades más fuertes en cuanto a la salud y seguridad social. Los rangos de percepción se mueven entre los 800 a los 3,000 pesos mensuales, esto por tanto es un factor extra de vulnerabilidad, puesto que al no ser sujetos de seguridad social por tener empleos informales, entonces no tienen acceso a servicios de salud, y requieren pagar por estos servicios. La derechohabiencia les da a las familias cierta seguridad, y hasta cierto punto disminuye los costos de las enfermedades. Curiosamente se sabe que es bajo el porcentaje de mujeres registradas en el seguro popular (Villareal 2009) en gran medida debido a que no tienen información de los programas, o en un extremo sienten temor a realizar los trámites, en parte por la discriminación de las autoridades y por carecer de papeles, o incluso porque carecen de unidades del seguro popular.

1.4. Enfoque de género

Desde el mismo análisis de los hogares marginados es necesario ahora mismo hacer un enfoque de género, pues a la desigualdad al interior de los hogares, y a las diferencias salariales por el sexo se sumaron nuevos componentes, el subempleo, la informalización de la economía, y en ese contexto los hogares donde la mujer es la jefa de hogar es un factor de más vulnerabilidad.

Como referencia inicial es necesario introducir la esencia misma del instrumento jurídico internacional más importante en cuanto a derechos de las mujeres existe, que es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, conocida como la CEDAW, por sus siglas en inglés, que a la letra señala en su artículo 1: a los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del

hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Alejandro Castañeda (2006) en su estudio sobre el Programa Oportunidades señala “el análisis demostró que ser mujer implica una desventaja inicial frente al par masculino”. Por ello denomina a los hogares de jefatura femenina (HJF) como de categoría especial, según lo cual son hogares que por enfrentar asimetrías de género, son más pobres que los encabezados por el hombre.

El concepto de género retomado de Castañeda refiere a la interpretación social y cultural de las diferencias entre los sexos, o sea, la construcción de lo femenino y lo masculino en sociedades históricas concretas. La categoría género involucra una jerarquización en la cual las características y actividades asociadas con lo masculino reciben una mayor valoración social, se construye simultáneamente con otros sistemas de diferenciación social –clase, raza, etnicidad- y, por lo tanto, puede ser percibido de manera diferente por hombres y mujeres con distintas experiencias de vida. No se trata de una categoría individual, sino de una relación social, que moldea a la identidad personal. (García y Oliveira, 1994).

Para Mercedes Barquet (Jusidman 1994) introducir la categoría de análisis de género nos permite reconocer como sobre una base de diferenciación biológica, se construyen desigualdades sociales entre mujeres y hombres, que se reflejan en la asignación de identidades y actividades y en la separación de ámbitos de acción dentro de un tejido social (Jusidman 1994), en donde coincidentemente con el anterior, el valor simbólico de lo masculino se traduce en un acceso desigual al poder, no solo ordena, sino que jerarquiza las relaciones entre mujeres y hombres en la sociedad. En esta concepción tradicional la mujer siempre está ligada al desempeño en el hogar, en este sentido el concepto tradicional de trabajo, excluye la multiplicidad de acciones que realiza la mujer en los hogares pobres para garantizar la manutención de su familia.

Para abundar en ese debate Chalita (1994) señala que en los hogares de jefatura femenina de alta marginación se reproduce generacionalmente la pobreza y promueven la desigualdad de género, como son, alternativas de baja calidad para el cuidado de los hijos en los casos de las mujeres que trabajan por ejemplo. Ya que

muchos de estos niños permanecen o solos en su casa o mal cuidados, en algunos casos amarrados, o deambulan por las calles. Y en los casos en los que se los cuida alguien más la calidad de atención suele ser pobre, y esto le genera necesidades de política social a las mujeres.

Dos elementos más integra Barquet que son fundamentales en este análisis de género y que a pesar de haber sido escrito en 1994 son vigentes en este nuevo milenio, menciona que la literatura feminista señala la subordinación y opresión como experiencia común de las mujeres y se identifica la división sexual del trabajo que asigna a las mujeres el grueso de las tareas domésticas en el hogar, excluyéndoles todo valor, y por otra parte la organización de la procreación y la manutención física de la familia (hijos) a ellas, limitando la autonomía y libertad a las mujeres.

En este contexto los factores de vulnerabilidad en el trabajo son claros, percepción menor de salarios, ocupación temporal, y marcada inestabilidad laboral, por su misma condición biológico-familiar y leyes poco consideradas, además de las políticas laborales de las empresas actuales que despiden a mujeres en periodo de embarazo. Este elemento se enlaza a otro que tiene que ver con los factores de discriminación que sufren las mujeres, recordando a la Comandante Esther cuando tomó la tribuna del Congreso Federal “somos discriminadas por triple razón, por ser mujeres, indígenas y pobres” (Barreda, 2001), en ese sentido los factores son, clase, edad, estado civil y presencia o ausencia de hijos, todos estos factores son básicos en el estudio de género.

Señala Barquet; *“es claro que mujeres y hombres comparten la condición de pobreza, pero ésta es vivida de diferente manera por unas y otros y, por lo visto, con mayor intensidad por las mujeres”* (p. 88 Jusidman 1994).

Recordemos, en este sentido, la acuñación del término feminización de la pobreza: *“Las mujeres constituyen una parte muy importante entre los pobres y presentan mayor vulnerabilidad para caer y permanecer en la pobreza, por lo que cualquier política de combate a la pobreza debe considerar entre sus objetivos la equidad e igualdad entre hombres y mujeres”*(p.3 Pearce, 1998).

En los estudios anteriormente señalados de los años 90 sobre pobreza y género se determinó dos tipos de necesidades que presentan las mujeres para eliminar la vulnerabilidad y que son fundamentales para el desarrollo de la presente investigación, partiendo de la base de que estamos analizando la carencia de políticas asistencias con enfoque de género:

1. Necesidades prácticas:

- Acceso al trabajo seguro y en buenas condiciones: Referente a la capacidad de tener un trabajo estable, permanente y en condiciones seguras e higiénicas que permitan el buen desempeño laboral.
- Salarios equitativos: Esto refiere principalmente a la igualdad que debe de haber entre el salario de las mujeres y de los hombres, pues se ha comprobado que a ciertas mujeres se les paga el 20 % menos que a los hombres por trabajo igual. (Acosta 1994)
- Guarderías suficientes: Nos estamos refiriendo a la incapacidad de las mujeres que trabajan de poder llevar a sus hijos menores de 3 años a una guardería, dado que es un problema muy grave y para el cual tienen constantemente que recurrir a personas ajenas a la familia, cuando no se cuentan con redes sociales suficientes. Enríquez (2008) en su último estudio "El Crisol de la pobreza" señala precisamente este importante factor de vulnerabilidad, referente a las estrategias que siguen las mujeres para poder combinar hijos con trabajo, optando o por cambiar de trabajo en alguno que les permita tenerlos con ellas, en detrimento de salario y servicios, o contratar una mujer para que los cuide (con las dificultades y riesgos que esto representa).

2. Necesidades estratégicas

- Acceso al poder: Se refiere a la posibilidad de que las mujeres estén en los cargos públicos y privados de alto nivel para poder tomar parte en las decisiones que a ellas competen.
- Políticas públicas diseñadas participativamente por y para ellas: De la revisión de diversos autores (Enríquez 1999, 2008) se desprende que las políticas públicas que incumben a las mujeres están diseñadas por hombres, con lo cual

sucede lo que a DIF Guadalajara que diseña políticas de atención a la familia sin enfoque de género y son ineficientes para la atención de la mujer.

- Logro de independencia económica: políticas económicas que consigan disminuir los umbrales de pobreza y vulnerabilidad a partir del equilibrio entre salarios y canasta básica, en hogares de jefatura femenina.
- Satisfacción de necesidades básicas de seguridad social: fundamentalmente lo que se proyecta es conseguir disminuir los umbrales de pobreza y vulnerabilidad a partir de la cobertura de los servicios básicos de salud, educación, guarderías y asistencia social.

El cuadro que se presenta a continuación demuestra como la mujer que tiene mayores capacidades en la educación tendrá mayores posibilidades de tener un hogar estable y menos vulnerable, dado que se casa más grande, tiene menos hijos y a la vez cuida mejor de estos. En cambio las mujeres que se embarazan jóvenes, en muchas ocasiones sin casarse, sin una cobertura de estudios, normalmente son reproductoras de pobreza:

Educación Infantil Femenina. Repercusiones.¹

Elaboración propia (Ricardo Fletes) con base en: UNICEF. Estado mundial de la infancia (informe ejecutivo). Nueva York, 1999.

NIÑA	EDAD REPRODUCTIVA Y/O MATRIMONIAL	FECUNDIDAD	SALUD	EDUCACIÓN / EMPLEO	PARTICIPACIÓN
Dentro Del sistema escolar	Inicia edad reproductiva más tarde y se casa a mayor edad	Tiene menos hijos	Cuida más su salud y la de su hijo, incluso durante el embarazo. Reduce los embarazos de alto riesgo y aumenta la probabilidad de supervivencia de ella y de sus hijos	Mayor educación y mayores probabilidades de un mejor empleo y mayor salario	Mayor y más diversa participación social
Fuera del sistema escolar	Inicia edad reproductiva más temprano y se casa más joven	Tiene más hijos	Cuida menos de su salud y la de su hijo; rara vez consulta al ginecólogo durante el embarazo. Generalmente presenta embarazo de alto riesgo y reduce la probabilidad de supervivencia, de ella y sus hijos. Salud más precaria, de ella y sus hijos	Menor educación y menores probabilidades de obtener empleo. Empleos precarios, informales, inestables y salarios más bajos	Menor participación social, limitada a pocos grupos y esferas de lo social

Fuente: Ricardo Fletes, Atlas de Riesgo Social. 2009

Como vimos se muestra la relación cíclica entre el nivel de educación y las carencias sociales. Dentro de los problemas detectados en el diagnóstico observé este ciclo negativo en torno a la mujer y los programas sociales en Guadalajara. Se ha detectado que muchas mujeres en las colonias más pobres son las jefas de familia, de tal manera que tienen que trabajar a temprana edad, y por tanto abandonan sus estudios a nivel primario, y que al convertirse en madres de familia, desarrollan con precariedad sus actividades de madre. En este sentido se ha detectado que los programas sociales (no sólo del DIF) están mal enfocados y hay poca cobertura debido a los requisitos solicitados.

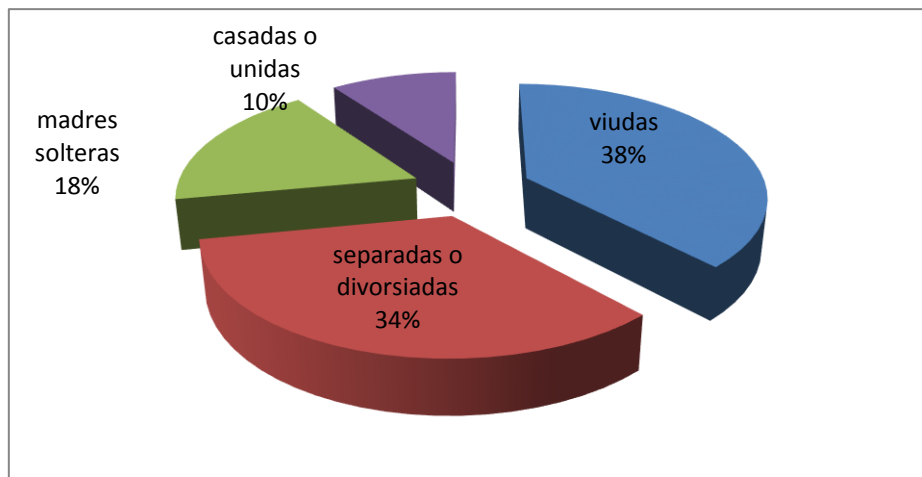
1.5. Datos generales sobre Jefatura de hogar femenina

Diversos investigadores (González de la Rocha, 2006, López 2000 y Villareal 2009) confieren dos significados distintos al término jefatura de hogar, para algunos representa necesariamente a aquella persona que ejerce el poder central en el hogar, y que en nuestra sociedad normalmente son los hombres. Otro es el concepto de jefatura de hogar en términos de manutención, o económicos, y que está relacionado con la persona que aporta el sustento mayoritario para una familia, en muchas ocasiones estas personas no necesariamente tienen el poder central, pero en HJF que son precisamente los hogares donde focalizaremos la investigación, las mayores de las veces son las propias mujeres quienes ostentan ambas categorías.

Los registros de información realizados por el INEGI señalan que durante el periodo comprendido entre 1976 y 1990 los HJF se incrementaron en 22 %, esta proporción tuvo una tendencia a mayor presencia en zonas urbanas (López e Izazola, 1995). Enríquez señala que datos del Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) se considera que 1 de cada 5 hogares está encabezado por una mujer y en estas unidades el ingreso promedio es mucho menor que en aquellos de jefatura masculina. Esto se refuerza según datos del último censo de población y vivienda del INEGI 2005 señalan que 20 % de los hogares en México están dirigidos por una mujer, de estos 39 % son viudas, 34 % mujeres separadas o divorciadas, 18 % por jefas solteras y el 10 % por mujeres casadas o unidas. Jalisco presenta 21 % de HJF, sólo por

abajo del Distrito Federal (25 %), de estos hogares, el 94 % reporta ingresos inferiores a diez salarios mínimos.

Gráfico 2. Estado Civil de las Mujeres Jefas de Hogar



Elaboración propia. A partir de González de la Rocha, 2006.

Referiremos a la jefa de hogar como a aquella mujer que sostiene económicamente el hogar (Enríquez 1998) en la cual el aporte de subsistencia de la pareja es mínimo o inexistente, y donde la mujer lleva el aporte mayoritario. Especialmente vulnerable son los hogares donde el marido (hombre) no está o no contribuye con el ingreso familiar, y son aquellos que generalmente reproducen generacionalmente la pobreza (Acosta 1994). Hacemos esta acepción debido a que en varias investigaciones consultadas la jefatura de hogar tiene que ver con el mandato sobre éste, en donde el número de casos de mujeres jefas de hogar es menor, sin embargo cuando se hace la acepción económica el caso de mujeres jefas de hogar aumenta.

1.5.1. Factores que intervienen en la problemática de las jefas de hogar

Factores que intervienen en la marginación de las jefaturas de hogar femeninas

- Migración de mujeres a zonas urbanas: Enríquez (2008) señala que un factor de vulnerabilidad es cuando las mujeres, (generalmente solas, abandonadas, o madres solteras) emigran a las grandes ciudades, Buvinik (2000), sobre todo por carecer de redes sociales de apoyo, falta de capacidades técnicas para un

buen empleo y la discriminación generada a las personas de poblaciones rurales.

- Migración de hombres a los Estados Unidos: Este factor va acompañado del anterior, ya que muchos hombres, mayormente del campo dejan solos sus hogares, para buscar el sueño americano, en el mejor de los casos continúan enviando remesas, pero en muchos otros rompen el lazo familiar abandonando a su suerte a las mujeres madres de sus hijos.
- Mujeres jóvenes que son madres solteras. Los estudios recientes han observado, Enríquez (2008), González de la Rocha (2006) un incremento de embarazo en adolescentes y por tanto un porcentaje mayor de madres solteras.
- La composición del hogar femenino normalmente son nucleares, y cuando las unidades son ampliadas alcanzan un porcentaje mayor de vulnerabilidad. Casi todos los estudios realizados (Chalita, González de la Rocha, López y Enríquez) señalan que hay una proporción mayor de HJF donde sólo vive la madre y los hijos (nuclear), pero que cuando se tiene mayor amplitud se presenta más pobreza y algunos agentes de vulnerabilidad (con marido sin trabajo o alcohólico, o con abuelos que presentan riesgo en etapas de ancianidad).
- El nivel de instrucción de las jefas de hogar, una cuarta parte de ellas no tienen instrucción alguna, quedando más al margen de los servicios e infraestructura educativa. Las y los especialistas señalan en todos los estudios, desde Oliveira (1994), Chalita (1994), Enríquez (1998), Acosta (1994) y Enríquez (2008) que jefatura femenina y pobreza van de la mano y se reproducen debido a la falta de posibilidades de estudiar y ya que las hijas en la adolescencia deben seguir esta tendencia de apoyo tanto en actividades domésticas como laborales.

Otros factores que son obstáculo para la dotación asistencial y por tanto generan un proceso de pauperización en los hogares son:

- Falta de documentación en las mujeres, detiene el suministro. En entrevistas con mujeres (Villareal 2009) se observó que muchas mujeres migrantes, o indígenas o con bajo nivel educativo carecen de documentos básicos y que por miedo a la discriminación o ignorancia no obtienen.

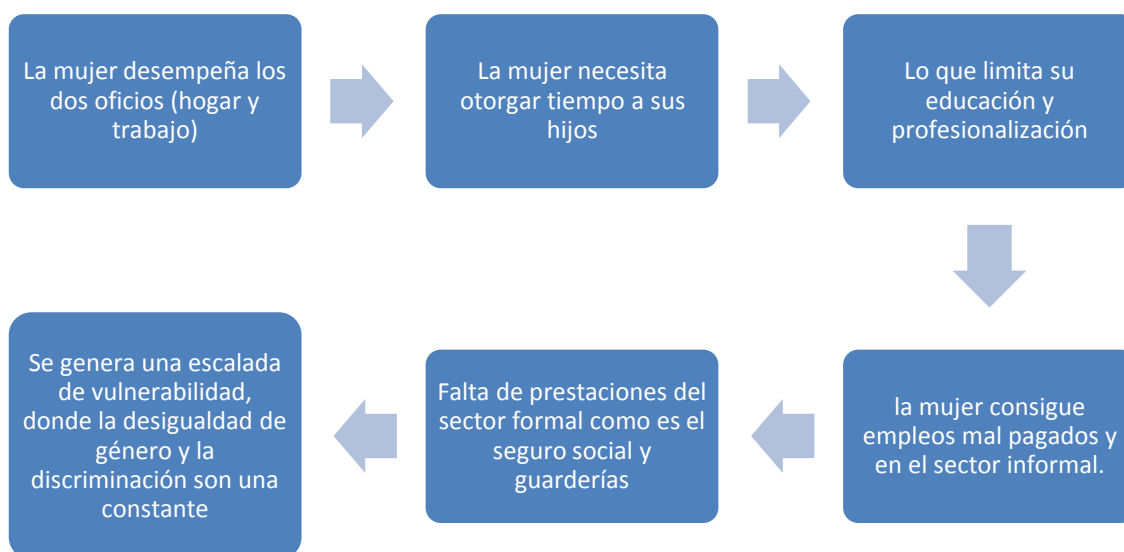
- Poca capacidad de integrarse al sector formal laboral, por la misma falta de capacidades laborales competitivas y educativas y por la poca accesibilidad de servicios (guarderías) las mujeres se ven en la necesidad de mantenerse en el sector informal.
- La mujer jefa de hogar, tiene menor acceso a recursos productivos (Enríquez); esto se refiere a que normalmente el hombre en condiciones de acceso a redes sociales obtiene mayores recursos para disminuir la vulnerabilidad del hogar (como una vivienda para el hogar, un automóvil para transporte y recursos económicos o regalos de parte de sus padres) en el caso de los HJF sea por la discriminación misma de las familias o por la ausencia de redes sociales se cuentan con menores recursos productivos para facilitar la manutención de un hogar.
- Cambio de roles, aun cuando la mujer ha ganado su derecho al trabajo, el hombre no ha aumentado sus obligaciones en las responsabilidades del hogar. Esto es claro en Barquet (1994) pues la cultura machista imperante en nuestro país y en particular en nuestro estado de Jalisco muestra que el hombre mantiene bajas responsabilidades en el hogar, cuando es jefe de familia, sin embargo la mujer deberá mantener económicamente el hogar y hacer las labores propias del quehacer doméstico, así como el cuidado de los hijos, lo que comúnmente se ha llamado doble jornada.

La investigadora González de la Rocha, en el estudio “Procesos Domésticos y Vulnerabilidad” (2006) considera que el cambio de roles en el trabajo, no ha traído grandes beneficios a las mujeres, por el contrario trabajan más y con más intensidad, pues el rol tradicional de “cuidar hijos en la casa” sigue siendo para ellas y por ende tienen carga doble en sus responsabilidades. A medida que la mujer aumenta su aporte como proveedora del hogar, la pobreza y la inseguridad en el trabajo parecen estar erosionando el rol tradicional del hombre como principal proveedor.

Todos los elementos señalados anteriormente muestran en la siguiente gráfica una serie de factores concatenados, relacionados y secuenciales que unidos van provocando mayor vulnerabilidad, pero que tienen su origen precisamente en la

división sexual del trabajo, la asignación de roles en la sociedad y que termina en una feminización de la pobreza:

Gráfico 3. Factores de Vulnerabilidad en la mujer trabajadora



Elaboración propia

1.6 Visión católica de la familia y la mujer

Mucho se dice sobre la iglesia católica y su visión conservadora de la mujer y la familia. Sin embargo no es una imagen monolítica ni generalizada de toda la iglesia. Son sí, algunos sectores enfocados desde el Vaticano y que en tiempos de Juan Pablo II se fortalecieron o se fueron construyendo.

En la realidad desde los orígenes etimológicos de algunos términos se encuentra una discriminación de la iglesia hacia la mujer, en el siglo XV en el texto El martillo de las brujas de la iglesia se señaló que “hay como un defecto en la primera mujer porque fue formada de una costilla curva, es decir, una costilla del pecho que está torcida y es opuesta al varón” y señala “fémina viene de Fe y minus, porque siempre (ellas) han

tenido menos fe". (González Ruiz, 2003:78). En oposición a ello se han alzado voces como la de Leonardo Boff que ha dicho "la mujer es la mitad de la humanidad, y madre y hermana de la otra mitad, pero en derecho canónico ella no es una persona plena".

Quien sí ha tenido una influencia directa sobre esta visión fue Juan Pablo II que se caracterizó por un alto conservadurismo sobre la sexualidad y la familia, y por su rechazo a posturas que exaltaran los derechos de las mujeres. En su Encíclica *Evangelium Vitae* emitida por el Consejo Pontificio para la Familia en 1995 envía una carta a las familias donde establece los derechos sexuales y reproductivos, en ella en realidad rebaja la imagen de la mujer y prohíbe el aborto, los anticonceptivos y su rechazo total a las instituciones progresistas como las de educación laica, el divorcio y la libertad de expresión. Al igual que en otros tiempos el Vaticano otorgó a la mujer un papel subordinado al concebir su dignidad en términos de virginidad y maternidad, es decir que la mujer debe estar en su hogar y al cuidado de los hijos, y ahí se circunscribe su papel en la sociedad. (González Ruiz, 2002).

En su lucha política por imponer su moral sexual y sobre la mujer, la iglesia católica mexicana realizó acciones de boicot a las organizaciones civiles mexicanas y a la posición política oficial de la delegación de México en las Conferencias de El Cairo de 1994 y de Beijing de 1995. Ese último año el Arzobispo Norberto Rivera encabezó una procesión en contra de los Acuerdos de Beijing.

Si bien la iglesia no es monolítica, y no todos los sectores tienen esta imagen de la mujer, si existe una moral que impregna en general su idiosincrasia, y en México ha generado que se acuerpen varios grupos tanto civiles, como partidos políticos, personalidades, y empresarios para hacer un frente común, por ejemplo con el apoyo de los Legionarios de Cristo, los caballeros de Colón y el Opus Dei, que tienen gran poder político y económico.

Los Legionarios de Cristo es una congregación católica fundada en 1941 por el Padre Marcial Maciel, muy apoyada por Juan Pablo II, desde momento hasta hace dos años ha tenido mucha fuerza política y económica, tiene presencia en 22 países, cuenta con una gran cantidad de seguidores y movimientos laicos en América Latina en México, Colombia, Venezuela, Chile y Brasil. Sin embargo los recientes escándalos sobre la vida

privada del Padre Maciel, en donde se denuncia que tuvo dos familias, y que abusó sexualmente de niños en los colegios de la orden, incluso llevado al extremo por las denuncias de sus propios hijos, llevaron a una crisis a la Legión, frente a sus fieles y el propio Vaticano, que actualmente está valorando la continuidad de la misma orden.

El Opus Dei es una congregación eclesial católica fundada en 1928 por el Padre José María Escrivá de Balaguer, su nombre significa “obra de dios” La misión institucional del Opus Dei es difundir la enseñanza católica de que todas las personas están llamadas a hacerse santos, y que la vida ordinaria es un camino hacia la santidad. Según el Anuario Pontificio de 2010 el Opus Dei cuenta con 1.996 sacerdotes en el mundo y 85.568 laicos que suman un total de 87.564 miembros.

Los Caballeros de Colón es una organización católica más grande del mundo fundada en Estados Unidos por el Sacerdote Michael Gibney en 1882, actualmente cuenta con 1.8 millones de seguidores en todo el mundo, Dicha organización se ha distinguido por desarrollar y apoyar proyectos orientados al fortalecimiento de la fe católica en el mundo, apoyando la labor misionera del Papa, obispos, sacerdotes, religiosos y religiosas.

Dichos grupos católicos en México, en particular estos últimos son tanto regionales, como nacionales, y tienen tanta influencia y poder que imponen mediante leyes, decisiones de gobierno, políticas públicas, una moral conservadora basada en el pudor, la censura y la indiferencia a los derechos humanos.

Entre estos grupos conservadores ligados a la iglesia católica se encuentran; Comité Nacional Provida, que ha estado muy ligado al Partido Acción Nacional, por ejemplo en 1995 Camila Zavala, secretaria de Promoción Política para la Mujer de ese partido dijo “el PAN y Provida coinciden en sus principios de doctrina, y además hablan el mismo idioma y términos”. (González p. 136). También esta organización demandó la destitución de José Gómez De León, quien fue presidente en funciones de la delegación mexicana en Beijing, por haber integrado un grupo feminista mexicano pro aborto.

Otras organizaciones son Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana, la Asociación Nacional Cívica Femenina (ANCIFEM), esta última muy ligada también al PAN, El Centro Cívico de Solidaridad (CECISOL), la Comisión Mexicana de los Derechos Humanos, Enlace en la Comunidad Encuentro, A.C. (Enlace), la Alianza Nacional para la Moral (ANAM), el Consejo Nacional para la Difusión de los Valores Éticos y Sociales (Prodival), Movimiento Familiar Cristiano (MFC), Familia Educadora en la Fe (FEF), Acción Católica Mexicana (ACM), el Movimiento Universitario de Renovadora Orientación (MURO) y el Yunque, entre otros. Muchos de estos grupos están muy arraigados en Guadalajara, y en algunos de ellos incluso forman parte mujeres y hombres ligados al poder y al Panismo, como es el caso de Maribel Coll, esposa de Cesar Coll Carabias quien se convirtió en 1995 en alcalde de Guadalajara, ella fue presidenta de la Alianza Fuerza de Opinión Pública (AFOP) y él fue miembro de la DHIAC, y ambos pertenecen al Opus Dei.

Estos grupos actúan tanto por separado como unidos, y generan grupos de presión para alcanzar objetivos públicos, como espacios de poder en la misma iglesia, buscan incidir en política para anular la educación laica, evitar la despenalización del aborto, o prohibir la educación sexual. Estos grupos además tienen estrategias de comunicación eficaces y aparecen en desplegados y conferencias de prensa atacando posturas progresistas y apoyando las posiciones de la iglesia como lo que sucedió en el Cairo y Beijing. Con el avance electoral del PAN, funcionarios provenientes de estos grupos conservadores implementaron esta ideología directamente mediante reformas legales y políticas públicas de ese corte. (González Ruiz 2002)

Un personaje polémico de la iglesia católica es Juan Sandoval Iñiguez quien exigió en 1997 al rector de la Universidad de Guadalajara retractarse de sus declaraciones criminales en pro de la despenalización del aborto y el derecho de las mujeres a decidir. Posteriormente organizó en Guadalajara el Primer Congreso Internacional por la Vida y la Familia. Este personaje más político que religioso ha tenido pugnas de opinión con otros actores, actualmente está en un conflicto con Marcelo Ebrard quien es jefe de gobierno del Distrito Federal, en torno a las declaraciones de Sandoval quien señala que los magistrados de la Suprema Corte de la Justicia “fueron maizeados” es decir recibieron un estímulo económico por parte de Ebrard, con ello el gobernante

capitalino decidió demandarlo civil y penalmente por difamación, juicio que se encuentra en proceso actualmente. Este caso adquiere relevancia por estar actualmente discutiéndose en los medios de comunicación, esta vigencia le da mucha relevancia dado también que son dos actores políticos de extremas ideologías políticas entre derecha e izquierda y que sus posiciones encontradas giran en torno al tema de los derechos humanos, la sexualidad y la discriminación a sectores vulnerables.

Posteriormente dentro de la línea de políticos del ala más conservadora católica se encuentra Vicente Fox quien fue presidente de México de 2000 al 2006, y quien nombró en 2001 a Ana Teresa Aranda, conocida dirigente de los grupos conservadores, en particular de ANCIFEM y persona pública del panismo poblano, como directora general del DIF, dando línea a las políticas asistenciales desde DIF Nacional.

Una evidencia para demostrar que en la práctica el modelo católico conservador fue impuesto en el DIF Guadalajara en tiempos de Emilio González Márquez como presidente municipal es una nota periodística en donde aparecen fragmentos de una entrevista hecha a su esposa, la Señora Imelda Guzmán de León en donde señala que “los valores que pregona el organismo se basan en la ley de Dios, por lo que hay que celebrar a los noviazgos que se unen ante Dios y las mujeres que están en contra del aborto” (La Jornada, 18 de febrero de 2008). Precisamente se había suscitado días antes una gran controversia con Emilio González por haber dado 90 millones de pesos a la iglesia de Guadalajara para la construcción del Santuario de los Mártires.

En respuesta a las iniciativas progresistas, la Sra. Imelda elaboró materiales en el DIF Jalisco en defensa de la Vida, y contra el aborto, en su página web de DIF se encontró esa información elaborada por una colaboradora (María del Carmen Alva) del Centro de Ayuda a la Mujer de PROVIDA. Al parecer esta misma persona había colaborado con el PAN desde los años noventa junto con Carmen Zavala, anteriormente mencionada. Se acuñó el slogan “Cultura de la Vida” que agrupó a Provida y a otras organizaciones, entre ellas IRMA (Instituto de Rehabilitación para la Mujer que ha Abortado), cuya presidenta del DIF Jalisco es precisamente Alva López.

La caracterización de dicha moral católica en relación a la mujer es vista como un sub ser dependiente del hombre, otorga un papel subordinado a la familia, y por tanto a lo

que lo rodea, la ubica como ser exitoso en virtud a su maternidad, a su virginidad, a su fidelidad y a la decencia, dentro de su hogar y al cuidado de sus hijos y del hogar. En la caracterización de los elementos de sexualidad, complementarios al de los derechos de las mujeres se encuentra una visión en el que la mujer debe de regirse por los designios de su marido, y tener los hijos que dios le mande, prohíbe el uso de métodos anticonceptivos, el condón, prohíbe el aborto bajo cualquier circunstancia, y tacha el interés superior de las mujeres por el derecho a decidir sobre su cuerpo. En ese sentido algunos analistas consideran que eso conforma un androcentrismo y sexismo en todas las esferas de poder, desde la familia que es el núcleo de la sociedad, hacia fuera, en general en todas las instituciones, pero en particular en la política (Rodríguez Mota 2005), esto lo hemos podido comprobar en el discurso de diferentes políticos panistas en particular del gobierno de Vicente Fox, como Diego Fernández de Cevallos con aquella frase del “viejerío a su casa”, expresada, con la que a fines de la década de los noventa se refirió al lugar que las mujeres deberían ocupar en la sociedad.

Comparativo del papel de la mujer en ambas visiones

<i>Visión católica conservadora</i>	<i>Visión de derechos humanos basados en la CEDAW *</i>
<p><i>Personas que no participan en la política, Incapaces para participar en la política</i></p> <p><i>Androcentrismo</i></p> <p><i>Machismo</i></p>	<p><i>Participación política completa</i></p> <p><i>Igualdad de derechos entre los géneros</i></p> <p><i>Equidad de Género</i></p>
<p><i>Papel subordinado a la familia</i></p> <p><i>Subordinación al hombre</i></p> <p><i>Papel de cuidadora de hijos desde niñas.</i></p> <p><i>La mujer se queda en casa a aprender las labores domésticas y ayudar a la madre en ellas.</i></p>	<p><i>Pilar de las relaciones familiares, en igualdad de derechos a los hombres,</i></p> <p><i>La mujer participa en la vida pública y privada, trabajando, y desarrollándose en la política.</i></p> <p><i>Igualdad de poder en la familia</i></p>

	<i>Igual acceso al trabajo</i>
<i>Valores: Fidelidad, virginidad, maternidad.</i>	<i>Valores Libertad, igualdad, participación, equidad,</i>
<i>La mujer no debe de obstaculizar su mandato divino que es procrear, deberá supeditar sus ideas y decisiones al papel divino que le corresponde en la reproducción de la especie.</i>	<i>La mujer tiene derecho al acceso a la salud, a decidir sobre su cuerpo, a la planificación familiar. La mujer debe decidir el número de hijos que desea tener.</i>

** Elaboración propia con base a la Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).*

1.7 Asistencia Social

Surge de tradiciones morales vinculadas con la caridad y la beneficencia, la idea de la asistencia como una responsabilidad del Estado y del cuerpo social colectivo, emerge también asociada al pensamiento de la Ilustración, como impulsor de las nuevas formas de organización de la vida pública. Las formas sociales y políticas distintas de la modernidad, asociadas con las responsabilidades individuales y colectivas ante la pobreza, se relacionan con la aceptación de normas sobre los derechos fundamentales del papel del Estado como garante del bienestar de la sociedad en su conjunto.

La política social se conforma de dos esquemas distintos de protección social: la seguridad social y la asistencia social. La seguridad social contempla beneficios sociales vinculados al salario y a la condición laboral y se basa en las aportaciones del trabajador, mientras que la asistencia social se constituye con el grupo de beneficios no asociados con la aportación a un fondo. La asistencia social incluye prestaciones alimentarias, de salud o vivienda enfocada sobre todo a grupos vulnerables, establece su propio campo en la intención de procurar bienestar a sectores en pobreza extrema y de integrar un cuerpo de beneficios asociado con las aportaciones de la sociedad.

La asistencia social entonces es la intervención gubernamental destinada a brindar protección social a grupos vulnerables y sectores de población que no cuentan con los ingresos y recursos que aseguren su subsistencia, y que tampoco son cubiertos por esquemas de seguridad social. (Guadarrama 2001). La asistencia social es una concepción diferente de protección orientada por el principio de universalidad de los derechos, para lo cual es necesario asistir a los que carecen de mínimos de bienestar, así como a los débiles y vulnerables, independientemente de sus condiciones particulares de merito o trabajo. Se ubica a la asistencia social en un lugar secundario de las políticas sociales, destinado solo a una minoría, cuyas necesidades no fueron cubiertas por el sistema de seguridad social y que en muchos casos son marginados del empleo formal. En eso radica la distinción entre ambas, en cuanto al modelo de protección social en la lógica de un conjunto de derechos sociales y los mecanismos de accesibilidad, que establece vínculos que se entrelazan en torno a su intención protectora de los pobres y compensatoria de las desigualdades.

Este modelo parte de la base que la población en pobreza extrema carece de condiciones básicas que les permitan aprovechar las oportunidades de incorporarse a procesos de desarrollo, y que están vinculadas por ende a las bondades que otorga el sistema de seguridad social que sólo te otorga un empleo estable y calificado, en términos de salud, alimentación y educación.

Existe un debate importante que es el asistencialismo, entendido este como las políticas de dotación de bienes y servicios emergentes para la subsistencia, ya que para algunos sectores sociales, este trae pasividad entre la gente, que sólo se acostumbra a “estirar la mano” acentuando la dependencia de los pobres hacia el Estado. Hay que recordar que para dar el salto de asistencialismo a políticas sociales o de desarrollo, se tienen que generar las condiciones individuales y grupales para hacer frente a la competencia laboral y social, y que mucha gente no tiene esas herramientas mínimas requeridas para poder competir fuera del entrenamiento y destrezas propias del campo laboral. Aunque si bien se sabe que el asistencialismo no mitiga la pobreza, resulta pertinente incluir la consideración de que la atención asistencial en un contexto de extendida pobreza, desempeña un papel crucial para minimizar los graves daños que causa la falta de servicios básicos. Además estas políticas bien intencionadas, es

decir con un enfoque de género adecuado, pueden traer beneficios en la educación de los hijos (las madres pueden pasar más tiempo con sus hijos, lo cual les refuerza la educación) además de poder contar con guarderías a las cuales puedan acudir con sus pequeños, en vez de tener que dejarlo con una vecina o con un pariente, lo cual va en detrimento del desarrollo de los hijos.

Claro está que este concepto, meramente de mitigación de las condiciones de miseria tiene que ir acompañado de un enfoque que abandone el “asistencialismo” hacia algo más encaminado hacia la inversión en capacidades básicas para el desarrollo. Algunos de estos servicios que proporciona el Estado para mitigar la emergencia de la pobreza son clínicas y centros de salud, hospitales y servicios de la secretaría de salud, del Hospital Civil de Guadalajara, y del DIF entre otros, de carácter municipal, pues se encuentran otros como el seguro popular, pero este es de carácter federal.

Partiendo de la base que las políticas públicas son fruto de consensos históricamente constituidos y de prácticas institucionales que han servido para un tiempo determinado de acuerdo a una serie de “valores” que permearon podremos entender el camino que han seguido a lo largo de la historia de nuestro país las políticas asistenciales.

En México las políticas asistenciales están muy ligadas al origen del Estado y sus actores, como la Iglesia. Estas en origen significaban la denominación de beneficencia pública que consistía en socorrer a los pobres por medio de la ayuda de hospicios, asilos y correccionales, previniendo los riesgos sociales que significaba esa población, desde la visión de caridad católica. Tras la revolución mexicana el concepto cambió hacia uno cargado de derechos sociales de responsabilidad colectiva tutelada por el Estado para toda la población, muy ligado al Corporativismo. Es decir es una ampliación de las políticas sociales hacia la educación, salud, alimentación y vivienda, asegurando beneficios para todos, substituyendo el concepto de beneficencia por asistencia social.

En ese sentido las nuevas ideas sobre la igualdad y la responsabilidad social que se encuentran en el centro del pensamiento post revolucionario, se convirtieron en principios rectores de la Carta Magna. Esto dio paso a la transformación del término en

la concepción de la igualdad de todos ante la ley, sino de la igualdad relacionada con los servicios básicos para el desarrollo (salud, educación, trabajo), así la asistencia se deslinda de la caridad y muestra una intención compensatoria para que los más pobres puedan tener acceso a las oportunidades de empleo y trabajo, que es precisamente el espíritu de la industrialización donde se dividirán los conceptos de la política asistencial y la seguridad social, durante todo ese periodo post revolucionario el gobierno mexicano utilizó el corporativismo de las instituciones sociales para cooptar y para aprovechar políticamente.

En los años 70 se modifica este concepto agotándose el modelo asistencial centrado en la responsabilidad del Estado, en esta concepción neoliberal por minimizar la función del Estado, dismantelar el sector público y poner al mercado los servicios de ese carácter es decir, abandonar la dotación gratuita por parte del gobierno para que se cobren por los servicios aún a los más pobres.

El primer cambio importante se dio en el gobierno de López Portillo cuando transformó en 1977 el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), dentro de las funciones del Sistema Nacional de Salud, lo que significó una reducción en su concepción como esfera propia de la intervención gubernamental. Guadarrama (2001) señala que al crearse dicho sistema la atención a los grupos vulnerables perdió importancia, y se mantuvo al DIF al margen de los esfuerzos de modernización de la administración pública, esto significó por ende que muchas de sus políticas públicas y estrategias de atención siguieran siendo las mismas.

Por ello a partir de los años 80 se optó por utilizar criterios selectivos para la asistencia social, y por modificar el sustento legal en la selección de los beneficiarios, de ahí la aparición de códigos y leyes de asistencia social que delimitaran universos y tipos de beneficiarios. En 1986 se publicó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, En ese momento se hizo necesario redefinir todos los centros y asilos y tareas con que se contaban para poder tener una mínima institucionalidad. La medida más importante posterior a esto fue la descentralización de los servicios de asistencia social, desde el ámbito federal hasta el municipal, creándose los sistemas estatales y

municipales de asistencia social, con el fin de descentralizar dichas políticas. Esto operó como un mecanismo de racionalización y mayor austeridad en la asignación de recursos destinados a la asistencia. Paralelamente a esto, se desplaza una tendencia hacia el fomento a las organizaciones civiles (OSC) locales en contrapeso a la inactividad del actuar gubernamental, pero que a la larga le sirvió al Estado, dejando en manos de dichas OSC la responsabilidad de ciertos sectores vulnerables que por vía de la nueva regulación quedaban fuera del ámbito de acción del DIF, al final de cuentas la participación de la ciudadanía en estas tareas si bien es quitarle el monopolio gubernamental a las acciones gubernamentales es una arma de doble filo, pues el Estado se deslinda de sus obligaciones (Guadarrama, 2001).

Posteriormente con Carlos Salinas de Gortari en los años 90 se traspasó de la asistencia a la solidaridad social, y se etiquetó bajo el nuevo programa de combate a la pobreza; Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) con el que en ese momento se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como eje rector de la política pública para los pobres, concentrando desde ahí todos los esfuerzos, sectorizando la atención de ciertos grupos (discapacitados, ancianos e indigentes) a la atención del DIF. El programa no sólo no abatió la pobreza sino que además limitó el campo de acción de la asistencia a grupos restringidos y apoyos en situación de emergencia.

La última estrategia de combate a la pobreza es el PROGRESA, Programa de Educación, Salud y Alimentación implementado por el gobierno federal en el 2000. Esta política tiene dos elementos importantes que destacar. Por un lado el componente de complementariedad de las acciones de salud, alimentación y educación. También el condicionamiento recíproco que existe en el otorgamiento de los apoyos, y el hecho de que los apoyos al consumo alimentario se dan mediante dinero y no en especie, y a quien es el encargado de hacer la comida en cada domicilio, es decir las mujeres del hogar. Lo que se le critica a esta política es que es un programa diseñado para sacar a los pobres de su condición, sólo en la medida en que estos tengan acceso a los mercados en la misma condición de los no pobres. El otro componente es considerar que a partir de esta dotación de recursos se podría transformar la economía de las personas, para redistribuir y aumentar los ingresos de las familias pobres y mejorarles para de esta manera tener mejores capacidades para el trabajo. Es decir “se centra su

operación en el impulso al empleo y el ingreso individual, en vez del fomento productivo” (Guadarrama, 2001).

Breve resumen de conceptos:

Pobreza: carencia total o parcial de los derechos del individuo para el desarrollo social, esto es vivienda, salud, educación y seguridad social y el componente del ingreso, es decir cuando éste es insuficiente para adquirir bienes y servicios básicos que requiere para satisfacer sus necesidades.

La vulnerabilidad es la incapacidad de una familia de abastecerse de los mínimos esenciales para la subsistencia armónica con calidad de vida, está vinculada a la pobreza, sin embargo es independiente de esta. La vulnerabilidad se entiende como inseguridad y sensibilidad en el bienestar de los individuos, los hogares y las comunidades frente a un entorno cambiante.

Enfoque de género: La categoría género involucra una jerarquización en la cual las características y actividades asociadas con lo masculino reciben una mayor valoración social, puede ser percibido de manera diferente por hombres y mujeres con distintas experiencias de vida. Reconocer que existen desigualdades sociales entre mujeres y hombres, que se reflejan en la asignación de identidades y actividades y en la separación de ámbitos de acción dentro de un tejido social.

Jefatura de hogar femenino: Está referida a la manutención económica de un hogar, con la mujer que aporta el sustento mayoritario para una familia, en muchas ocasiones esto se debe a la fragmentación de la familia, a ser mujeres abandonadas por el marido, divorciadas, viudas o madres solteras.

Asistencia social: Se asocia con el grupo de beneficios no contemplados en la seguridad social de los trabajadores. La asistencia social incluye prestaciones alimentarias, de salud o vivienda enfocada sobre todo a grupos vulnerables, y establece su propio campo en la intención de procurar bienestar a sectores en pobreza extrema. La asistencia social entonces es la intervención gubernamental destinada a brindar protección social a grupos vulnerables .

2. CONTEXTO POBLACIONAL DE GUADALAJARA

Introducción:

Esta investigación toca en lo general la problemática de las mujeres como sujetos de política asistencial, para ello es necesario que nos sumerjamos en algunos datos estadísticos generales de Guadalajara. Para ejemplificar las fallas en la política pública he decidido referir un caso ejemplar que demuestra estas grietas en el sistema, el caso de la colonia Ferrocarril, para lo cual aportaré algunos datos estadísticos de esta colonia. Cabe hacer mención que dentro de la zona ampliada denominada “Ferrocarril”, existen dos colonias más pequeñas que forman parte de la misma historia, pero que actualmente tienen delimitaciones diferenciadas, de ahí proviene la Mixteca y el Embarcadero, pero ambas comparten la misma información socio demográfica.

La segunda parte de este sub capítulo está dirigido hacia la descripción general de los programas de asistencia social del DIF, en el cual se hace una descripción basada en el Programa Municipal de Asistencia Social y de ahí en específico hacer una derivación de aquellas políticas enfocadas hacia la atención de la mujer.

2.1. Datos generales de población de Guadalajara

En el cuadro siguiente se observa, en primer término, la cantidad total de población en el municipio de Guadalajara, la cual asciende a 1 millón 600 mil 940, de acuerdo al conteo 2005 realizado por el INEGI. Los hombres y mujeres de este municipio se distribuyen con una diferencia de 4.35 puntos porcentuales, siendo más las mujeres que los hombres, pues ellas representan el 52.17% de la población total.

Tabla 1. Población total y de 0 a 17 años, por género

Población, 2005	Hombres	Mujeres
Total: 1,600,940	765,701 (47.82 %)	835,239 (52.17 %)
Niños de 0 a 17 años: 501,246	253,695 (50.61 %)	247,551 (49.38 %)
% respecto a la población total: 31.30	15.84 %	15.46 %

Autor: INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

La siguiente tabla la elaboré para el Diagnóstico DIF 2009 con la intención de identificar los números totales de población vulnerable y en la medida de lo posible que los datos oficiales nos dejaran acceder (tanto por las deficiencias de cifras actualizadas, como por la carencia de números) ver a qué porcentaje de esta atiende el DIF. Mi interés es mostrar que los sectores de mayor población en el municipio, no necesariamente son los más atendidos en la misma dimensión por DIF, es decir por ejemplo las mujeres representan el 52 % de la población del municipio, los datos muestran que se atiende a apenas el 1 % en línea directa. El otro ejemplo es la población infantil que representa un 32 % de la población atendiendo sólo un 11 %.

Los porcentajes más altos de servicios, no representan que la atención sea integral, como en el caso de los desempleados, significa que se les atiende, tal vez con algún curso de capacitación, una plática, o en la búsqueda de empleo durante una ocasión, pero no hay un seguimiento.

Tabla 2. Población por Sector Vulnerable en Guadalajara

sector	población GDL	% sobre población total	población atendida	%
menores de 14 años	413.968	26	6.541	1,6
niños de 0 a 4 años de edad	134.125	8	2.648	2,0
poblaciones que habitan en la calle	3.000	0	380	12,7
niños albergados en hogares sustitutos o en tránsito	6.600	0	95	1,4
mayores de 5 años a 17 que dejaron la escuela (o no terminaron la primaria)	150.374	9	*	*
niños y niñas explotados laboralmente	30.000	2	1.057	3,5
Población total infantil (hasta 17 años)	501.246	31	57.817	11,5
madres adolescentes	66.819	4	668	1,0
mujeres encabezan económicamente hogar	210.029	13	*	*
población total de mujeres	835.239	52	5.104	0,6
Adultos Mayores	145.000	9	9.420	6,5
personas que viven en entornos violento	384.226	24	4.439	1,2
personas con discapacidad	37.000	4	4.112	6,4
desempleados	80.000	5	26.839	33,5
Personas q viven con – 2 dls al día.	224.132	14	12.000	5,4
personas que viven pobreza media (5 dls día)	560.329	35	100.648	18,0
POBLACION TOTAL	1.600.940		131.120	8,2

* En dos de los casos no se encontraron datos directos de población atendida por DIF.

Los Problemas de Asistencia Social del DIF en Guadalajara en atención a la Mujer

Elaboración propia con datos de INEGI, COEPO, Colegio de Jalisco, y Estadísticas de Jalisco sobre empleo 2008.

Derivado de la tabla anterior, surgió una duda mayor, y que a la lectura crítica de cualquier persona es evidente. El porcentaje más alto de población son las mujeres, sin embargo, como se desarrollará en el capítulo dos de este reporte es el menos atendido, puesto que no hay programas diseñados ex profeso para este sector femenino. Los datos son incoherentes.

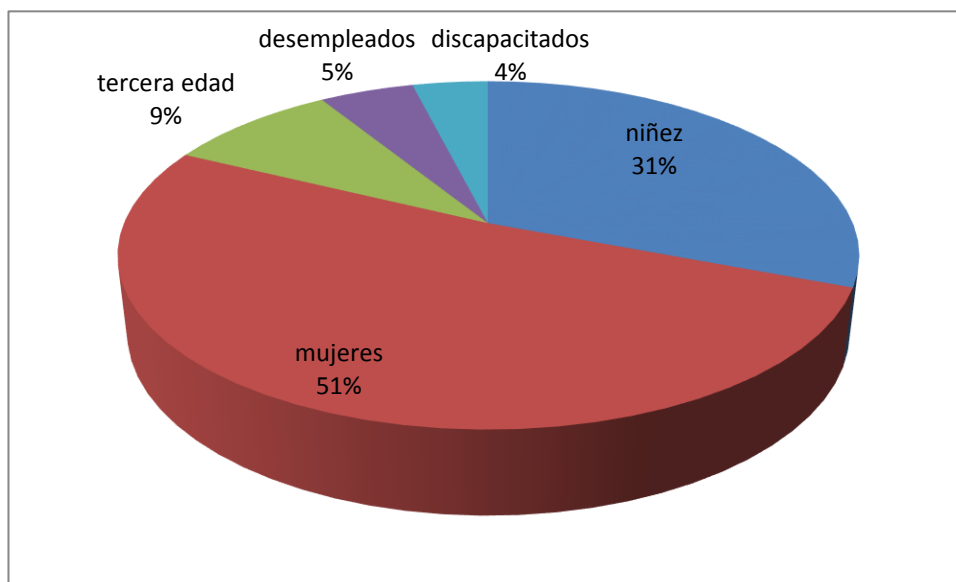
Tabla 3. Distribución Porcentual de la Población vulnerable en Guadalajara

sectores población	No personas	%
niñez	501.000	31,29
mujeres	835.239	52,17
tercera edad	180.745	11,29
desempleados	80.000	4,99
Personas con discapacidad	64.040	4

Autor: Páez Vieyra, Juan Carlos, a partir de datos de INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

(La suma de estos no es necesariamente 100 %, dado que la población de mujeres se disemina entre los otros sectores vulnerables).

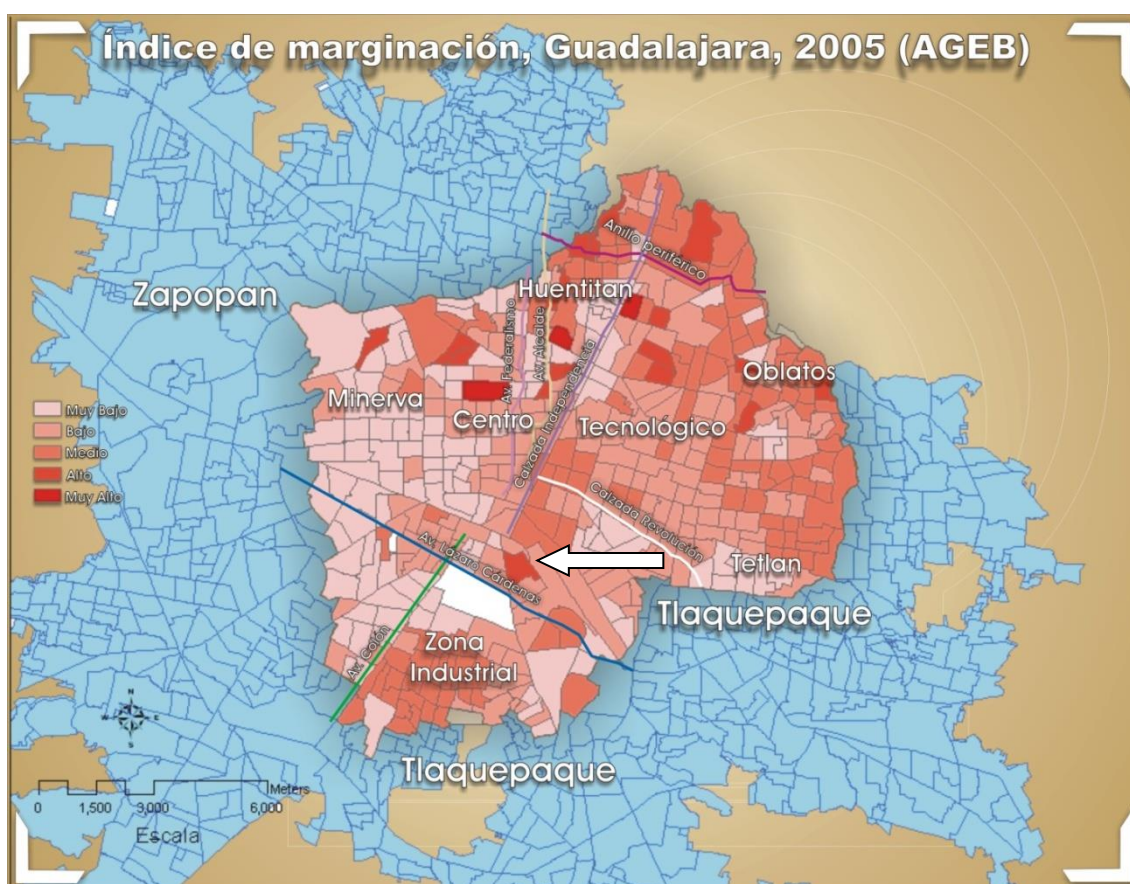
Gráfica 4. Población por sectores vulnerables



Autor: Páez Vieyra, Juan Carlos, a partir de datos de INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

Veamos, a continuación el mapa que contiene el índice de marginación del municipio de Guadalajara.¹ Si bien este municipio no es considerado como de marginalidad alta, si se logra observar en el mapa las AGEB (Área Geo Estadística Básica) que reflejan esta condición clasificada como media; vale la pena llamar la atención hacia la coincidencia de indicadores de alta población infantil y deserción escolar, con las AGEB de condición media marginal. Ello representa puntos de atención sobre los que habrá que trabajar en el futuro inmediato.

Mapa 1. Índice de Marginación en Guadalajara



Autor: Ricardo Fletes, del Atlas de Riesgo Social.

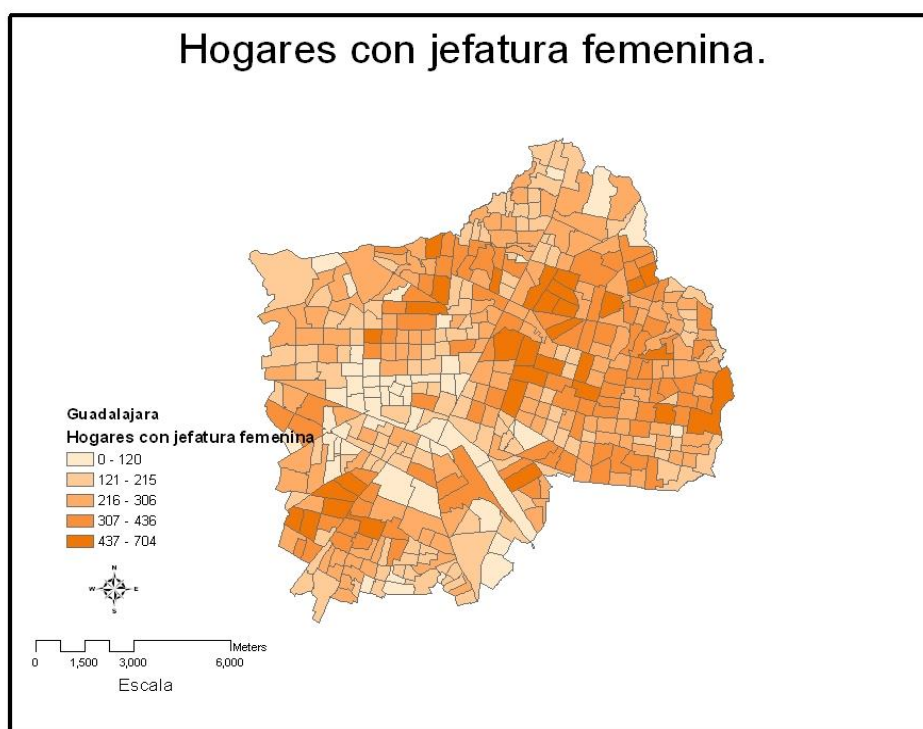
En este mapa podemos observar que los polígonos ubicados en los límites de las zonas Centro-Huentitán son los que tienen áreas de muy alta marginación (que no quiere decir que sólo se concentre la pobreza ahí, pues también Oblatos y Tetlán tienen franjas de media marginación), pero si es de destacarse que diez de las quince AGEB de

¹ Este índice fue construido a partir de variables consideradas como determinantes en la constitución del índice de marginalidad, esto según la COEPO. Los cuales son cuatro: población sin derechohabencia a los servicios de salud, falta de acceso a la educación, residencia en viviendas inadecuadas y percepción de ingresos monetarios insuficientes.

alta y media marginación del municipio se concentren en esa zona. El hecho de que la Colonia Ferrocarril esté considerada de media marginación le dan las características necesarias de analizar precisamente ahí. El coloreado más oscuro nos indica una mayor concentración de índices de marginalidad, mientras que las zonas con un color más claro representan marginalidad baja. La colonia que se muestra en la flecha es precisamente la Ferrocarril, un asentamiento enclavado en el corazón de la ciudad que presenta índices de pobreza extrema que utilizamos como ejemplo de la mala distribución de centros del DIF.

Otro dato muy relevador fue el índice de jefaturas de hogar femeninas, siendo Guadalajara de los más grandes porcentajes de los centros urbanos en todo México, aquí se plasma el mapa:

Mapa 2. Distribución de los hogares con jefatura femenina

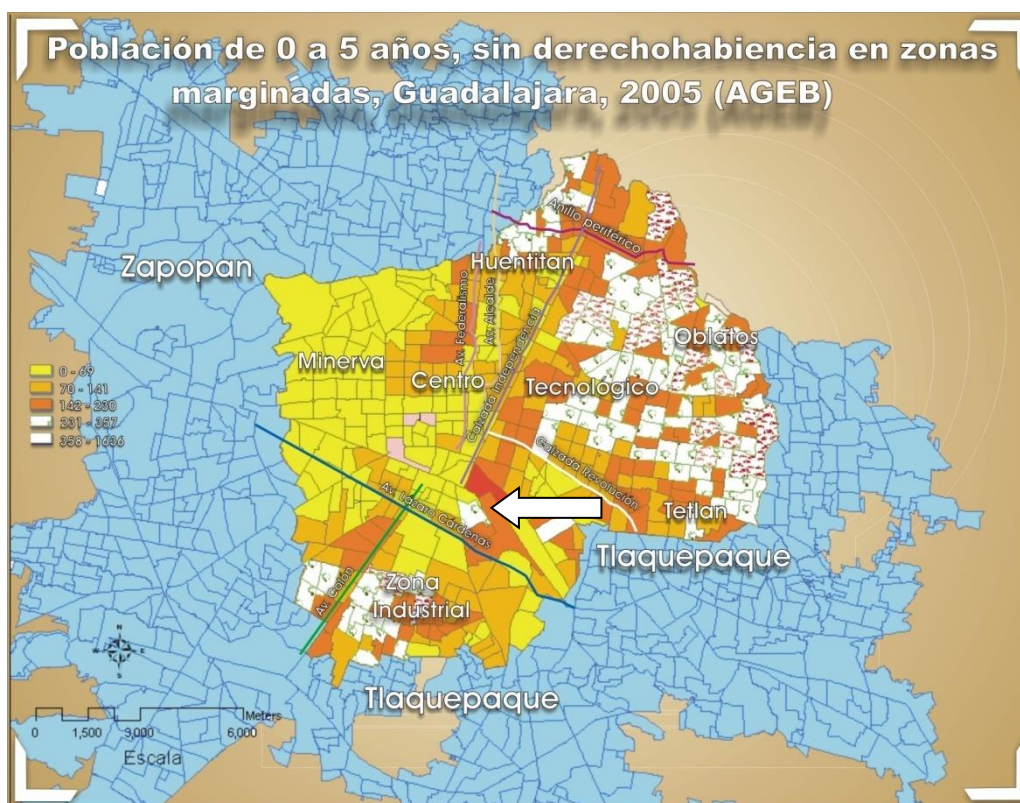


Autor: Ricardo Fletes, del Atlas de Riesgo Social 2009.

Uno de los intereses del diagnóstico que elaboramos para el DIF en diciembre pasado era cruzar datos de donde se encontraba acumulada la población infantil del

municipio, y después cruzar ese dato con la población que no cuenta con derechohabiencia sea al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o Seguro Popular, de ese cruce obtuvimos el siguiente mapa, la referencia marca que las AGEB que están en color blanco son en las que se encimaron ambas referencias:

Mapa 3. Distribución de población infantil sin derechohabiencia



Fuente: Diagnóstico de Asistencia Social, DIF Guadalajara, 2007-2009.

Vemos nuevamente que la AGEB a que hace referencia la Colonia Ferrocarril si presenta indicadores de alta población infantil de 0 a 5 años, y de falta de servicios de salud pública y seguridad social.

2.2. Generalidades del Sistema DIF Guadalajara

Para elaborar esta parte de la investigación hemos iniciado con la revisión de los más importantes documentos jurídicos y administrativos que sostienen el quehacer del DIF Guadalajara, aquí es importante hacer la referencia de que el resumen de acciones realizadas por DIF corresponde solo al periodo de dos años de 2007 -2008, puesto que no se contaron datos de 2009 para poder hacer un análisis de la administración trienal, los documentos revisados son:

- a) El marco normativo vigente sobre la asistencia social municipal aplicable en el municipio de Guadalajara.
- b) El programa de asistencia social para el periodo 2007-2009
- c) Los informes anuales del sistema DIF Guadalajara de 2007 y 2008
- d) Los indicadores y el sistema de evaluación institucional.

a) Marco Normativo:

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Jalisco, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la asistencia social pública y demás funciones que le asigna el Código de Asistencia Social del estado de Jalisco:

Los objetivos del Sistema DIF Guadalajara son: (Art. 19 del Código de Asistencia Social)

- I.- Asegurar la atención permanente a la población marginada, brindando servicios integrales de asistencia social, enmarcados dentro de los programas básicos del Sistema para el DIF Jalisco.
- II.- Promover en el Municipio los mínimos de bienestar social y el desarrollo de la comunidad, para crear mejores condiciones de vida de los habitantes del Municipio;
- III.- Fomentar la educación escolar y extraescolar e impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez;

IV.- Apoyar y fomentar la nutrición y las acciones de medicina preventiva dirigidas a los lactantes, y en general a la infancia, así como a las madres gestantes;

V.- Proporcionar la creación de establecimientos de asistencia social, en beneficio de menores en estado de abandono, de ancianos, y de los minusválidos sin recursos;

VI.- Investigar la problemática del niño, la madre y la familia, a fin de proponer las soluciones adecuadas;

VII.- Prestar servicios de asistencia Jurídica y de orientación social a los menores, ancianos, minusválidos sin recursos, y a las familias, para atención de los asuntos compatibles con los objetivos del sistema;

VIII.- Coordinar todas las tareas que en materia de asistencia social realicen otras Instituciones del Municipio;

IX.- Procurar, permanentemente, la educación de los objetivos y programas del Sistema Municipal con los que lleve a cabo el DIF Estatal, a través de acuerdos, convenios o cualquier figura jurídica, encaminados a la obtención del bienestar social.

Tabla 8. Sujetos de Asistencia Social

LEY DE ASISTENCIA SOCIAL, 2004 (Artículo 4) Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar. Con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente:	
I. Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por:	a) Desnutrición; b) Deficiencias en su desarrollo físico o mental, o cuando éste sea afectado por condiciones familiares adversas; c) Maltrato o abuso; d) Abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos; e) Ser víctimas de cualquier tipo de explotación; f) Vivir en la calle; g) Ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio

	<p>h) Trabajar en condiciones que afecten su desarrollo físico y mental;</p> <p>i) Infractores y víctimas del delito;</p> <p>j) Ser hijos de padres que padezcan enfermedades terminales o en condiciones de extrema pobreza;</p> <p>k) Ser migrantes y repatriados, y</p> <p>l) Ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa.</p> <p>Para los efectos de esta Ley son niñas y niños las personas hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos, tal como lo establece el Artículo 2 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</p>
<p>II. Las mujeres:</p>	<p>a) En estado de gestación o lactancia y las madres adolescentes;</p> <p>b) En situación de maltrato o abandono, y</p> <p>c) En situación de explotación, incluyendo la sexual.</p>

Para efectos de trabajo en el Municipio de Guadalajara se definen los sujetos de asistencia social a través del Código de Asistencia Social en su artículo 5 los siguientes:

1. Menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o maltrato;
2. Alcohólicos y farmacodependientes, que se encuentren en estado indigencia;
3. Mujeres en período de gestación o lactancia, carentes de recursos económicos o maltratadas;
4. Senescentes, que se encuentren en estado de desamparo o maltrato;
5. Personas con discapacidad en los términos de este ordenamiento;
6. Indigentes;
7. Familiares que dependan económicamente de quienes se encuentren privados de su libertad por causas penales y que por ello queden en desamparados.
8. Familiares directos, hasta el primer grado, ascendientes, descendientes o colaterales que dependan económicamente de quienes hayan perdido la vida;
9. Las víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono;
10. Personas que por alguna enfermedad se encuentren en estado de abandono o indigencia.

A continuación se presentan las bases organizacionales del DIF Guadalajara para conocer su espíritu en base al Programa Municipal de Asistencia Social 2007 - 2009;

- **Misión:** El DIF Guadalajara previene condiciones que generan vulnerabilidad y atiende a personas que sufren problemáticas sociales, promoviendo la formación basada en valores de acuerdo a la normatividad que le compete, para contribuir así al desarrollo integral de las familias tapatías.

- **Visión:** El DIF Guadalajara es una institución prestigiada y reconocida por brindar servicios con calidad y calidez. Líder en el desarrollo humano corresponsable, en donde las personas encuentran un espacio de ayuda mutua y adquieren un compromiso con la sociedad para lograr la integración de la familia tapatía.

-Ejes rectores del DIF Guadalajara,

- Asistencia social compartida,
- coordinación interinstitucional para nuestros niños tapatíos,
- oportunidades para los grupos vulnerables,
- nuestra familia tapatía vive con valores,
- asistencia jurídica para la familia,
- transparencia administrativa,

Para lograr los dos elementos planteados antes, el Programa Municipal de Asistencia Social establece las siguientes estrategias generales:

1. Desarrollo humano para todos los tapatíos
2. Promoción de la integración de la familia tapatía (por medio de valores)
3. Calidad en el servicio y calidez humana

Nota: Es muy interesante observar que aun cuando el Programa de Asistencia Social tiene considerado el factor de vulnerabilidad que representa la población sin derechohabencia a servicios de salud, los crecientes hogares con jefatura femenina, las madres adolescentes, los hogares con violencia intrafamiliar y el rezago educativo

en la población son vulnerabilidades urgentes a resolver que no están contempladas en las líneas estratégicas y en las líneas de acción de la misma institución.

De estos elementos propone las siguientes líneas de acción para el periodo 2007-2009:

1. Protección a la infancia
2. Atención al adulto mayor
3. Integración a personas con discapacidad
4. Integración y fortalecimiento familiar
5. Desarrollo comunitario
6. Gestión administrativa

Para los fines de este trabajo no voy a desglosar cada uno de las líneas de acción sino sólo aquellas que tienen competencia o son acciones que tienen que ver con políticas enfocadas a la ayuda a madres solas jefas de hogar y a sus hijos menores de edad entre 0 y 3 años de edad. Para ello iniciaré con la primera línea:

1. Protección a la infancia

1.1. Programa de desarrollo infantil

Objetivo:

Propiciar el desarrollo cognoscitivo, físico-afectivo, psicosocial, cultural psicomotriz de las niñas y los niños menores entre 6 meses y 6 años hijos de madres trabajadoras y/o en condiciones de vulnerabilidad que les permita reafirmar su personalidad cimentada en la autoestima y valores universales con participación de su familia y su comunidad.

Servicios:

- Capacitación
- Consulta psicológica a padres y niños
- Educación inicial en Centros de Desarrollo Infantil

- Educación preescolar en Centros de Desarrollo Infantil y en Centros de Desarrollo Comunitario
- Cursos de verano en Centros de Desarrollo Comunitario
- Raciones alimenticias a los niños en los Centros de Desarrollo Infantil

1.4. Asistencia infantil comunitaria

Objetivo:

Brindar servicio formativo asistencial a menores de 2 a 5 años 11 meses de edad hijos de madres trabajadoras y/o en condiciones de pobreza que viven en zonas vulnerables

Servicios:

- Educación formativa

(Respecto de este programa cabe hacer mención que en el inicio de la presentación de los programas aparece este objetivo, sin embargo al pasar a las tablas de metas operativas, el mismo punto 1.4 aparece como –Atención integral a adolescentes en conflicto con la ley, y los objetivos y metas están relacionadas con ese rubro.

1.7. Prevención de riesgos psicosociales

Objetivo:

Promover y establecer estrategias para prevenir los factores de riesgo psicosocial en menores, adolescentes, familias y comunidades fortaleciendo habilidades de protección, uso positivo del tiempo libre y la práctica de los valores humanos.

Servicios:

- Orientación
- Becas
- Capacitación
- Sesiones deportivas
- Promoción y difusión

En las metas operativas vuelve a ocurrir lo mismo que en el punto anterior, aparece el rubro 1.7 como Prevención y atención a la explotación sexual infantil, observándose claramente el desfase que existe entre los dos elementos de este mismo documento.

1.10 Educación para la salud sexual y reproductiva

Objetivo:

Atender en grupos de auto-ayuda a embarazadas y madres adolescentes para orientar y promover acciones que permitan una actitud responsable frente a su sexualidad.

Servicios:

- Seguimiento
- Becas
- Reinserción escolar
- Integración escolar
- Canalización
- Grupos de ayuda
- Becas

4. Integración y Fortalecimiento Familiar

Los diferentes programas de esta línea son los siguientes:

- Atención a víctimas de violencia intrafamiliar,
- Conciliación de pareja,
- Escuela de padres,
- La Familia nuestra fortaleza,
- Campaña de matrimonios colectivos,
- Cursos prematrimoniales

Dentro de los programas de mejora que ha intentado implementar el DIF Guadalajara es relevante mencionar el “DIF Toca a tu Puerta” que tiene como misión promover los programas y servicios que ofrece el Sistema, en cada colonia del municipio, otorgando el servicio en la misma colonia con la política de corresponsabilidad, con el fin de difundir y otorgar los servicios del DIF en las diferentes colonias del territorio.

Posteriormente en el análisis que elaboramos de las líneas de acción, dentro del Diagnóstico DIF 2009 hicimos un listado secuencial de los 39 programas que se derivan de ellas (Anexo 1).

A continuación presento los programas de asistencia social que otorga el DIF Guadalajara y que indirectamente benefician a las mujeres, en la lógica secuencial que hicimos enlistando todos los 39 programas.

Tabla 9. Programas que indirectamente apoyan a la mujer

Acciones por programas	Descripción de las funciones y cobertura poblacional
4. Asistencia jurídica y orientación social a la población vulnerada.	Asesoría jurídica familiar. Servicios: Derivación y canalización a programas del Sistema DIF Guadalajara y a otras instituciones. Representación jurídica en juicios familiares. Población atendida indirecta; 3778 mujeres
7. Orientación nutricional y la alimentación	Ayuda alimentaria directa. Servicios: Entrega mensual de despensas. Gestión para la implementación de comedores comunitarios.
9. Promoción del desarrollo social y familiar por participación en acciones públicas en su beneficio.	Escuela para padres, Población: 1,600 padres de familia.
11. Prestar servicios de salud para personas en estado de necesidad	Programa: Atención médica y odontológica en el primer nivel, Servicios: Terapia psicológica; Pláticas, talleres psicoeducativos. Eventos de promoción de la salud mental; Atención especializada en psiquiatría; Atención especializada en ginecología; Consulta odontológica;

12. Apoyo con educación y capacitación laboral	Atención de trabajo social por primera vez Población atendida: 200 mujeres
13. Prevención del desamparo, abandono, maltrato y protección a quien la sufre.	Atención integral a familias en situación de violencia intrafamiliar. Atención jurídica. Terapia psicológica. Atención sociofamiliar. Modelo de abordaje para la prevención y atención a las familias en situación de violencia intrafamiliar, 2245 personas

* Datos obtenidos del Programa de Asistencia Social 2009, DIF Guadalajara.

c) Análisis de los informes del sistema DIF Guadalajara de 2007 y 2008

Respecto a este tema analizamos los dos informes que se entregaron al finalizar el año y elaboramos un cuadro sinóptico que diera cuenta de las acciones que se realizaron:

- Informe 2007

Línea de acción	Actividades
1. Protección a la infancia.	De los 14 Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y 23 Centros de Desarrollo Comunitario (CDC), se benefició a cerca de 4 mil 600 niños con educación inicial o preescolar, a quienes se otorgo casi 1 millón 800 mil raciones alimenticias y 12 mil 700 consultas. Se ofreció servicios en dos Centros de Educación Psicopedagógica a niños y niñas con problemas con atención dispersa, hiperactividad o trastornos por déficit de atención, con la finalidad de apoyar en el desarrollo educativo, a los alumnos y a las autoridades escolares. (435 niños y 163 padres con cerca de 7 mil terapias).
4. Integración de la familia	En cuestión de atención jurídica familiar se benefició a casi 10 mil personas, con 3 mil 600 acciones, principalmente cursos, asesorías, pláticas, eventos masivos y patrocinio jurídico. (4 a 4.9 del Programa Municipal de Asistencia Social) En DIF Guadalajara se cuenta con el Consejo de Familia, órgano de participación ciudadana que tiene como objetivo la atención, custodia y asistencia a la niñez, discapacitados, personas de la tercera edad, madres en situación crítica y a la familia. En el presente año entre otras actividades se ejerció la tutela institucional sobre 321 pupilos, otorgando 24 custodias y se hicieron 46 registros extemporáneos de menores.

	Con DIF Toca a Tu Puerta se visitó a 64 mil hogares por medio de mil 134 jornadas efectuadas todos los jueves, en colaboración de los Centros de Desarrollo Comunitario, de Desarrollo Infantil y Oficinas Centrales.
--	---

- Informe 2008.

Línea de acción	Actividades
1. Protección a la infancia.	A través de 41 Centros, se atendió a 4 mil seiscientos niños con guardería y/o preescolar, a quienes se les otorgaron raciones alimenticias y consultas médicas.
4. Integración de la familia	En el 2008 se desarrolló un modelo de abordaje para la prevención y atención integral a las familias en situación de violencia intrafamiliar para cubrir los diferentes niveles de intervención: prevención, atención, protección y reinserción familiar y social. El programa DIF Toca Tu Puerta, se visitaron 100 mil hogares, alcanzando ya la cifra de 173 mil desde el inicio del programa.

Desgraciadamente hasta el momento de la elaboración de esta investigación no se ha dado a conocer al público el Informe 2009 de DIF Guadalajara.

d) El sistema de indicadores presentado por el DIF

El Programa Municipal de Asistencia Social menciona los criterios o rubricas de indicadores, sin embargo estos no se desarrollan después. Posteriormente presenta los programas por metas (conceptos a medir) y cobertura, pero no se aterrizan en una relación de acciones e indicadores de evaluación.

a) Indicadores de calidad:

- oportunidad
- integralidad
- innovación
- satisfacción del usuario
- innovación

b) Indicadores de desempeño

- profesionalización
- organización
- procesos
- normatividad

c) indicadores de operación

- cobertura
- eficiencia
- eficacia
- efectividad
- legitimidad

Ejemplo de tabla de Metas Operativas que se desarrolla después de la presentación de indicadores.

Programa	Objetivo	Servicios	Concepto a medir	Cobertura actual	Cobertura hacia el 2009
----------	----------	-----------	------------------	------------------	-------------------------

Algunos de los indicadores que se presentan son en realidad criterios de atención y servicio. Otros por ejemplo los del inciso c, son en realidad indicadores de desempeño, pero aún cuando la cobertura es un indicador cualitativo, este no se relaciona con las necesidades sociales, por lo que la falta de interrelación entre ambos no genera análisis de eficiencia y eficacia en los servicios que se otorgan. Sin embargo este análisis se abordará con mayor profundidad en el siguiente capítulo de este reporte.

Cierre.

Hasta aquí presentamos brevemente el marco teórico de este trabajo, en el hemos hecho un esbozo de los significados básicos de asistencialismo y de las problemáticas más importantes que aquejan a las mujeres en general como sector vulnerable. Posteriormente hemos presentado únicamente las políticas que ameritan mayor importancia en relación con las mujeres del DIF Guadalajara. En esta primera etapa he intentado no hacer ningún juicio de valor, es decir no he querido interpretar datos, cifras, y programas. Este capítulo es, como su nombre lo indica, sólo para presentar datos específicos. En el siguiente capítulo si entraré ya a hacer una valoración analítica

específica en virtud de los datos obtenidos de la política asistencial del DIF en el periodo del trienio 2007- 2009.

II. ANÁLISIS ACTUAL DE LA POLÍTICA ASISTENCIAL DEL DIF

Introducción:

En el capítulo primero revisaré tanto el marco teórico el significado de los temas más importantes que cuando tratemos asistencia social se requieren. Por ejemplo inicié definiendo pobreza, vulnerabilidad, marginación, el análisis de condición de género aunado a la problemática de la jefatura de hogar, todos los autores revisados, así como las evidencias inferidas por el sentido común nos muestran que la mujer que es jefa de hogar con hijos pequeños, sin estudios básicos, y que habita en condiciones de pobreza, es mucho más proclive a la vulnerabilidad y la discriminación social. Basta con salir a la calle y mirar a esas mujeres migrantes, llamadas “Marías” que piden una moneda en las calles, con sus hijos envueltos a la espalda entre contaminación, para darse cuenta que una mujer pobre y migrante tiene nulas, me atrevería a decir, posibilidades de brincar el borde de la marginación. Como lo señalé en el capítulo anterior (p. 11, 18 y 19) citando a (Villagómez, 2006) (Enríquez, 2008) y (Villareal, 2009), las tres autoras señalan la vulnerabilidad que genera la migración del campo a la gran metrópoli, sobre todo por falta de redes sociales que les ayuden.

Se necesitan elementos como ahorro, mejoras salariales, mejor trabajo, acompañamiento de políticas sociales y asistenciales efectivas para que esa condición sea superada. Por ejemplo en el caso chileno (Arriagada, 1998) en el que la capacitación y la mejora laboral fueron el pivote para dar el salto fuera de la marginación y vulnerabilidad, claro siempre ligado a dos elementos, un fuerte acompañamiento de política social (apoyos económicos para la alimentación) y de asistencia social (guarderías para los menores de 4 años) se alcanzó a superar la pobreza y vulnerabilidad. Posteriormente entró a señalar breves críticas al modelo de asistencia social implementado en México. Y a continuación describo el ejemplo la Colonia Ferrocarril para reforzar la hipótesis de la investigación, es decir las fallas en la provisión de servicios de DIF a mujeres, madres de familia, jefas de hogar.

En el mismo vamos a analizar la política asistencial del DIF a la luz de tres elementos de análisis; primero los documentos normativos y organizacionales señalados en el capítulo anterior, segundo el diagnóstico elaborado para DIF con los académicos Ricardo Fletes y Guillermo Ortiz, y en tercer término mi experiencia laboral al interior del Sistema DIF Guadalajara en el área de Planeación.

I. Análisis del Sistema DIF Guadalajara

1.1 Análisis del Programa Municipal de Asistencia Social.

“La estrategia nace en esta etapa del proceso. La estrategia se direcciona a partir de la integración entre la misión, con sus principios y deseos, y el diagnóstico con sus acciones posibles. Una vez establecida la estrategia a seguir, la pregunta es ¿cómo lograrlo? es entonces que los objetivos y posteriormente las metas se convierten en las pautas de acción del plan estratégico. Los objetivos son una expresión lógica de la relación entre la misión, el diagnóstico para la decisión y el proyecto de integración, como interrelaciones sistemáticas de elementos de la intención y de la constitución de la dirección.” (Ramírez Macías, 2009), todo ello lo mencionamos para contrastar la práctica real del mecanismo de planeación de DIF 2007 contenido en el Programa Municipal de Asistencia Social, donde encontramos las siguientes inconsistencias.

De la revisión de la misión y visión con los ejes rectores podemos ver que no hay interrelación entre ambos, es decir A no te lleva a B, (A=misión, visión)(B=ejes rectores).

- **Misión:** El DIF Guadalajara previene condiciones que generan vulnerabilidad y atiende a personas que sufren problemáticas sociales, promoviendo la formación basada en valores de acuerdo a la normatividad que le compete. (Programa Municipal de Asistencia Social 2007-2009, DIF Guadalajara).

- **Visión:** El DIF Guadalajara es una institución prestigiada y reconocida por brindar servicios con calidad y calidez. Líder en el desarrollo humano corresponsable, en donde las personas encuentran un espacio de ayuda mutua.

Ejes rectores del DIF Guadalajara,

- Asistencia social compartida,

- coordinación interinstitucional para nuestros niños tapatíos,
- oportunidades para los grupos vulnerables,
- nuestra familia tapatía vive con valores,
- asistencia jurídica para la familia,

Estrategias generales:

- 1. Desarrollo humano para todos los tapatíos
- 2. Promoción de la integración de la familia tapatía
- 3. Calidad en el servicio y calidez humana

Los ejes rectores suenan más a principios generales que adjetivan los servicios, pero en realidad no tienen un sentido estratégico que oriente la política pública. En la lógica de planeación estratégica se entendería que las estrategias generales responderían a los ejes rectores, nuevamente B no te lleva a C, es decir no hay relación clara entre ambas, salvo en el caso de “nuestra familia tapatía vive con valores” “asistencia jurídica familiar a los tapatíos” y la “gerencia basada en valores”, estos ejes rectores corresponden a los objetivos generales de Promoción de la integración de la Familia tapatía y a la Calidad en el servicio.

En realidad las estrategias generales parecen no estar diseñadas de forma estratégica, pareciese que fueran una serie de criterios institucionales, ni todos, ni los más importantes. La revisión de las estrategias generales y específicas a la luz de las verdaderas necesidades del DIF nos demuestra claramente una falta de claridad estratégica de los sujetos destinatarios de los servicios y de la naturaleza de las problemáticas y soluciones a atender. Por ejemplo se mencionan tres estrategias, la primera “Desarrollo Humano para los tapatíos”, en ella sus objetivos específicos son autoempleo, capacitación, y modelos de transición (este último nunca se aclara en qué consiste). El segundo objetivo es “Promover la Integración de la Familia tapatía” cuyos específicos son campaña social de valores y estilos de vida, escuela para padres y campañas de legalización de matrimonios. Y el tercer objetivo es la calidad en el servicio, lo que claramente es un principio o valor orientador del servicio a ciudadanía, pero nunca un objetivo general. Vemos entonces que los sectores sociales vulnerables, destinatarios principales de los servicios (niñez, ancianos, personas con discapacidad, indigentes y personas en pobreza extrema) quedan fuera de los objetivos generales,

ponderando únicamente a la familia, valor de los tapatíos. Un objetivo general tendría que ir en la búsqueda de la erradicación de la vulnerabilidad de los sectores sociales que acompañamos, no en criterios para mantener el orden familiar en criterios axiológicos.

La formulación de la misión y la visión omite la referencia a la situación de pobreza y de atención emergente que se considera objeto de la asistencia social que previamente se esbozó. Los datos del diagnóstico situacional de los sectores de la población que presenta el Programa Municipal de Asistencia Social (PMAS) 2007-2009 no son relevantes en la definición de la misión, la visión, las estrategias generales y las líneas de acción del programa, por lo que es de considerarse que carecen de una elemental secuencia lógica operativa: haciendo B (estrategias y acciones) se logrará A (objetivos, misión y visión). El resultado es que se puede realizar cualquier acción y aplicar cualquier estrategia pero será prácticamente imposible verificar y evaluar hacia dónde llevan los resultados de tales acciones, como ocurre en la práctica.

Diferentes autores refieren a los elementos de diseño de estrategias entre ellos Carlos Matus en su Estrategia y Plan (1998), y Arellano Gault (2004) en Gestión Estratégica para el Sector Público, ambos refieren la necesidad de una planeación estratégica. El modelo metodológico que he utilizado para comparar esta planeación es la del Dr. Jesús Ramírez Macías en sus “hojas de trabajo del Curso de Visión Estratégica”, en ellas menciona los 6 pasos para una planeación estratégica que a continuación reseño de manera escueta;

1. Acuerdo Inicial: cuando se definen las prioridades a partir de acuerdos directivos
2. Los mandatos; es necesario revisar que dice la normativa respecto al actuar.
3. La misión;
4. La visión;
5. Los análisis (Diagnósticos, árbol de Problemas, FODA, stakeholders, lógica fluida)

6. El diseño de la estrategia (objetivos estratégicos y operativos)

En este sentido la propuesta del Dr. Ramírez Macías menciona que vienen en cascada los diferentes procesos, iniciando claro está por la misión, el diagnóstico, las líneas de acción. Para con ello elaborar los objetivos estratégicos que respondan a la pregunta de ¿Cómo lograrlo? es decir el plan estratégico. De ahí también se derivan los objetivos de gestión, que son ya directamente la planificación de acciones de política pública.

Por último las estrategias generales no tienen secuencia lógica con las líneas de acción, puesto que estas líneas sí están enfocadas a los sujetos vulnerables que reciben los servicios, pero no encontramos estrategias que tuvieran que ver con atención a la niñez, al adulto mayor o a las personas con discapacidad. Nuevamente el único eslabón es en la segunda; promoción de la integración de la familia tapatía, que se enlaza con la línea de acción 4, Integración y fortalecimiento familiar. Con todo ello se infiere que el único interés en el PMAS es atender a la familia con valores, y que los grupos sociales que realmente reciben los servicios mayoritarios de la Dirección de Desarrollo Comunitario (personas con discapacidad, personas de la tercera edad, población en pobreza extrema) y de Fortalecimiento a la Familia (niñez, indigentes, niños de la calle, adolescentes) no son considerados en una planeación estratégica, sino sólo se les considera en el desarrollo de los 37 programas operativos.

No se justifica porqué se omiten algunos de los grupos a los que por ley son objeto de la asistencia social. Es decir el alcance de los grupos vulnerables también es corto, pues es claro que existen nuevos sujetos en condición de vulnerabilidad que no están en la Código de Asistencia Social y que no reciben apoyo de ninguna institución oficial. (Indígenas, Migrantes, Adictos, Enfermos de VIH, entre otros).

No hay correlación entre la información socio demográfica que se presenta al inicio del PMAS (diagnóstico) con los programas y servicios que se otorgan, ni existen claridades de cómo se va a dar atención a esos sectores sociales. Eso vuelve a reforzar el texto de Matus (1998) que señala la necesidad en todo momento de referir al diagnóstico inicial en el diseño de la planeación estratégica. En el sistema de información por metas se da cuenta de los servicios otorgados, pero en ningún documento se da cuenta de los procesos, los alcances, impactos, que se generan de forma cualitativa. La revisión de

los informes anuales muestra eso, sólo se observan una serie de números en el sistema de información, y nunca se arrojan resultados sobre el impacto real de las acciones en los grupos vulnerables.

El modelo de asistencia social que se advierte es un modelo de trabajo institucional directo que opera más como una ventanilla de servicios cuyo reporte se refiere a lo que se “hace” y omite analizar el impacto que produce.

Este modelo no alude ni se refiere a los procesos de cambio que genera en las personas, en las comunidades vulnerables y en la sociedad y; no da cuenta del impacto que está generando sobre los números de pobres. Un modelo de seguimiento a los procesos generados en las personas, las familias y las comunidades ofrecería mayores posibilidades de valorar el impacto y los alcances del trabajo institucional del DIF Guadalajara.

1.2. Análisis de la implementación de políticas públicas

i. Del diseño estructural organizativo

La estructura de una organización debe emparar funciones de dirección con los niveles más altos dentro del organigrama. La definición de metas, soluciones estratégicas de largo plazo, la visión y la misión institucional; también le corresponden funciones de control y evaluación de los resultados. A los mandos medios de la organización les corresponde no la operación de los programas y actividades, le corresponden funciones de vinculación entre los niveles superiores a inferiores. Esto en términos de trabajo como operar las líneas estratégicas y la visión, misión institucional; es decir, el concretizar las metas, convirtiéndolas en programas y planes de trabajo, comunicar y dirigir al personal que lleva a cabo las actividades que constituyen cada uno. Por último, la operación de los programas y la puesta en marcha de los servicios recaen en los niveles inferiores de la organización. Es en este nivel, a través del personal que está en él, desde donde se provee de bienes y servicios a la ciudadanía.

La dislocación entre los puestos medios y la operación de los programas por parte del personal operativo genera que las estrategias generales de la planeación no bajen, se dispersen y no se puedan operar en la práctica de dichas objetivos estratégicos. La

atomización de unidades administrativas es parte de esta misma práctica, por lo que es un reto para la institución el generar estos procesos, esto, sin ser necesariamente malo, ofrece dificultades al momento de desarrollar, gestionar, administrar, y conjuntar la política asistencial del sistema.

Gráfico 7. Esquema de Análisis Organizacional

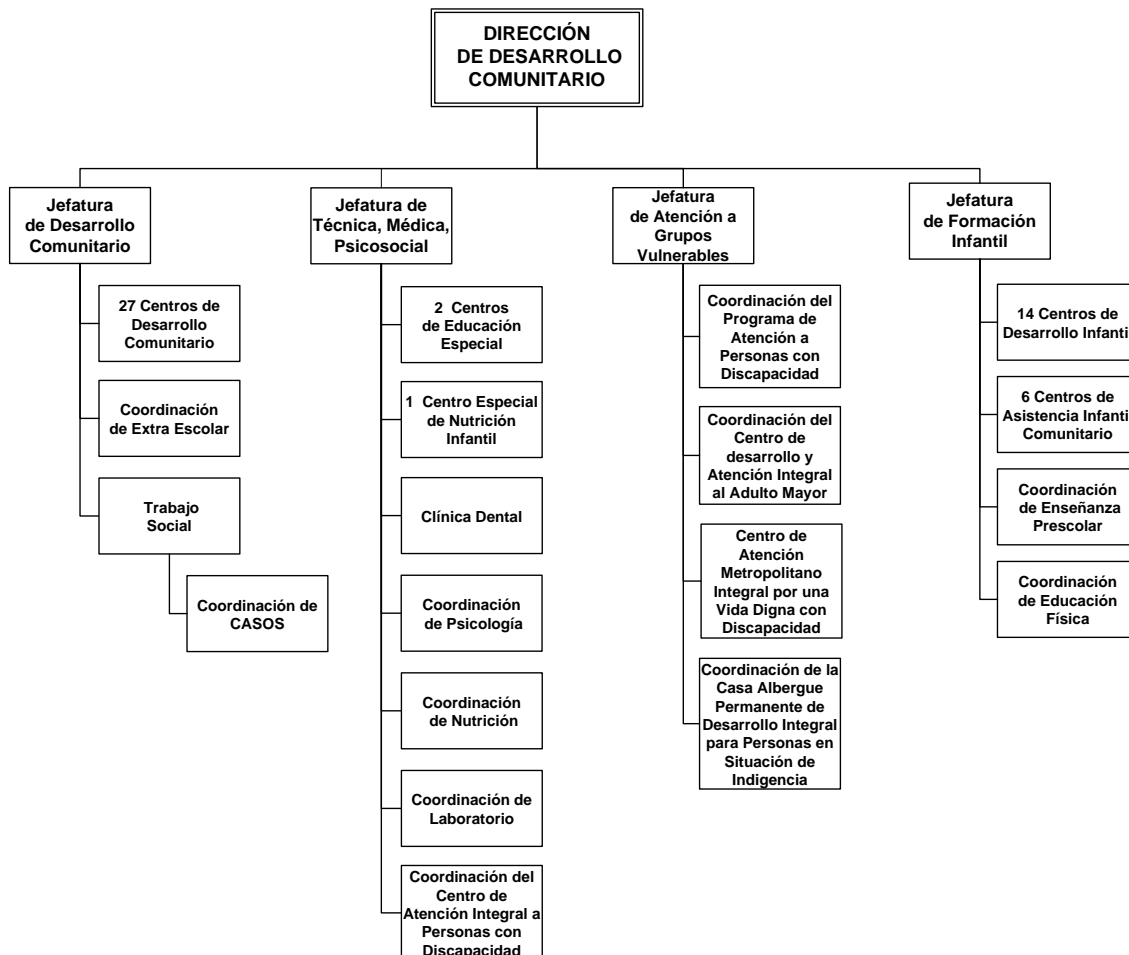


Elaboración: Carlos Quintero para el Diagnóstico DIF Guadalajara 2007-2009.

Esto se constató en el diagnóstico en la Dirección de Desarrollo Comunitario, la cual tiene a su cargo diferentes áreas, entre ellas la jefatura de desarrollo comunitario, la de grupos vulnerables y la de formación infantil. No obstante dos de ellas demostraron una dificultad mayor para bajar la información orientadora de los procesos, en particular porque ambas contienen gran cantidad de instancias educativas semi autónomas denominadas Centros de Desarrollo (infantil y comunitario). Para el Caso de la Jefatura de Desarrollo Comunitario se cuenta con 27 Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) y para la Jefatura de Formación Infantil se cuenta con 14 Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y 6 Centros de Asistencia Infantil Comunitaria (CAIC) en ambos casos, el problema fundamental lo representan las directoras de los centros, en muchos casos mujeres que tienen tiempo en ese cargo y que construyen pequeños feudos en su entorno, de tal manera que mandatan en los CDC, que reportan poco a las jefaturas y tienen plena autonomía en el desarrollo de sus programas, lo que lleva en parte a que se desarrollen cursos y talleres que son imprácticos para el mundo laboral actual pero que se llevan a cabo por costumbre y porque no existen mecanismos claros de evaluación cualitativa participativa con los ciudadanos para poder conocer su impacto real sobre la generación de capacidades para el empleo y los talleres que ofrecen los CDC. Así que se ofrecen talleres de corte y confección, de

corde de cabelo, guitarra, etc. cuando claramente el objetivo del programa es capacitación para el auto empleo en actividades productivas.

Gráfico 8. Organigrama de la Dirección de Desarrollo Comunitario, 2009.



Para lograr los objetivos que se planteen se debe ejercer el control de gestión, lo que es bastante difícil dada la misma estructura organizacional; o bien, establecer metas de desempeño antes del ejercicio de funciones. En cualquier caso la autonomía de los centros es un área de riesgo en términos de una estrategia integral de asistencia social para Guadalajara.

En el nivel de personal operativo encontramos otro factor que ha obstaculizado el desarrollo eficiente y eficaz de los programas, el Sindicato, ya que su líder protege intereses personales y políticos, por encima de lo que rige el reglamento interno del DIF y es poco institucional, pues antes que defender la institución defiende sus cotos. La líder tiene toda la legitimidad de su gremio que en concreto suma más de 1,000

empleados de base, los cuales se encuentran esparcidos en todos los servicios e instalaciones. En ese sentido los trabajadores de base guardan absoluta fidelidad a su líder, y en muchas ocasiones consideran que esta se encuentra en el esquema de mando operativo y prefieren reportarle a ella que incluso a sus superiores administrativos en el orden jerárquico correspondiente, el asunto es que la misma líder no está abierta al cambio y por el contrario profesa una política de parálisis.

ii. Problemas operativos en la dotación de programas y servicios

a) Derivado de una deficiente segmentación de grupos de atención, algunos programas tienen como objeto de asistencia a las mismas poblaciones vulnerables que otros programas; mas atienden una necesidad o demanda específica de acuerdo a sus propios fines programáticos. Un programa atiende alimentación, otro la explotación laboral, otro problemas psicológicos, etcétera. Sin embargo, se atienden a los grupos sin una perspectiva integral de desarrollo y tampoco se busca la complementariedad entre programas, y mucho menos la generación de indicadores cualitativos integrales que nos puedan mostrar la evolución de la persona hacia la superación de condiciones de vulnerabilidad. Esto lleva a duplicar esfuerzos de trabajo y a no atender de manera integral a la persona.

b) Existe una inconsistencia entre los programas ofertados por DIF Guadalajara. Se ha establecido presupuesto y también programado el “DIF Toca a tu puerta”. Que es en la práctica una buena acción donde se establecen brigadas de atención a colonias populares. Sin embargo, no se tienen formalizadas dentro de la estructura programática de DIF. Es decir, el programa no forma parte de la oferta de servicios promocionados en el Programa Municipal de Asistencia Social ni en la página web de la institución.

iii. De los procesos de diseño y evaluación de políticas públicas

En el caso concreto del DIF en el diseño del modelo en 2007 pude observar que se dieron varias fallas de la política pública, si atendemos las 4 fases que menciona el Dr. Emilio Graglia (2007) en su libro del Modelo Relacional: desde el diseño, la decisión de

alternativas, la gestión y la difusión. En este esquemas encontré que desde la fase de diseño hay por ejemplo imprevisión, *“Puede suceder que se estudien los proyectos gubernamentales y las actividades administrativas existentes (o preexistentes) pero que no se diagnostiquen las necesidades a satisfacer o los problemas a resolver o las alternativas posibles al respecto. A esta falla se le llama imprevisión”*

Otro grave problema que se encontró en la política pública del DIF es que no se consideró en la fase de decisión la preparación de proyectos gubernamentales: *Las políticas fracasan, también, porque los diseñadores no definen claramente los objetivos (generales y particulares) o porque las actividades no se programan ni presupuestan, como si no tuvieran tiempos y costos* (Graglia 2007). Esto queda por demás evidenciado en el momento en el que encontré fallas generales en el Programa Municipal de Asistencia Social, donde detecté inconsistencias en cuanto al planteamiento estratégico-operativo. La jerarquización de las necesidades insatisfechas viene a ser este elemento fundamental. Me parece que en el caso del DIF Guadalajara ha faltado la claridad de redefinir las políticas a partir del diagnóstico de actores y de una buena priorización de necesidades, en virtud de que con esta visión, los objetivos generales de cualquier política pública son (o deben ser) satisfacer una o más necesidades sociales jerarquizadas, y seleccionar las alternativas posibles, tomando en cuenta la capacidad organizacional del gestor, la factibilidad social, legal y política institucional y la efectividad, entendida como la eficiencia y eficacia, es decir poder hacer más con menos recursos.(Graglia 2007).

En la fase de decisión de alternativas vemos que en este caso también se cayó en la falla de la improvisación puesto que no se consideran las diferentes alternativas que tiene el DIF en su actuar, dependiendo de diagnósticos participativos con los grupos meta o beneficiarios.

El otro asunto de vital importancia en la tercera fase de gestión, tiene que ver con la falta de evaluación en los procesos que DIF desarrolla, en general no existe una cultura de la evaluación de los programas, como señalé anteriormente solamente se entregan los informes del sistema de información por metas, y el informe anual sólo presenta en números los resultados alcanzados, pero faltan los dos elementos siguientes, el

comparativo entre ambas y en segundo la adecuación de acciones a partir de las inconsistencias presentadas (reformulación de políticas).

El mayor problema que encontré en DIF y que es propio de la gestión pública es la inercia, en definitiva esta se presentó en la administración del Dr. Alfonso Petersen en el 2007, cuando se tomó la decisión de actuar bajo ese principio en función de darle continuidad a la administración anterior. Pero cabe la otra posibilidad en que la administración anterior, también hubiese actuado de la misma forma. En ese sentido tenemos una política pública con los mismos servicios desde 10 años atrás; sin embargo los sujetos y beneficiarios son dinámicos, y los problemas también, por lo tanto se tienen que estar diagnosticando para tomar decisiones en la administración.

Existe una confusión en el Programa Municipal de Asistencia Social, se menciona que los sistemas de evaluación dependerán de indicadores de calidad, desempeño y operación. En el capítulo VIII de dicho Programa se referencia nuevamente este proceso; “Es importante mencionar que solamente alcanzando la medición en los tres niveles, podremos tener un sistema de evaluación que permita el monitoreo de nuestras acciones y la mejora de nuestra institución, así como la oferta de servicios oportunos, pertinentes e integrales que permitan la satisfacción y reintegración de nuestros usuarios a la sociedad tapatía” (Programa Municipal de Asistencia Social 2007-2009).

Sin embargo los indicadores institucionales son listados de acciones y no se refieren a resultados ni procesos generados en los grupos, familias o comunidades, o referirse a impactos logrados sobre personas; El sistema de indicadores alude a un conteo de operaciones y personas atendidas que aparecen como listas sin aportar mayores elementos para la comprensión del trabajo del DIF sobre la población atendida. Las cifras resultan inconexas ya que dan una mera impresión de que se hacen muchas cosas y se atienden a muchas más personas. La falta de indicadores cualitativos de impacto social, hace imposible el análisis de las políticas asistenciales que permitan comparar la mejora en la calidad de vida de una “familia sujeta de asistencia” antes de la ayuda (2007) y después (2009).

Es difícil establecer con precisión la correlación entre las actividades del DIF Guadalajara, las personas que atiende y el impacto de dichos servicios. Una misma persona puede recibir varios servicios. Los indicadores sólo se refieren a números de servicios y personas atendidas, sin indicar que son las mismas en varios servicios. Por ejemplo un niño de un Centro de Desarrollo Infantil se reporta como beneficiario de desayunos, despensas, clases, asesoría psicológica, atención médica y odontológica, multiplicándose 6 veces en el número de beneficiarios. La forma de cuantificar las personas y los servicios correspondientes hace imposible determinar la correlación persona / servicio.

1.3. Análisis de los sujetos y programas:

Un elemento fundamental que se puede evidenciar contrastando el marco normativo con el Programa Municipal de Asistencia Social, es que no existen fundamentos escritos de gestión, que de cuenta de la relación de la población vulnerable con las acciones que se realizan. En ese sentido pudimos observar:

- Diez programas atienden a la niñez y adolescencia
 - o 4 atienden directamente a la niñez
 - o 3 atienden servicios relacionados a la infancia (jurídicos, psicológicos)
 - o 2 atienden situaciones especiales (explotación sexual infantil y atención a hijos de presos).
 - o Atiende educación para padres adolescentes.
- Dos atienden a personas de la tercera edad
- Cuatro programas atienden a personas con discapacidad
- Once programas atienden a la familia, en diferentes vertientes,
 - o 3 violencia intrafamiliar
 - o 2 atención de valores a la familia
 - o 6 apoyo jurídico a las familias.
- Ocho atienden Desarrollo Comunitario
 - o 4 atienden nutrición
 - o 1 atiende a indigentes

- 1 es capacitación para empleo y auto empleo.
- 2 otorgan servicios médicos y psicológicos.
- Dos son procedimientos de atención inicial.
- Dos no tienen cabida en el conjunto de programas por sectores sociales atendidos, no obstante 1 de ellos, Voluntariado, es totalmente necesario para el desarrollo del DIF dada la labor altruista que realiza este, a favor de los desprotegidos. El otro Talleres Artísticos, del Instituto Cultural de Asistencia Social (ICAS) corresponde a cosas que no tienen que ver con el espíritu de atención del DIF, que tienen un alto costo y que representa poco valor social para la institución.

1.4 Análisis por sectores

a) Protección a la Infancia

Lo que salta a la vista inicialmente es la atención sesgada que se dio en el periodo 2007-2009 a la niñez tapatía más vulnerada, los diagnósticos de población nos mostraron cifras alarmantes en cuanto a los principales problemas que aquejan a la infancia, por un lado deserción escolar, por otro maltrato infantil, explotación laboral, niñez en calle, problemas de adicciones, nutrición, entre otros. Desde ese lente la atención que DIF otorgó fue sesgada, indiscutiblemente los programas no han sido certeros para atender ese sector, en primer lugar los programas de desarrollo infantil como tal se les denomina Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y Centros de Atención Infantil Comunitaria (CAIC) se limitan a ser preescolares y guarderías que tienen su aporte educativo al núcleo infantil que atienden (pensando que son 14 CDI y 6 CAIC). El resto de programas no se atendieron con una lógica de restitución de derechos a la niñez, sino como un problema de seguridad y de adicciones que era necesario atender por el bien de una “Ciudad Limpia” que no viera niños de la calle. En algunos casos los programas tienen una buena intención como es el de prevención y atención a la explotación sexual infantil, pero en otros el programa mismo, en un corte totalmente asistencial, no cubría la necesidad en lectura de derechos humanos de los niños, como es el caso del programa de protección a niños trabajadores o en situación de calle.

b) Adultos Mayores:

En referencia a este programa detectamos que existe muy baja cobertura a este sector, en concreto se cuenta con una población de 4,000 personas que son los adultos mayores beneficiarios de los servicios, los cuales se encuentran organizados en 70 grupos atendidos. En este caso la crítica fundamental es que las actividades lúdicas en lo general no potencian las capacidades del adulto mayor, dejando que sean actividades de entretenimiento tal cual, y no de reinserción laboral que es lo que muchos adultos mayores desean. La otra crítica fundamental es la cobertura, dado que tenemos una amplia población, 180,000 adultos mayores (según datos del INEGI 2005), que representan el 11.3 % de la población, y el DIF no cuenta con acciones de promoción y difusión de los servicios, con lo cual sólo reciben cobertura el 2.22 % del sector. Sería necesario que DIF generara acciones de incorporación de más adultos mayores y a su vez que incrementaran sus casas de día y estancias para tener más instalaciones que puedan dar servicio de calidad a nuestras personas de la tercera edad.

c) Personas con discapacidad:

En general los programas que cubren lo hacen con buena calidad sobre todo el Programa de Atención a la Discapacidad que atiende de forma integral a las personas que sufren discapacidades físicas, en el tema de terapias de rehabilitación, también se ha avanzado mucho en la fase de ir ayudándoles a encontrar trabajo, en eso DIF ha aportado una importante labor. Particularmente desarrollan actividades deportivas y lúdicas por ejemplo para las personas con discapacidad visual, e intelectual, para ello se tiene mucha cobertura en sus programas.

d) Integración y Fortalecimiento Familiar

Es posible que a través del eje “Integración y Fortalecimiento Familiar” se atiendan por diversos rubros a las mujeres; también es posible que sea razonable y correcto promover los valores de las familias en el municipio, pero el caso es que al final del análisis de este rubro se constata que bajo este término se esconde una serie de postulados de un pensamiento católico conservador que define su intervención con la

población a partir de principios religiosos que no consideran los esquemas de derechos humanos sino posturas que sólo reconocen la estructura de la familia tradicional mamá/papá/hijos y de postulados que pretenden imponer valores de enfoque cristiano. En este sentido tiene un alto valor e impacto el requisito legal para contraer matrimonio en el estado de Jalisco consistente en tener que acudir (con cargo a los futuros contrayentes) a una orientación sobre el matrimonio impartido por personal autorizado por el DIF municipal correspondiente en sus instalaciones.

Enunciando las acciones que parten de la línea de acción de fortalecimiento a la familia podemos inferir esta orientación; conciliación de pareja, escuela para padres, la familia nuestra fortaleza, esta cuyo objetivo es evidente: “Fortalecer los valores básicos de la sociedad previniendo y disminuyendo algunas de las problemáticas que amenazan a las familias tapatías tales como: violencia intrafamiliar, suicidio, adicciones, criminalidad y abuso sexual”, campaña anual de matrimonios colectivos, cursos prematrimoniales.

Diversos testimonios refirieron la insistencia por parte de personal del DIF Guadalajara que emitían posiciones ideológicas muy identificadas con la doctrina católica conservadora, prejuiciada con relación a varias situaciones que afecta a las personas por efecto de la doctrina católica: el rechazo al divorcio, la condena de las madres solteras, la descalificación de modelos de familia en que se apartan del esquema tradicional de papá/mamá/hijos, las orientaciones sexuales distintas, la relativización de la violencia familiar argumentando que el DIF promueve la familia, no su disolución, negando una atención efectiva especialmente a mujeres que son víctimas de la violencia familiar. Vuelve a quedar como una política carente de enfoque de género, puesto que en sí mismo la visión católica es carente de ésta, y por el contrario es machista y reproductora de la feminización de la pobreza.

Es sumamente importante este enfoque en virtud del tratamiento que se da a las políticas públicas, es decir si estamos infiriendo una hipótesis que señala que el modelo de asistencia social en Guadalajara no atiende adecuadamente al sector de las mujeres, es debido al enfoque de la familia católica, precisamente porque en este, sólo cabe para atención mayoritaria a las familias tradicionales, entonces podemos decir

que ese es un problema de gestión en la política pública derivado de un enfoque ideológico que permea la toma de decisiones de una institución pública asistencialista. Es decir bajo esta perspectiva el gobierno tomó la decisión de impactar sobre los criterios generales de una política pública a partir de la denominación de “la familia tapatía vive con valores” no se consideran otros elementos en la toma de decisiones para el fortalecimiento a la familia, es decir la familia no debería ser el fin último de la política sino el medio para alcanzar mejor calidad de vida, armonía, mayor equidad de género en el hogar, y por consecuencia una política preventiva de violencia intrafamiliar. No hay ponderación de la política a partir del sujeto social objetivo, por el contrario se impone un criterio ideológico de los sectores más conservadores del Partido Acción Nacional (descritos en el capítulo anterior) para la Agenda política que se antepone al resto de alternativas políticas viables. *“Desde este enfoque, la agenda política es el conjunto de alternativas adoptadas por los gobernantes para remover (en todo o en parte) las causas de los problemas que impiden satisfacer las necesidades”* (Graglia, 2007).

2. Enfoque de género en la atención de DIF

En general en la revisión de todos los programas pudimos detectar que no existe la inclusión de género en las líneas de acción y los programas. Del análisis infiero que se considera a la mujer como parte integrante de la familia, con lo cual tiene ciertos apoyos del DIF, algunos de estos por medio de la línea de fortalecimiento a la familia, la cual como hemos señalado en otros momentos significa una visión limitada y conservadora del núcleo social, y con la cual se acota incluso la equidad de género en los programas. Por ejemplo en el de pláticas prematrimoniales, en el de curso para padres, hasta el extremo en el cual se da asesoría a parejas en problemas de divorcio o en casos de violencia intrafamiliar en las cuales se invita a la mujer a soportar el maltrato con el fin de mantener la integridad familiar.

La atención a mujeres que sufren violencia intrafamiliar es limitada y segmentada, los dos programas que atienden esta problemática no son bien canalizados y las mujeres tienen que hacer muchas llamadas y remitirlas a varias líneas para recibir una primer

atención, posteriormente tienen que comprobar varios elementos para poder ser investigada del caso, y esperar la visita de la servidora social, mientras tanto siguen sufriendo la violencia en su hogar. Faltan sistemas más expeditos que ayuden a tener una línea única de atención a la mujer maltratada que otorgue una atención integral al problema de violencia intrafamiliar.

Existen otros programas que tocan a la mujer indirectamente como madre de familia y en ocasiones como jefa de hogar, pero no tienen el componente de equidad de género, entre estos está la ayuda alimentaria, la atención médica y los programas de atención a la comunidad, confrontando esto con el marco teórico en el que señalé que existe una disparidad inicial frente a lo masculino y que las jefaturas femeninas se enfrentan a mayores problemas como la discriminación y la asimetría social, con lo cual se necesitan esquemas de acción positiva para equilibrar esto. (Castañeda 2006).

No obstante, los programas son muy limitados y discriminatorios en su cobertura por disposiciones legales para acceder a los servicios. Se debe de partir de la base de que en las colonias más pobres las mujeres son cabeza de familia (el índice COEPO muestra que entre el 20 y el 35 % de los hogares – según el municipio- de alta marginación de Guadalajara son liderados por la mujer) y el tipo de actividades que desarrollan no les otorgan seguro social.

En los programas de capacitación para el empleo se pudo encontrar la falta de perspectiva y cultura de género, en cursos de corte y confección, alta costura, cultura de belleza, estilismo, cocina y sastrería, así también Barquet (1994) destaca la subordinación y opresión en la división sexual del trabajo que asigna roles domésticos y artesanales, generalmente mal pagados a las mujeres. Todos estos cursos que se ofrecen lo hacen para el autoempleo de la mujer (que en la política iniciada con Vicente Fox era el changarrito), o para empleos marginales formales que cuentan con la descripción misma de Barquet “percepción menor de salarios, ocupación temporal e inestabilidad laboral”. Se debe de tomar el tema de manera seria que pueda delimitar una proyección de calidad de vida para la mujer y que les permitan un desarrollo sustentable a largo plazo. En este sentido es claro que no se ha hecho una evaluación a fondo de los cursos de extra escolar que se tienen en los Centros de Desarrollo,

partiendo de eso y de una política integral de fortalecimiento a la economía de la mujer, entonces se tendría que ver la demanda laboral, y a partir de ello iniciar la reestructuración de los cursos y talleres. Insisto lo que se da parte de que se ha venido ofertando a lo largo de los años y no ha habido una administración que critique y busque una reestructuración a fondo.

Parte de las dificultades encontradas en la práctica, dentro del área de planeación, es que una dificultad lo ofrece la estructura de recursos humanos, es decir el personal de base sindicalizado, ya que ellos son las y los que cubren la oferta de talleres de extra escolar, entonces por un lado hay poca disposición al cambio en cuanto a la reubicación de acuerdo a las necesidades, pero por otra poca disposición para la capacitación. De algún modo el DIF debe de generar incentivos para que estas personas vean con buenos ojos tanto un proceso de evaluación hacia la calidad total, y segundo la apertura al cambio como parte de un proceso de reestructuración general que conlleve a cursos más actuales a las necesidades de la demanda laboral.

En cuanto a la capacidad económica de las mujeres y su accesibilidad a los servicios sociales, pudimos comprobar entonces que muchas de ellas que viven en colonias populares no tienen la posibilidad de acceder a estos, los datos de que más del 25 % de los hogares populares son mantenidos por mujeres y que de ellos al menos el 14 % se encuentra en pobreza extrema al interior del municipio de Guadalajara, y al menos el 35 % se encuentra en pobreza media,(INEGI 2005, PROGRESA en González de la Rocha 2005) nos hace determinar que ese sector de mujeres jóvenes madres y pobres no tienen acceso a los servicios del DIF y del IMSS. Esto conlleva un gran reto para el DIF puesto que hemos detectado que de todas las madres que acuden a llevar a sus hijos a los servicios de guardería y preescolar estás en buena parte de los casos si tienen posibilidades económicas para recibir este servicio de parte de otras instancias, por ejemplo el IMSS, pues son mujeres con empleos formales, por ejemplo he detectado que las propias empleadas del DIF tienen a sus hijos en dichas guarderías. Esto significa un verdadero reto, puesto que tiene que pasar por un cambio en la política de aceptación de niños, lo cual en definitiva pisaría también callos en la administración pública, y tendría costos políticos evidentes, que no sólo, puesto que habría que pensar por ejemplo en el descontento de las empleadas que tienen inscritos a sus

hijos, pues es un buen servicio y porque como empleadas reciben un trato diferenciado por el personal que en estos centros labora.

En contraposición la falta de atención de las madres jefas de hogar en alta pobreza tienen que sortearla, como ya dijimos anteriormente dejando a sus hijos en sitios informales, a veces poco seguros, con personas o vecinos o en ocasiones con sus hijos más grandes, Enríquez (2008) señala este factor de vulnerabilidad, lo cual genera que las mujeres cambien de trabajo rápidamente o decidan mejor sub emplearse en casa, en detrimento de salario y prestaciones.

Este factor va concatenado necesariamente a que los hijos abandonen la educación, en muchas ocasiones por la necesidad de cuidar a sus hermanos menores, pero en el otro caso por la falta de capacidad económica de pagar sus mínimos requerimientos dada la inestabilidad y vulnerabilidad que les fue generada. El análisis de la provisión de servicios será tocado más a fondo en el siguiente apartado.

Fallas en la política hacia las mujeres en 2 rubros;

1. La política hacia las mujeres no ha funcionado por un mal diseño de la planeación estratégica y operativa del DIF. Es decir podemos ver claramente las fallas en el diseño a partir de una falta de conexión entre el Programa Municipal de Asistencia Social y el diagnóstico que debe ser fundamental en el desarrollo de soluciones, identificando las necesidades del sector femenino, para la selección de alternativas posibles, partiendo siempre de la gravedad y la urgencia.

2. Falta un enfoque de género en el diseño general de los programas y servicios que otorga el DIF, algún programa considera prioritaria la atención de las madres trabajadoras por medio de las guarderías, sin embargo estas no son populares pues no atienden el sector más marginal de la población, y además tienen una cobertura limitada para las necesidades. No obstante lo que falta es una integralidad en los programas y servicios con enfoque de género como por ejemplo atender a las guarderías, pero trabajando en la capacitación para el empleo a la madre, otorgar apoyos en especie (despensas) y económicos (fomento del ahorro y el autoempleo) y

otorgar servicios de asesoría prematrimonial con contenido de equidad de género y de prevención a la violencia intrafamiliar.

3. Análisis de la provisión del servicio de Guarderías del DIF

El análisis de provisión de servicios del DIF se hace fundamental en virtud de que para que una persona, mujer pueda acceder a mejores trabajos, a tener más tranquilidad en su vida privada y a que pueda tener menos riesgos en el cuidado de sus hijos, estas mujeres deben tener un buen servicio de cuidado de sus niños, por ello menciono este servicio como elemento importante para el considerando de que se necesitan políticas integrales para las mujeres, que les fortalezcan laboralmente, con la provisión de guarderías muchas mujeres están más tranquilas para ir a trabajar, y disminuye factores de vulnerabilidad.

Como hemos visto a lo largo de todo este documento existen muchas ineficiencias en la prestación de servicios de guarderías que presta DIF Guadalajara, lo cual hace muy difícil una provisión eficiente en el sector más necesitado que son los hogares en alta marginación conducidos por mujeres en Guadalajara. En este apartado vamos a cruzar información de diferente naturaleza para poder determinar las necesidades reales, iniciaremos con la información estadística, para pasar después a revisar las trabas en la provisión del servicio, y por último haremos un análisis a partir de la información geográfica obtenida por el Atlas de Riesgo Social (Fletes 2009) con lo cual podremos determinar las fallas que encontramos en la provisión del servicio.

3.1. Análisis estadístico:

Datos generales de información infantil:

- población infantil entre 0 y 4 años de edad en Guadalajara; 134,125 niños y niñas.
- porcentaje de población de media marginación (este porcentaje se lo debemos de aplicar a la población total infantil) para obtener la demanda estimada del servicio, tomamos el 35 % de la población tapatía vive en condiciones de marginación media y alta (COEPO 2008): 46,950.

- número de niños inscritos en los Centros de Desarrollo Infantil y en Centros de Desarrollo Comunitario (preescolar) (datos del Sistema de Información del DIF en 2008)

En educación inicial (guardería): 543 niños

En educación preescolar; 3,997

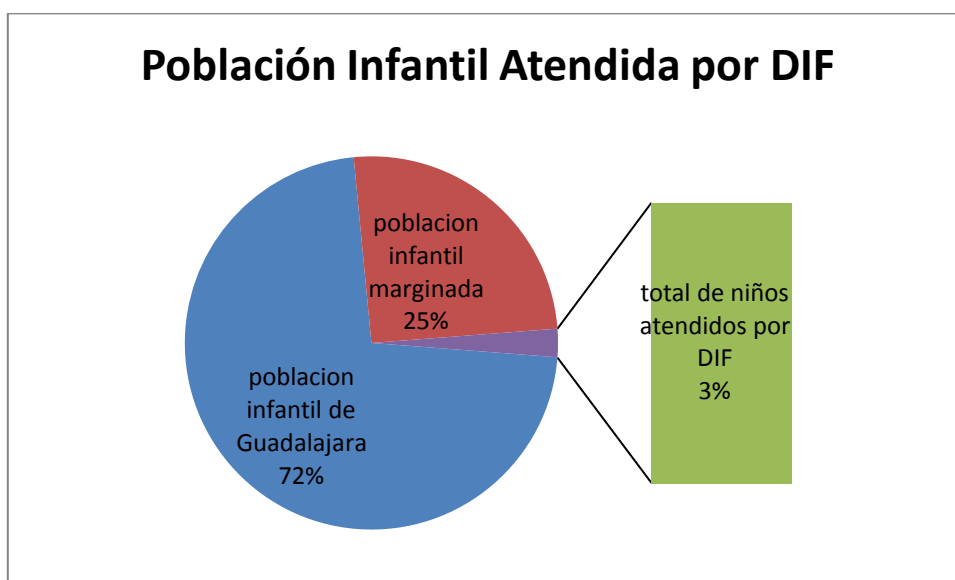
Total de niños atendidos: 4,540 infantes.

Para obtener la demanda estimada de niños que necesitan del servicio de guarderías hemos hecho un cálculo que muestra que aproximadamente **46,950 niños** de 0 a 4 años viven en hogares de marginación media o alta en el municipio de Guadalajara, este dato aunado al número de niños inscritos en Guarderías y Preescolar del Sistema DIF, es decir 4,540 niños. (Cálculo propio obtenido para esta investigación).

Demanda total estimada de servicios preescolares para el Municipio de Guadalajara:

42,410 niños de entre 0 a 4 años de edad

La población que atiende dentro de esa franja de población según indicadores del Sistema DIF Guadalajara, es el **3.38 %** de los niños de esa edad del municipio.



Elaboración propia, 2010.

Otra cuestión a considerar es que a pesar de que sea la demanda estimada total para todo el municipio, existen mecanismos sociales y de mercado que satisfacen parte de la misma demanda. El cuidado de personas de entre 0 a 4 años por parte de otras instituciones públicas como las guarderías del IMSS, las guarderías concesionadas a privados por parte de SEDESOL, las guarderías estatales del Sistema DIF, además de las redes sociales, familiares o amigos, así como otros centros privados de cuidado infantil pueden ser agentes que satisfagan la demanda del servicio.

3.2. El Caso de la Colonia Ferrocarril

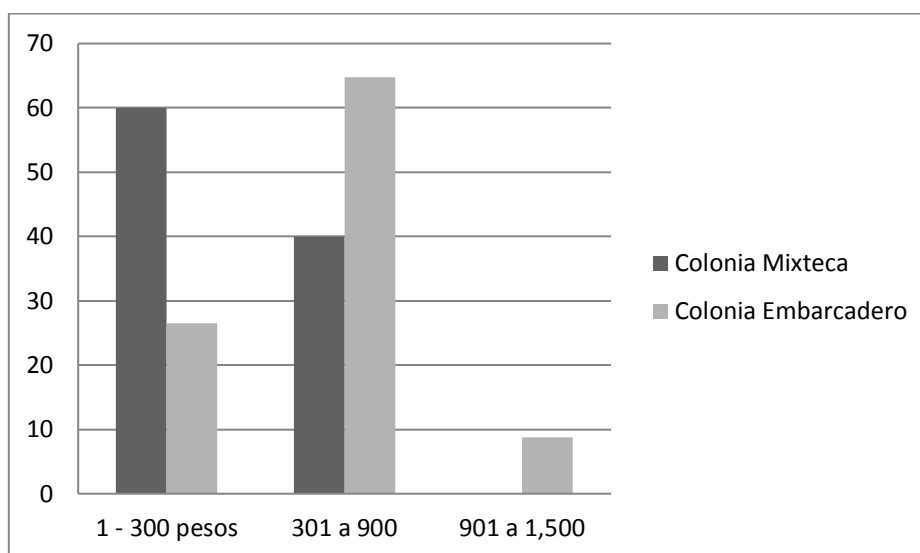
En esta parte de la investigación consideré relevante poner el ejemplo de la Ferrocarril, por ser una colonia de migrantes indígenas con muchas carencias, para ello iniciaré con algunos datos relevantes; el ingreso monetario per cápita de las mujeres, en que 43 % de ellas obtiene máximo \$ 300 pesos semanales. Otro dato fundamental es que se constituyó a partir de asentamientos irregulares, generalmente con composición de población migrante, incluso de indígenas, muchos de ellos provenientes de Oaxaca, siendo el caso de la colonia Mixteca, fundada afines de los años 70. Mucha de la población migrante llegó ahí precisamente en ferrocarril y se estableció en los asentamientos provisionales que utilizaban como campamentos los trabajadores del tren, después fueron desplazados a la zona cercana a las vías en desuso y ahí establecieron sus casas, las cuales tienen la característica de ser de alto hacinamiento, en un cuarto de 5 por 10 metros, tienen todo habitación, cocina, comedor y baño. Gran parte de la población, al menos la indígena se dedica a la producción de artesanías, por lo que carecen de seguridad social, tampoco cuentan con seguro popular pues no tienen documentación oficial (acta de nacimiento por ejemplo) (Villareal 2009). El caso del Embarcadero (tanto la Mixteca como Embarcadero se encuentran dentro del polígono de la Ferrocarril) es similar, pues el 60 % de sus pobladores son migrantes, tanto del interior de Jalisco como de otros estados. El componente indígena es sólo del 17 %, esta colonia se formó en 1997 en los patios del ferrocarril de la misma forma que la Mixteca. En esta colonia la población es mayoritariamente obrera, y trabajan para las fábricas de la zona industrial, especialmente para una galletera cercana, por lo que son derechohabientes del IMSS.

Tabla 4. Ingreso de las mujeres trabajadoras (%)

	De 1 a 300 pesos	De 301 a 900	De 901 a 1,500
Colonia Mixteca	60.00	40.00	0.0
Colonia Embarcadero	26.5	64.7	8.8

Autor: Villareal Magdalena. 2009.

Gráfico 5. Ingreso de las mujeres en la Colonia Ferrocarril



Elaboración propia con información de Villareal 2009.

Datos de la misma fuente demuestran que más de la tercera parte de las mujeres que reciben remuneración por su trabajo se dedican al comercio ambulante, la mayor parte provienen de la Mixteca.

Respecto a los servicios sociales que ofrece el gobierno se observa que son pocos los insumos que reciben:

- Oportunidades, en las dos colonias
- DIF municipal, que ofrece becas de estudio, despensas y guardería en la Mixteca y El Embarcadero. Sin embargo el cupo es limitado y muchas de las madres trabajadoras no pueden pagar la cuota o no cuentan con los papeles

necesarios. Aunque hay becas para madres solteras estas son insuficientes, y los costos como vimos son de entre el 3 y el 10 % de sus ingresos (3% para el ingreso y el resto por concepto de los alimentos de los niños) con lo cual se dificulta su inclusión.

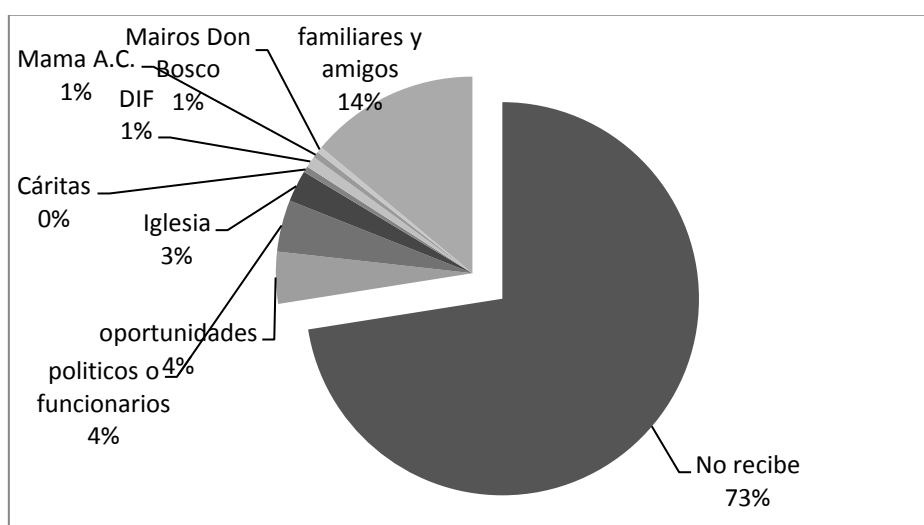
El estudio de Villareal muestra que hay poco apoyo público, según encuestas que realizaron solo el 27.4 % afirma recibir alguna ayuda, y de estas sólo la tercera parte es fuente gubernamental.

Tabla 5. Apoyos externos recibidos a la Colonia Ferrocarril

Apoyos Recibidos	
No recibe	72,50%
oportunidades	4,26%
Políticos o funcionarios	4,26%
Iglesia	2,60%
Cáritas	0,50%
DIF	0,94%
Mama A.C.	0,50%
Mairos Don Bosco	0,50%
familiares y amigos	13,94%

Autor: Villareal Magdalena. 2009.

Gráfico 6. Tipos de apoyos externos recibidos



Autor: Villareal Magdalena. 2009.

La accesibilidad a los servicios de salud es pobre en las dos colonias, por ejemplo la unidad de servicios médicos municipales, a la que acuden las mujeres ya no se dan consultas del Seguro Popular (datos 2009). En la Mixteca sólo el 20 % tiene seguro social, y 17 % seguro popular, el 63 % restante se las arregla por otros medios. En Embarcadero el 37 % tiene IMSS y el 17 % Seguro Popular, restando solo un 46 % que usa otros medios.

Esta primer tabla nos muestra que las mujeres representan el 50 % de la población de esta colonia, y que de ellas al menos el 13 % no cuenta con servicios médicos, aunque es más dramático el dato de que sólo el 49 % de la población cuenta con algún servicio de salud, contra el 51 que no tiene ningún medio de este tipo.

Tabla 6. Relación entre población y servicios de salud

Población total	3,500	porcentaje
mujeres	1,750	50
mujeres sin servicios médicos	450	13
niños de 0 a 4 años	400	11.5
población sin servicios médicos	1,780	51
población con servicios médicos	1,724	49

Elaboración propia con datos de la AGEB, INEGI 2005.

El siguiente dato relevante lo representa la educación, ya que la población mayor de 15 años sin instrucción post primaria es del 46.39 %, tan sólo un 15 % tiene educación básica terminada. Y en general con un grado promedio de escolaridad de 7.33, es decir 1º de secundaria. Es importante también saber que el 11 % de la población entre 6 y 14 años de edad no asiste a la escuela.

Otro dato fundamental es la composición de jefaturas de hogar, obteniendo el siguiente resultado:

Tabla 7. Composición de jefaturas de hogar por género

Total de hogares	850	porcentaje
Hogares con jefatura	592	70

masculina		
Hogares con jefatura femenina	258	30

Elaboración propia con datos de la AGEB, INEGI 2005.

Este dato nos muestra que hay un alto porcentaje de mujeres jefas de hogar, en tanto que muchas de ellas viven solas debido a que el marido es migrante en los Estados Unidos y/o vive en otro municipio. Pero finalmente el tener un 30 % de población femenina jefa de hogar demuestra la necesidad de intervenir con mayor ahínco esta colonia desde la perspectiva de género. También el hecho de que existan 850 hogares y tan sólo 739 viviendas muestra que el grado de hacinamiento de esta población es alto, los datos arrojan que el promedio de habitantes por vivienda particulares habitadas es de 4.64.

Todos estos datos en crudo muestran las necesidades de esta colonia en materia de asistencia social, y el porqué la utilizamos de ejemplo, un polígono dentro de la ciudad, y que sin embargo mantiene índices de marginación similares a los de municipios pobres del sur del país. El conglomerado de datos de mujeres, de servicios médicos, de composición indígena, educación, jefatura de hogar y vivienda son elementos de marginación que nos sirvieron para poner a la Ferrocarril como ejemplo.

3.3. Trabas formales en la provisión del servicio:

Tras analizar el componente de estimación de la demanda del servicio de Centros de Desarrollo Infantil, observamos que se les solicita una cantidad mínima a pagar para atenderles de \$ 300.00 al mes, es decir un 10 % del ingreso familiar, lo cual en sí mismo es discriminatorio, hay que detenernos a fondo a reflexionar esto, pues si estamos diciendo que DIF atiende a los sectores más vulnerables de la sociedad, necesariamente tenemos que tener claro que la franja de población de muy alta marginación no tiene, en su mayoría, empleos de 3,000 pesos al menos. Por ejemplo las mujeres de la Mixteca que se dedican a la venta de artesanías en la calle, no reciben un ingreso formal fijo de tal suerte que estamos usando un criterio discriminatorio para un servicio de primera necesidad para la mujer y la familia en situación crítica.

Documentación necesaria a presentar para ingresar al hijo a la guardería:

- Original de carta del trabajo que especifique: Horario, antigüedad, periodo vacacional, domicilio y teléfono laboral, comprobante de ingresos.
- Comprobante de domicilio y teléfono particular
- Documento legal que certifique la custodia legal del menor.
- Copia fotostática de la hoja rosa de filiación al IMSS.
- Acta de nacimiento original de los padres.

El segundo punto que detecté es que se necesita que el padre o madre de familia, debe estar integrado (como requisito) a un trabajo formal, lo cual es un requisito ilógico cuando se sabe que quien tiene trabajo formal, tiene IMSS con lo cual puede acceder a sus servicios de guardería. Este elemento deja fuera a todos aquellos padres cuyo trabajo se encuentra en el empleo informal, con lo cual se restringe aun más el servicio. Por ejemplo las mujeres de la Colonia Mixteca en su mayoría trabajan vendiendo artesanía en los camellones de Guadalajara, al no contar con papeles que acrediten su trabajo se ven obligadas a cargar con los niños a todos lados, por eso en muchas ocasiones los vemos a los niños en las banquetas sentados, o en su defecto pidiendo dinero en los semáforos, con lo cual no sólo estamos violando la Convención de los Derechos de los Niños y Niñas, sino además estamos fomentando la mendicidad entre niños que pueden tener otro futuro.

Y como tercer elemento que encontramos fue el requisito de la documentación de los padres (acta de nacimiento). Esto también al revisar diferentes análisis sobre la población de las colonias marginadas es discriminatorio, dado que muchas familias en las zonas más pobres no cuentan con papeles oficiales, al hacer una revisión de la tramitación de servicios en la Colonia Ferrocarril, el estudio de Villareal (2009) señala que existe un importante sector de población que son migrantes recientes, ese sector en muchas ocasiones no sale con papeles de su lugar de origen, no cuentan con acta de nacimiento, ni conocen los medios de gestión para obtenerla, ellos piensan que se debe viajar hasta el lugar de origen para ello. La falta del acta de nacimiento genera en cascada la falta total o parcial de identificaciones, no se puede obtener la credencial de

elector, y por ende tampoco otras identificaciones oficiales (de hecho esto nos lleva a pensar en la necesidad de organizar campañas de credencialización y de actas de nacimiento) no sólo para que los hijos puedan acudir a los programas del DIF sino también a programas federales como el Oportunidades y el Seguro Popular. Con ello podemos decir que el niño debe tener sus derechos cubiertos, independientemente de las características y condiciones de sus padres, puesto que también se analizó que hay algunos niños que no han sido registrados. En general vemos que la falta de provisión efectiva de estas guarderías y preescolares viola varios derechos de la Convención de los Derechos del Niño, y que a continuación se enlistan:

Artículo 2, no discriminación. Los niños tienen derechos sin importar sexo, color, raza, o condición social.

Artículo 3. El interés superior del niño. Toda política pública de las autoridades deberá adoptar decisiones que tengan que ver con la niñez, buscando lo mejor para su desarrollo y bienestar.

Artículo 5. Orientación a los padres y madres. Las autoridades deben respetar a los padres y a las personas que sean responsables de su educación y del ejercicio de todos sus derechos.

Artículo 7. Nombre y nacionalidad. Todo niño tiene derecho a ser inscrito en un registro y a recibir un nombre y una nacionalidad, y a ser ciudadano que le garantice la vigencia plena de sus derechos.

Artículo 18. Responsabilidad de los padres. Los padres son los responsables de recibir su educación y el desarrollo. Las autoridades ayudaran a los padres en estas tareas apoyándose cuando sea necesario.

Artículo 26. La Seguridad Social. Los niños y sus familias tienen derecho a beneficios de las ayudas del gobierno y la seguridad social aun cuando los recursos del Estado sean escasos.

Artículo 27. El Nivel de Vida; Todo niño tiene derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental y espiritual.

2.4. Análisis Geográfico de los Centros.

En la parte de la información geográfica el primer mapa con el que se trabajó fue el de población de 0 a 4 años de edad, con ello quise obtener el mapeo de ubicación de la mayor parte de los niños de la ciudad de Guadalajara. A partir de ese mapa pude detectar que la mayor población de este sector infantil se encuentra acumulada en la Zona de Oblatos y oeste de Tetlán, como una primer concentración y en la Zona Cruz del Sur o Industrial por otro, este dato en si mismo ya es significativo, pero es el inicio.

Mapa 4. Distribución de la población infantil en Guadalajara



Autor: Ricardo Fletes, del Atlas de Riesgo Social.

Posteriormente me di a la tarea de ubicar el mapa de mujeres que no cuentan con derechohabencia de ningún tipo, y lo crucé con el dato de población infantil de 0 a 4 años, con ello pude obtener las colonias donde se encontraron los énfasis en:

1. Oblatos:
 - a. Lomas del Paraíso
 - b. La Esperanza
 - c. Santa Cecilia
 - d. Revolución/La Perla
 - e. Belisario Domínguez
 - f. Vicente Guerrero/San Martín
2. Tetlán:
 - a. San Juan
 - b. Santa María

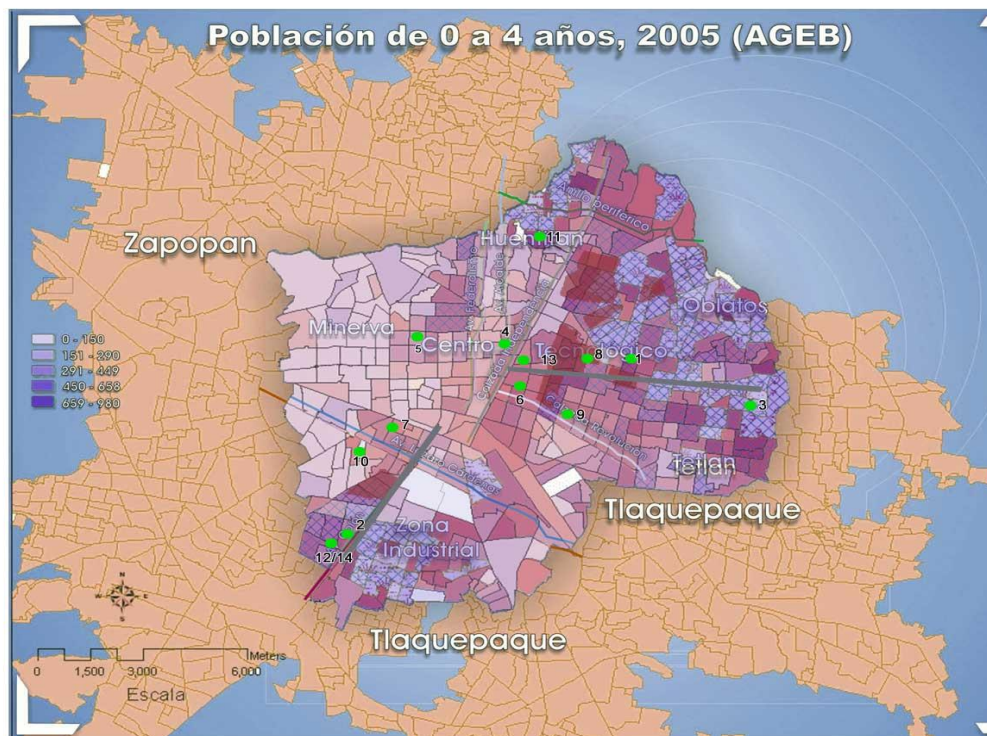
En tercer nivel inicié con la revisión del mapa anterior, decidí agregarle la cobertura actual que tiene el DIF Guadalajara respecto a los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) que en total marcan 14 guarderías. Aquí enlistamos los 14 CDI's:

Tabla 10. Listado de los Centros de Desarrollo Infantil

C.A.D.I. # 1		C.A.D.I. # 8	
Felipe Angeles # 818, Col. San Isidro		C-58 Esq. Gómez de Mendiola, S.L.	
Maestra Ma. Del Carmen Casas Navarro	35-62-35-10	Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Vázquez	35-62-35-13
C.A.D.I. # 2		C.A.D.I. # 9	
Jesús Reyes Heróles e Islas Hebridias, Villa Guerrero		Calle 34 No. 245 S.R. Fraccionamiento Revolución	
Lic. Ma. Teresa Aviña Reyes	39-15-39-20	Lic. Ma. Del Carmen Méndez Alcaráz	35-62-35-14
C.A.D.I. # 3		C.A.D.I. # 10	
Jard. De la Granja 3650, Col. San Francisco		Nance y Coyul, Fraccionamiento las Torres	
L.T.S. Magdalena González Curiel	12-03-54-20	Lic. Alma Luz González Juárez	39-15-39-22
C.A.D.I. # 4		C.A.D.I. # 11	
José Encarnación Rosas No. 554, Col. El Retiro		Normalistas y Fidel V Sánchez, Col. Villas de San Juan	
Lic. Reyna Elena Razo Durán	38-48-50-80	Lic. Nohemí Carillo Alvarado	38-24-93-38
C.A.D.I. # 5		C.A.D.I. # 12	
Clemente Orozco No. 580, Col. Sta. Teresita		Av. Patria # 3118, Col. Jardines del Sauz	
Lic. Nora Amelia Santana Pérez	38-48-50-81	Lic. Martha Patricia Orozco Tejeda	39-15-39-23
C.A.D.I. # 6		C.A.D.I. # 13	
Av. Revolución No. 311, Col. Analco		Altos del Mercado San Juan de Dios, Sector Libertad	
Lic. En Psic. Anavel Morales Moreno	35-62-35-12	Lic. Laura Araceli Covarrubias Paz	35-62-35-15
C.A.D.I. # 7		C.A.D.I. # 14	
Pino No. 2094, Col. Del Fresno		Islas Malvinas s/n e Isla Perim; Jardines del Sauz	
Maestra Ma. Esther Espinoza Galván	39-15-39-21	T.S. Leticia Solis González	36-63-49-26

Fuente: Directorio oficial de DIF Guadalajara. Área de Planeación, 2010.

Mapa 5: Población de mujeres sin derechohabiencia y niños (0-4 años) con CDI's.



Autor: Ricardo Fletes, del Atlas de Riesgo Social.

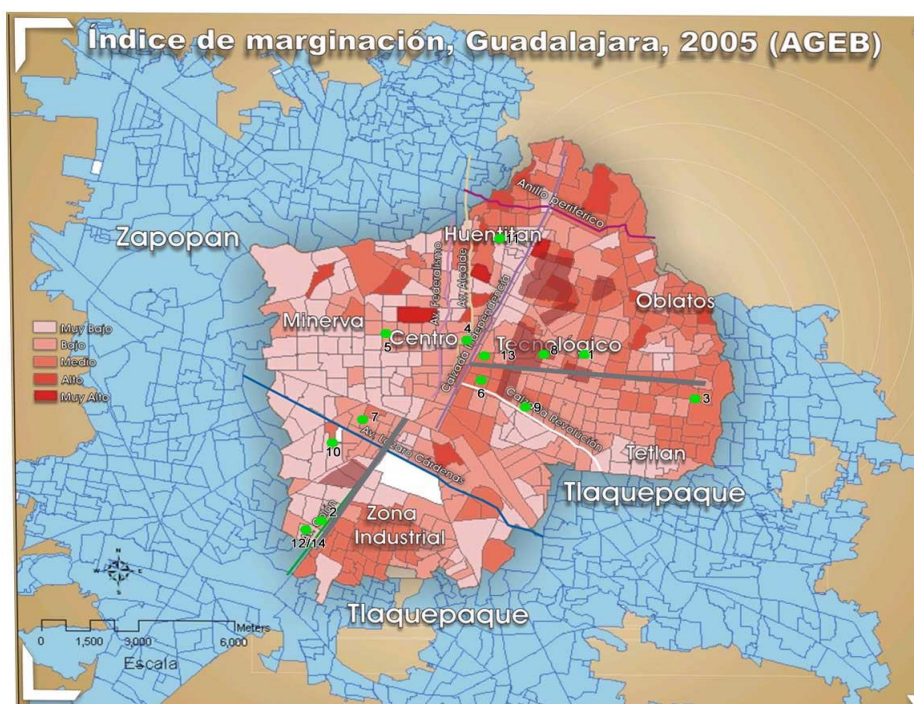
La información obtenida mostró que existen al menos dos grandes triángulos de carencia total del servicio de guarderías, uno de ellos en el norte de la ciudad, en Oblatos, trazando una línea en Av. Pablo Valdés, subiendo por Calzada Independencia, cruzando Periférico Norte y termina su centro del vértice en Lomas del Paraíso, trazando una línea recta hasta el Parque de la Solidaridad.

El otro triángulo donde se encontraron carencias de ubicación de guarderías es en el sur de la ciudad, en la Zona Industrial, a partir de los límites municipales con Tlaquepaque, hacia Av. Colón en su vértice hasta la Av. Lázaro Cárdenas y en su cierre hasta la Colonia Miravalle y los límites del Cerro del Cuatro.

Estos dos datos muestran que existen dos triángulos de mucha carencia de guarderías por parte del Sistema DIF Guadalajara, puesto que pareciera que los CDI se encontrarán ubicados sobre avenidas o zonas concretas, por ejemplo en el Centro se encuentra cercano el CDI 4, 13, 6, 8, 9, y 1. Por otro lado en el Sur, encontramos cerca de Av. Colón los CDI's 2, 12 y 14.

Por último hicimos un cruce entre la población de 0 a 4 años, con el índice de marginación, obteniendo las zonas más pobres con más niños, este dato nos mostró que hay dos polígonos importantes en el norte de la ciudad, nuevamente en Oblatos Norte y las colonias que se encuentran cruzando Periférico (como Lomas del Paraíso), y otro en la Zona Industrial, pues ahí hay varios polígonos de pobreza (la Valentín Gómez Farías, la 5 de Mayo y la 18 de Marzo), en este caso la colonia Ferrocarril aparece como un polígono de importancia, y muy aislado, en virtud de que los CDI más cercanos son el CDI 6 en la Colonia Anasco y el CDI 7 en la Colonia Fresno y se encuentra aislada por Av. Lázaro Cárdenas y por Av. Colón.

Mapa 6: Marginación en GDL con ubicación de CDI's



Autor: Ricardo Fletes, del Atlas de Riesgo Social.

En conclusión retomando el análisis de los diferentes mapas, vemos por un lado las carencias en los dos puntos antes mencionados, Oblatos y Zona Industrial, también pudimos comprobar la necesidad de la Colonia Ferrocarril, en primer lugar porque el polígono es parte de las zonas de mayor población de mujeres sin derechohabiencia, también es de los de alta marginación, y tiene población infantil alta, todos estos factores cruzados, la carencia de CDI's cercanos hace inminente la necesidad de instalar uno en la zona industrial, y por otro lado retomando el punto anterior en relación con todos los documentos que les solicitan a los padres pues prácticamente quedan sin cobertura para ese sector femenino e infantil.

En síntesis podemos decir que las hipótesis elaboradas y el sustento teórico que conllevan el primer capítulo han podido ser claramente comprobadas y reforzadas en este capítulo dos, donde vemos claramente que se encontraron deficiencias desde el diseño del programa operativo de asistencia social, también en la implementación misma de política pública, de la falta de integralidad entre los sujetos y programas, y como elementos separados del análisis el tema de la carencia de un enfoque de género en el DIF y la mala distribución geográfica de guarderías en la ciudad. Con todo ello ahora sí, estamos en la capacidad de pasar a conclusiones generales y recomendaciones para el Sistema.

III. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

1. La experiencia práctica de la Planeación Estratégica del DIF

Fundamentalmente la experiencia en la jefatura de Planeación del DIF me ha dado la oportunidad de modificar algunos aspectos formales de la dependencia, en primer término y dado que había hecho una fuerte crítica al Programa Municipal de Asistencia Social he tenido la oportunidad de modificar dicho programa con base a una planeación siguiendo los modelos presentados anteriormente, en particular el del Dr. Jesús Ramírez. En ese sentido el programa lo diseñé bajo el esquema de una misión, visión más adecuada a la realidad de la esencia programada por la presente administración. Construimos una filosofía institucional que tuviera la lógica de los dotar de derechos humanos a los sectores vulnerables; niñez, adultos mayores, mujeres en situación de crisis, personas con discapacidad, indigentes, y personas que por su situación de pobreza tuvieran vulnerabilidad mayor.

A continuación describo la nueva filosofía institucional elaborada en 2010:

Misión:

La Misión del DIF es la restitución plena de los derechos sociales para la niñez y las personas más vulneradas de Guadalajara. Particularmente de las niñas y niños, mujeres embarazadas, madres en situación crítica, adultos mayores, personas con discapacidad, personas en situación de calle, y aquellas en condiciones de alta marginación y desventaja socioeconómica. Otorgándoles servicios e insumos iniciales para mejorar su condición y buscar que salgan del estado de necesidad en el que se encuentran, logrando mejores opciones de desarrollo.

Visión

En 2012 el desarrollo y la atención de las personas mayormente vulneradas nos permitirán tener una sociedad más fortalecida, con más y mejores herramientas para vivir. Que el DIF sea una organización que realmente incida en la restitución de derechos por vía de sus acciones y servicios. Con esto la ciudadanía reconoce, apropia y contribuye a la vigencia de sus derechos, en particular los de la Niñez y en la construcción del Desarrollo Comunitario Corresponsable.

Posterior a la construcción de esta base de filosofía institucional nos dedicamos a proyectar las líneas estratégicas, sobre todo partiendo de un análisis detallado de dos elementos, por un lado de las actividades que por reglamento están estipuladas para el propio DIF, y que en algunos de los casos incluso vienen mandatadas desde DIF Nacional, y por otro las nuevas políticas públicas implementadas por la administración actual representada por la Presidenta Licenciada Lorena Arriaga de Sandoval,

Líneas estratégicas

1. Guadalajara Ciudad Amiga de la Niñez
2. Apoyo en la Restitución de derechos a grupos vulnerables
3. Impulsar la transversalidad para la Equidad de Género
4. Apoyo a mujeres y familias en situación de violencia intrafamiliar
5. Formación Integral de la Familia

Me parece que con estas líneas estratégicas es más fácil poder integrar los programas actuales que lleva a cabo DIF Guadalajara, es decir la ausencia que al inicio habíamos detectado en la cual los sujetos vulnerables no formaran parte de los objetivos estratégicos fue subsanado, de tal manera que estas líneas ya podrían dar pauta para generar objetivos generales y particulares que llevaran en un tercer nivel a la generación de programas operativos y actividades a desarrollar.

Aunque fue subsanada de manera parcial el problema de género, porque si bien hemos iniciado una planeación estratégica con enfoque de derechos humanos, en realidad hemos caído en el error de cargar mucho más la estrategia hacia la niñez, dejando de lado a las mismas mujeres como sujetos eje de las políticas asistenciales. Es decir hemos dado el paso que elimine parcialmente la visión católica conservadora en la atención de los programas, y con la visión de restitución de derechos hay un salto cualitativo en las políticas del DIF, sin embargo no hemos podido equiparar, equilibrar y asociar funcionalmente los enfoques de derechos de la niñez con los derechos de las mujeres, esto es visto con claridad al momento de revisar los programas a los cuales se asocian las líneas estratégicas, cargadas hacia la infancia, pero la crítica fundamental a

nuestra labor es que no estemos considerando programas operativos cuyo eje central sea la atención a la mujer vulnerada y por ende, que sean proyectos de atención directa al rescate de mujeres en situación de alta pobreza (Arriagada)

En el siguiente nivel diseñamos unos objetivos generales y específicos que tuvieran relación directa entre la filosofía institucional (misión-visión y líneas estratégicas) y la operación de los programas:

Objetivos Generales:

La restitución de los derechos de la infancia es uno de los dos ejes principales de la nueva política del DIF Guadalajara, de él se derivan una serie de políticas benéficas para nuestra niñez que a su vez generan provecho en otros sectores vulnerables de la sociedad. Por ello la apuesta del DIF será la restitución y difusión de los derechos de los niños.

El otro gran objetivo es la restitución de los derechos a las personas más vulneradas, a partir de los problemas que sufren estas personas; violencia intrafamiliar, adicciones, rompimiento familiar, inestabilidad, deserción escolar y fragilidad laboral. Nuestro objetivo como DIF es otorgarles a las personas con discapacidad, madres en situación crítica, adultos mayores e indigentes, las herramientas básicas para que puedan superar sus niveles de vulnerabilidad, por medio de diferentes servicios asistenciales y programas de atención integral.

Estos dos grandes objetivos dan cuenta el primero de ellos de la restitución de los derechos de la niñez, es decir a facultar las obligaciones que tiene el Estado en materia de promoción, difusión, y accesibilidad a los derechos de la infancia. El otro objetivo general tiene que ver con el conjunto de otros sujetos que viven situaciones de vulnerabilidad, como son por ejemplo las mujeres en situación crítica sea por violencia intrafamiliar, o por rompimiento de la unidad familiar y se encuentren en vulnerabilidad. El gran reto es poder aterrizar la línea estratégica de aterrizar la equidad de género con los programas operativos. De ese objetivo general se derivan dos específicos para la atención a la mujer:

a) Atender de manera integral a las mujeres en situación crítica por medio de servicios diversos como guarderías vespertinas y nocturnas, que permitan la accesibilidad de estos servicios a las mujeres que trabajan en horario nocturno. También por medio de la canalización tanto de becas para los hijos de dichas madres, como de despensas que permitan que estas mujeres equilibren su economía familiar.

- Capacitar y apoyar a las mujeres en situación crítica, tanto para conseguir empleo como para auto emplearse. Del mismo modo se han creado proyectos para cooperativas de consumo que apoyen y fortalezcan su economía familiar.

Sin embargo retomando a Arriagada que señala en un estudio de CEPAL “Al comenzar este nuevo milenio, las políticas dirigidas a las familias aún carecen de una definición específica, de un campo bien delimitado y de una legitimidad evidente. Su diseño enfrenta diversas dificultades, en particular las tensiones entre orientar las políticas hacia las familias o hacia alguno de sus miembros, así como el conflicto para equilibrar la autonomía y la libertad individuales con las responsabilidades familiares” (Arriagada, 2000).

En este sentido vemos pues que caemos en ese mismo vicio, al cargar mucho hacia la restitución de los derechos de la niñez, y menos a la mujer en situación crítica, la dicotomía presente en el análisis de Arriagada muestra ese desequilibrio funcional de las políticas sociales, que sin lugar a duda, ni son integrales ni tienen suficiente equidad de género. En ese sentido la autora propone “Al adoptar una perspectiva de género, la familia se analiza como un ámbito para el ejercicio de derechos individuales pero al mismo tiempo, es el espacio donde interactúan miembros de poder desigual y en relaciones asimétricas” (Arriagada, 2000).

2. ANÁLISIS:

A continuación presentaré el análisis que a lo largo del desarrollo de esta investigación he elaborado, algunas de ellas eran esbozadas desde el inicio del Diagnóstico DIF elaborado en 2009, sólo que no habían sido lo suficientemente sustentadas, en este documento se aporta ya tanto el sustento teórico de los conceptos que hemos presentado como fundamentos, es decir vulnerabilidad, pobreza, exclusión social, discriminación, enfoque de género, asistencia y desarrollo social. Estas conclusiones,

que fueron esbozos en diciembre del año anterior, después en la práctica cotidiana de mi labor como jefe de planeación en DIF Guadalajara se fueron clarificando conforme tuve más cercanía con los documentos, los programas y los servicios. En este capítulo presentaré tanto esas inferencias que fundamentan la hipótesis desarrollada al inicio de la investigación, y de las constataciones en la práctica laboral que he alcanzado a descubrir en esta dependencia.

a) Problemas en la Definición y Ejecución de las políticas:

Hemos pudimos comprobar que dentro del DIF Guadalajara influyeron fuertemente los valores católicos propios del discurso ideológico del PAN, propiamente iniciado por Vicente Fox que desde el principio de su gobierno elaboró “discursos basados en la apelación a los valores familiares, el papel tradicional de la mujer como cuidadora del hogar y la caridad como valor católico” (Rodríguez Mora, 2005). En la crítica al sexismo en el discurso de Fox la misma autora Tania Rodríguez Mora califica la democracia en virtud de su avance en la cultura de género, y señala que la transición a la democracia en el gobierno de Vicente Fox no se caracterizó precisamente por manejar un discurso de equidad de género, por tanto tampoco por ser un régimen de transición, sino sólo de alternancia política. Considera (Rodríguez) que el androcentrismo y el sexismo en la política son parte de la cultura política tradicional mexicana, y por la misma razón las diversas alusiones sexistas que tuvo el titular de la administración federal del 2000 no fueron las más óptimas. Al final de cuentas el discurso androcéntrico y sexista influye tanto a la inequidad de género, y de forma entrelazada en el discurso sobre la familia. “La apelación a los valores familiares, el papel tradicional de la mujer como encargada del cuidado, la actualización y de la caridad y la decencia”. Quien no recuerda la alusión de Fox a las lavadoras de dos patas.

En definitiva a esto abonaron las diversas declaraciones de varios políticos del gobierno foxista, entre ellos Fernández de Cevallos y Santiago Creel, en donde ambos hicieron en sin fin de veces, alusión a la hombría como eje de valentía y honradez de los políticos. Sin lugar a dudas este discurso permeó todo el estilo en la política pública del sexenio, fundamentalmente relegando a la mujer y por otro lado asumiendo el estilo conservador de familia tradicional, con el eje ideológico católico. El análisis de

Rodríguez Mora muestra “cómo los discursos y las representaciones que se repiten y difunden a través del espacio público, están atravesadas por una serie de significaciones que contribuyen, consciente o inconscientemente, al mantenimiento de un orden que excluye simbólicamente a las mujeres y a “lo femenino” de la política”. Esto repercute sin duda en una mala definición de la política asistencial, en donde deja fuera a la mujer como sujeto de asistencia social, como tal, como aparecen los niños o la familia.

Visto desde la óptica de definición de política pública que debiera considerar a la mujer y a la madre como eje del fortalecimiento a la familia y como sujeto de derechos humanos, se han aportado las pruebas suficientes para señalar que no hay un enfoque intencionado en la política pública que considere a la mujer como eje rector donatario de los beneficios asistenciales, para que desde ese enfoque se le considere eje prioritario de acciones que puedan tender a la disminución de la pobreza y vulnerabilidad. Esto será retomado en la parte final de las recomendaciones, en búsqueda de una política asistencial con enfoque de género, diversas autoras sobre género y pobreza, Barquet (1997) y Valenzuela (2003) han señalado que la orientación de género tiende a disminuir la marginación en el hogar cuando es ella la administradora de los ingresos y cuando se tiene superada la necesidad de seguridad social.

Desde esta óptica me parece que el planteamiento de un modelo católico conservador que limita el papel de la mujer en la dotación de beneficios y derechos significa el problema más importante que se ha presentado en los programas de DIF Guadalajara 2007-2009, es decir esta posición ideológica prefigura un modelo de política de asistencia social, pero no es lo único. El otro aspecto central de los problemas es en el proceso de Planeación – Ejecución: al realizar esta investigación se descubrió que al no existir conexión lógica en el proceso de diseño de políticas públicas, es decir entre la planeación estratégica y la operación cotidiana, ésta no se relaciona de manera práctica con los programas y servicios, por lo existe la lógica de operar como islas separadas entre las 2 áreas operativas. Las dos grandes áreas operativas del DIF en cuestión atienden de forma separada, donde cada una tiene sus sectores de atención. En ese sentido decíamos que la Dirección de Desarrollo Comunitario tiene los

programas de Centros de Desarrollo Comunitario, Desarrollo Infantil, Apoyo Extra escolar y Trabajo Social, estos proyectos deberían estar íntimamente ligados con el trabajo logístico, asesoría jurídica y familiar que atiende su par Fortalecimiento a la Familia, no obstante no existe esa coordinación. Y que en el segundo caso, es la familia el centro de los programas.

Sin lugar a dudas pudimos comprobar que en la operación del Programa de Guarderías del DIF existe un vacío producto de la misma razón, es decir de la falta de una visión integral hacia las mujeres que priorice como eje estratégico para el desarrollo integral de la familia, la posibilidad de que las mujeres en condiciones de marginación y que son trabajadoras tengan acceso a este servicio, para por este medio puedan encontrar mejores trabajos (Chalita, 1994), sin renunciar a sus trabajos, recordemos el estudio de Enríquez “El Crisol de la Pobreza” que señala precisamente que rotan fácilmente de trabajo las mujeres dada la necesidad que tienen del cuidado de los hijos (Enríquez 2008) y puedan ahorrar para buscar mejores condiciones de vida para su hogar (Arriagada, 2004). Sin embargo la realidad institucional es poco operativa, tenemos una carga de trabajadores grande en esta área, pero pocas guarderías, y de esas que existen estas no cubren la necesidad social real, en gran parte porque no se siguen patrones estrictos para seleccionar a las familias y mujeres más vulnerables, y por ende se admite a muchos niños de padres de clase media, que además de tener buenos salarios tienen incluso Seguro Social.

Por otro lado tenemos Centros de Desarrollo Comunitario que si ofrecen servicios de preescolar, pero no de guardería, estos mismos centros vemos que tienen plantillas grandes de maestros que dan cursos poco prácticos (guitarra, corte y confección, etc) que tienen pocos estudiantes (algunos maestros tienen 3 alumnos) y se les pagan salarios mensuales. En ese sentido el proyecto de extra escolar no es necesariamente malo pero si necesita ser cambiado fortaleciendo el programa de guarderías, y re vocacionando a su personal.

b) Conclusión:

Existen varios problemas en DIF Guadalajara que afectan a la mujer como sujeto de derechos, enlistados son el problema de definición ideológica, el de

planeación/ejecución, y el organizacional, pero de todos ellos el más importante es el ideológico católico que elimina una visión de sujeto de derechos. De tal manera que debemos de trascender de una política definida de la familia valor de los tapatíos (católica conservadora) a una de plena vigencia de derechos humanos que considere a la mujer en todos sus términos como lo señala la propia CEDAW es decir la igualdad de derechos, de pleno goce y ejercicio por la mujer, sin distintos, acceso equitativo a la educación, eliminación de los estereotipos de hombres y mujeres, eliminar la discriminación a la mujer en el empleo, el derecho a la salud, en especial a la salud reproductiva, servicios gratuitos y accesibles a sus hijos de salud y guardería.

Juntos estos tres aspectos señalados en el párrafo anterior, configuran una política errónea en torno a la asistencia social, a sus sujetos y beneficiarios. Es decir existe un problema de definición y ejecución de políticas públicas. En ese sentido se observa la necesidad de generar líneas estratégicas que sean acordes con los derechos humanos de manera integral, es decir poner en el mismo nivel los derechos de la mujer, los derechos de la niñez y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de una planeación conjunta que tenga a las y los beneficiarios como actores primordiales, ese es el gran reto.

3. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que a continuación presento tienen origen en el diagnóstico 2009 pero que fueron esbozadas con poco conocimiento de la institución y que fundamentalmente fueron depuradas con el tiempo, y con el análisis teórico tanto de la problemática de pobreza en Guadalajara y la teoría de diferentes autoras nacionales e internacionales que han estudiado el fenómeno de la pobreza, la asistencia social y el mercado de trabajo con enfoque de género. Este aspecto teórico se alimentó de las experiencias positivas que se han implementado por ejemplo en Sudamérica para el empuje a las mujeres en situación crítica y por otro lado al tener la claridad absoluta de la operación de los programas del DIF al ser parte de la institución desde el área de Planeación, Evaluación y Sistemas que es en el que me desempeño desde junio del presente año. Inicio el desarrollo de estas recomendaciones en varios aspectos fundamentales que intentan seguir la misma lógica y el orden que en el capítulo anterior, aunque debo señalar que para varios de estos casos cambiaron los incisos, pues se redujeron o se transformaron según fuese el caso.

1. Una política asistencial con enfoque de género.

Esta visión que integra políticas sociales, asistenciales y de género se enlaza con la que comparte Arriagada (1998) en el caso exitoso de las mujeres chilenas. Mostraré brevemente el modelo seguido ahí el cual es un esquema integral de atención a las mujeres en situación de vulnerabilidad que menciona 4 elementos para restituir y mejorar la situación económica del sector de las madres jefas de familia. Por principio capacitación para el empleo, esto significa que dichas mujeres consigan mejores trabajos, pero no sólo por la remuneración económica, como por la posibilidad de acceder a los sistemas de seguridad social que permitan tener guarderías y atención médica permanente. En segundo lugar se generaron cajas de ahorro entre ellas, pues al mejorar la condición económica y no requerir de emergencias sanitarias tuvieron la capacidad de ahorrar, en ese orden de ideas entonces se buscó que las mujeres pudiesen tener opciones de auto empleo, ya fuese como un segundo ingreso extra, o en casos que así se solicitara las mujeres entraron al desarrollo de dichos micro

negocios. En esa misma fase, Arriagada señaló que era totalmente necesario que en esta fase de apoyo a las madres trabajadoras jefas de hogar se les debería dar el apoyo gratuito para las guarderías que les permitieran, sobre todo a las mujeres migrantes, tener la capacidad de poder buscar empleos mejor remunerados, dignos y formales por no tener la grave necesidad de trabajar desde su casa por no tener con quien dejar a los hijos.

En ese enfoque mi propuesta va en el mismo sentido de dar atención integral, ¿qué puede dar el DIF? Por ejemplo aportar guarderías vespertinas y nocturnas para las madres trabajadoras, que además en ese esquema se aporte el elemento nutricional a los niños, se les otorgue educación de calidad en los preescolares, y sobre todo que se le dé una atención integral de parte del área de trabajo social que permita monitorear otras condiciones socio-familiares integrales como son el ahorro, la violencia intrafamiliar, la generación de condiciones dignas para la búsqueda del auto empleo, entre otros.

2. Reestructuración organización y funcional de los programas educativos.

Sin lugar a dudas uno de los talones de Aquiles del DIF, es el área de Formación Infantil, considerado como los servicios de Guarderías y Preescolares, es así considerado por varios aspectos, en primer lugar por ser el servicio más noble que ofrece el DIF y al tiempo por ser el blanco de ataques más fáciles que se pueden dar (en varias ocasiones se han presentado denuncias por maltrato infantil por parte de las maestras de los Centros). Otro aspecto por el que lo es, una de las áreas con mayor cantidad de personal operativo tiene, lo cual impacta fuertemente a la institución. La perspectiva de algunas madres de familias entrevistadas fue que los servicios son ineficientes para la cantidad de personal con el que se cuenta, por lo que sería necesaria esta reforma a la forma de trabajar de ambas áreas. En primer lugar la propuesta es que extra escolar se transforme, que se aproveche todo su capital de personal desaprovechado actualmente para que se re direccionen los esfuerzos de los Centros de Desarrollo Comunitario hacia el vocacionamiento infantil, es decir de guarderías, las que no tienen y de preescolares.

El área de extra escolar que actualmente ofrece lamentables talleres, diseñados seguramente en los años 60 y que actualmente mantienen los mismos métodos y las instalaciones de aquella época debe ser re diseñado. El espíritu de estos talleres es darle herramientas a la gente para encontrar empleo. La propuesta es por una parte eliminar todos los cursos que actualmente se ofrecen (pintura, música, guitarra, corte de cabello, corte y confección) y orientarlo hacia verdaderas herramientas para un mundo competitivo y globalizado que permitan darle insumos a las mujeres, jóvenes y hombres para encontrar trabajo más formal, que un salón de belleza o una sastrería.

Para ello se requiere hacer primero que nada un diagnóstico de empleos en las zonas donde se encuentran los CDC para poder tener claridad del tipo de empleos formales que existen y conocer las necesidades de capacitación que demandan estos trabajos, posteriormente se debe analizar el perfil socio educativo de las personas que habitan mayormente en estas zonas y generar un instrumento de consulta para saber que demandan estos sectores, para sistematizar las tres variables y así llegar a la conclusión de necesidades reales de capacitación extra escolar. En el aspecto laboral que esto significa se debe de llegar a acuerdos institucionales con el Sindicato pues contando con su apoyo es posible movilizar a las maestras de base para que puedan redireccionar sus cursos, con lo que esto significa es decir, con la capacitación que esto les significara, para este aspecto se puede contratar personal externo del DIF que ayude a la profesionalización de esta plantilla, se hagan también los ajustes necesarios, es decir mover personal de un CDC a otro, dependiendo de las necesidades de cada zona, y de las capacidades de cada uno de las maestras. La contratación temporal externa tiene un beneficio, que no te generen aumento en la plantilla laboral y por ende de necesidades en el capítulo 1000 de sueldos y salarios.

3. Política pública integral de derechos humanos

Siguiendo la lógica de las propias conclusiones presento aquí lo que es mi propuesta principal y fundamental de este ejercicio académico, volver integral la política asistencial del DIF Guadalajara que tome en consideración en primer lugar los desequilibrios orgánicos de la política social que afecta a las mujeres. Esta política iniciaría por un diagnóstico que tome en cuenta varios aspectos:

Por un lado monitorear a las poblaciones beneficiarias; es decir se tendrían que comparar los patrones de usuarios de los servicios de las áreas operativas con el enfoque de la mujer en restitución de derechos, eso significaría verla como eje central de las dotaciones asistenciales, monitoreo permanente de trabajo social, articular las políticas sectoriales, aplicar los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia en las políticas hacia las familias. El reto de la institución es equilibrar las políticas de derechos entre la mujer y la niñez, es decir vemos que aún actualmente están marginadas y relegadas al universo de la infancia, quedando excluida y en segundo término como sujeto social.

Desde ahí sería fundamental pensar en modificar este aspecto de la definición, es decir visión de equidad de género, aunado a una planeación estratégica con enfoque de derechos, diseñando integralmente la dotación de programas y servicios por parte de los usuarios o víctimas en riesgo social.

Aportaciones Finales:

DIF Guadalajara es una institución muy noble y muy sensible a la sociedad, agradezco en todo momento a la Presidenta del DIF Guadalajara, Lorena Arriaga de Sandoval y al Lic. Julio Aldana Maciel la posibilidad de acercarme más a este aspecto fundamental de los derechos humanos que es la asistencia social, ha sido a partir de este proceso de cambio de administración que inicié la investigación en este aspecto, siempre claro, intentando introducir por un lado, mi interés esencial de toda mi vida profesional que es la disminución de la pobreza, y por otro el aspecto técnico teórico que ha marcado también los últimos 10 años de mi vida que han sido los Derechos Humanos. Es en ese sentido que he querido hacer mi aportación a un aspecto fundamental de las políticas sociales y para el desarrollo, incorporar los aspectos de derechos humanos a un tema que normalmente se le ve como una vieja necesidad, que por ser apremiante, no puede ser transformada.

Sin embargo se sabe ahora que la dinámica misma de las instituciones públicas tiende hacia una privatización de las políticas sociales, dejando para el último, pero no por ello dejando fuera, a la política asistencial. Pero por otro lado, el Sistema DIF (nacional, estatal y municipal) se maneja bajo lógicas antiguas, diseñadas hace

décadas, y que en ocasiones cuando las nuevas autoridades intentan transformarlas suelen ser criticados por no apegarse al marco legal, marco también muy anticuado, que precisamente contiene estos enfoques poco propicios para el desarrollo de las nuevas familias mexicanas, y también para una atención más integral con apego a los derechos humanos de los sujetos vulnerables. En ese sentido debo manifestar que es gratificante ver como desde esta lógica de derechos humanos se están construyendo políticas públicas en el DIF Guadalajara, por ejemplo en el nuevo enfoque que le ha dado, y desde el cambio de nombre la Dirección de Atención a la Niñez y la Familia (antes dirección de fortalecimiento a la familia), en dos aspectos fundamentales y que desde el propio cambio de nombre se proyecta la incorporación del enfoque de derechos; por un lado introduciendo la Convención de los Derechos de la Niñez como parte integral de una política de informar, sensibilizar y educar a los niños en el conocimiento del instrumento, con lo cual se han generado programas como “la Ruta de Tus Derechos, las niñas y los niños primero” que visitan las escuelas primarias de Guadalajara promoviendo los derechos de la infancia, la educación sexual y la equidad de género. Por otro, precisamente al identificar el peligroso discurso de moral y valores, la misma área a decidido transformar el discurso en la práctica cotidiana de los programas de atención a la familia, y está por eliminar estos parámetros en el mismo Reglamento Interno, aspecto que celebro mucho en tanto que el reglamento, en tanto instrumento jurídico no debe estar permeado por valores de ninguna religión.

Nuevamente agradezco al DIF Guadalajara el haberme abierto las puertas para poder aportar desde ahí los pocos conocimientos e inferencias que he podido elaborar y ahora he podido implementar al interior, aunque el reto es mayor cuanto más información se tiene. El camino es arduo nada fácil, la institución pública es muy difícil transformarla, es una estructura muy grande, sus cimientos profundos, sus paredes muy fuertes, y sus trabajadores (de una plantilla de 1,200 la mayor parte, 1,000 son de base sindicalizados) actúan bajo esquemas poco propicios para la innovación y la calidad total. No obstante la voluntad política de la Presidenta Lorena Arriaga, de hacer diferentes las cosas, con un enfoque más estratégico, así como innovar políticas con un enfoque de derechos humanos han generado un cambio cualitativo en la ejecución de políticas, claro está esto no significa en algún modo un viraje en las políticas pues se

necesitaría un enfoque distinto en Desarrollo Comunitario en esta lógica de género, de desarrollo sostenible, autogestión ciudadana y de innovación educativa, el camino es largo pero estamos dando pasos firmes. Lo importante es sentar las bases jurídicas, organizaciones, filosóficas para dejar una institución sólida con enfoque de género, con enfoque de derechos humanos, dejando atrás los esquemas moralistas como generadores de política pública, lo importante es trabajar sobre ese camino, dejar bases insisto, puesto que las administraciones duran 3 años, y ya después vendrá otro gobierno, y por ello lo más importante es blindar las políticas de los vaivenes y vendavales que puedan regresar al pasado, o desaparecer lo existente para innovar, con el riesgo que significa esto.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva Luis Fernando, Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica, México 2006.
- Acuña Murillo Ivonne, Machismo, Misoginia y Política en México. Blog: Teoría y realidad de la violencia de género. 23 de junio de 2010. <http://violenciayrelacionesdegenero.blogspot.com>
- Análisis Socio demográfico para la Zona Metropolitana de Guadalajara, Consejo Estatal de Población, marzo de 2008. <http://coepo.jalisco.gob.mx>
- Arellano Gault David, Gestión Estratégica para el Sector Público. Fondo de Cultura Económica, México 2004.
- Arriagada Irma, Género y Pobreza, Nuevas Dimensiones. Isis Internacional, 1998. Santiago de Chile.
- Arriagada Irma, Lineamientos de Acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque de capital social. Serie Manuales de CEPAL. Naciones Unidas 2004. Santiago de Chile
- Arriagada Irma, Paradojas de los estudios y las políticas hacia las familias. CEPAL, Naciones Unidas 2000. Página web: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/dds/noticias/paginas/6/10746/P10746.xml&xsl=/dds/tpl/p18f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- Barreda Andrés. Chiapas 11. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Editorial Era, México 2001.
- Boltvinik Julio, Pobreza y distribución del ingreso, México, Editorial Siglo XXI, 2001.
- Brocas Ann Marie, Woman and Social Security, Progress Toward Equality of Treatment. International Labor Office, OIT. 1990.
- Buvinic Mayra, Inclusión Social y desarrollo Económico. Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York 2004.

- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (CEDAW) 1946, Organización de Naciones Unidas. Ginebra Suiza.
- Convención de los Derechos del Niño; Organización de las Naciones Unidas, noviembre de 1989, Ginebra, Suiza.
- Chavez Carapia Julia del Carmen, Género y Trabajo Social, en Cuadernos de Investigación, CEM entsUNAM, No. 3, 2006. Centro de Estudios de la Mujer, UNAM
- De la Peña Guillermo, Crisis, conflicto y sobrevivencia. Estudios sobre la sociedad urbana en México. Universidad de Guadalajara, Jalisco. 2000
- Desarrollo Humano y Demografía de grupos Vulnerables en Jalisco, elaborado por Coepo. <http://coepo.jalisco.gob.mx/PDF/LibroDesarrollo/intro.html>
- Enríquez Rosas Rocío (coordinadora), Los Rostros de la Pobreza, El debate, Tomo V. México, ITESO, 2008.
- Enríquez Rosas Rocío, El Crisol de la Pobreza, mujeres, subjetividades y redes sociales. México, ITESO, 2008.
- Galeana Patricia (coordinadora), Derechos Humanos de las Mujeres en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004.
- Gallardo Rigoberto y Osorio Joaquín. Los rostros de la pobreza, el debate, coord., ITESO, México, 1998.
- González de la Rocha Mercedes (coordinadora). Procesos domésticos y vulnerabilidad. CIESAS, México, 2006.
- González Ruiz Edgar, La Sexualidad Prohibida: intolerancia, sexismo y represión. México 2002, Editorial Plaza y Janés.
- Graglia Emilio, Diseño y Gestión de Políticas Públicas. Hacia un Modelo Relacional, (EDUCC, 2005/2007). Universidad Católica de Córdoba, España.
- Guadarrama Gloria, Entre la caridad y el derecho. COESPO, El Colegio Mexiquense, México 2001.

- Gutiérrez Castañeda Griselda. Democracia y luchas de género: la construcción de un nuevo campo teórico y político. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Programa Universitario de Estudios de Género, 2002
- Henríquez Narda, Editora. Construyendo una Agenda Social. Pontificia Universidad Católica del Perú. 1999.
- Hernández Sampieri Roberto, Metodología de la Investigación. Ed. Mc Graw Hill. 2003.
- Informe de Actividades del Sistema DIF Guadalajara, 2007 – 2009. Gobierno de Guadalajara.
- Informe Ejecutivo de Pobreza México 2007. Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, junio de 2007. www.coneval.gob.mx
- Jusidman Clara, Alatorre Javier, (entre otros), Las Mujeres en la Pobreza, El Colegio de México, Grupo interdisciplinario sobre mujer, trabajo y pobreza. México, 1994.
- López María de la Paz. Familia, Mujeres y Pobreza. Grupo Interdisciplinario sobre mujer, trabajo y pobreza. México 2000.
- Matus Carlos, Estrategia y Plan, Editorial Siglo XXI, México, 1998
- Medición de la pobreza, variantes metodológicas. Comité técnico para la medición de la pobreza, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2002.
- Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza, Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, diciembre de 2009. www.coneval.gob.mx
- Pearce Diane, The feminization of poverty. Institute for Women's Policy Research, 1989. Washington D.C.
- Programa Operativo Anual 2009, Dirección General de Coordinación y Planeación Municipal de Guadalajara, 2009.
- Programa Municipal de Asistencia Social, DIF Guadalajara, marzo de 2007. Gobierno de Guadalajara

- Programa Municipal de Desarrollo 2010-2012 (PMD) Ayuntamiento de Guadalajara, Agosto de 2010.
- Ramcharan Bertrand, Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza. OACNUDH, Naciones Unidas, Ginebra, 2004.
- Ramírez Jesús, Manual de Planeación, dentro de las Hojas de Trabajo, Curso Visión Estratégica, ITESO, 2008, Guadalajara Jalisco México.
- Rodríguez Mota Tania, Porque no es lo mismo decir gallo que gallina. Discurso político y representaciones de género en la nueva democracia mexicana. Revista Andamios, Volumen 2, Número 3, diciembre 2005. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Román Ignacio, ¿Política Social o políticas de fraccionamiento de la Sociedad? Revista Universidad de Guadalajara No. 27, Universidad de Guadalajara 2003.
- Sen, Amartya. Development as freedom. Oxford University Press, 1999.
- Valenzuela María Elena, Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo. Argentina y Paraguay. OIT, Santiago de Chile, 2003.
- Villareal Magdalena, Mujeres, finanzas sociales y violencia económica en zonas marginadas de Guadalajara, Instituto Jalisciense de las Mujeres, México 2009.

Índice de gráficos

Gráfico 1: Dimensiones de la pobreza, p. 7

Gráfico 2: Estado civil de las mujeres jefas de hogar. P. 18

Gráfico 3: Factores de vulnerabilidad para la mujer trabajadora, p. 21

Gráfico 4: Población por sector vulnerable. P. 29

Gráfico 5. Ingreso de las mujeres en la Colonia Ferrocarril. P. 33

Gráfico 6. Tipos de apoyos externos recibidos. P. 35

Gráfico 7. Esquema de Análisis Organizacional. P. 54

Gráfico 9. Organigrama de la Dirección de Desarrollo Comunitario. P. 55

Índice de tablas

Tabla 1. Población de 0 a 7 años por género. P. 27

Tabla 2: Población por sector vulnerable. P. 28

Tabla 3. Distribución de la población vulnerable en Gdl. P. 29

Tabla 4. Ingreso de las mujeres trabajadoras (%). P. 33

Tabla 5. Apoyos externos recibidos a la Colonia Ferrocarril. P 34

Tabla 6. Relación entre población y servicios de salud. 36

Tabla 7. Composición de jefaturas de hogar por género. 36

Tabla 8. Sujetos de Asistencia Social. 38

Tabla 9. Programas que indirectamente apoyan a la mujer. 44

Tabla 10. Listado de los Centros de Desarrollo Infantil . 69

Índice de Mapas

Mapa 1: índice de marginación en Gdl. P. 30

Mapa 2. Distribución de los hogares con jefatura femenina. P.31

Mapa 3: Distribución de población infantil sin derechohabencia p.32

Mapa 4: Distribución de la población infantil en Guadalajara. 68

Mapa 5: Población de mujeres sin derechohabencia y niños (0-4 años) con ubicación de CDI's. p. 70

Mapa 6: Marginación en GDL con ubicación de CDI's 71

Anexo 1

Los programas se organizan en 6 líneas de acción. A continuación se listan todos los programas del DIF Guadalajara. El primer número corresponde a la secuencia total de todos los programas institucionales. El siguiente dígito corresponde a las 6 líneas que articulan los programas;

Listado de los 39 Programas

- 1** 1.01. Programa de desarrollo infantil
- 2** 1.02. Protección a niños trabajadores o en situación de calle
- 3** 1.03. Atención a menores maltratados
- 4** 1.04. Asistencia infantil comunitaria
- 5** 1.05. Asesoría jurídica a menores en conflicto con la ley
- 6** 1.06. Atención psicopedagógica especializada
- 7** 1.07. Prevención de riesgos psicosociales
- 8** 1.08. Prevención y atención a la explotación sexual infantil
- 9** 1.09. Atención a hijos de presos
- 10** 1.10. Educación para la salud sexual y reproductiva
- 11** 2.01. Atención integral a los adultos mayores
- 12** 2.02. Estancias diurnas para las personas de la tercera edad
- 13** 3.01. Programa de atención de primer nivel de la discapacidad física
- 14** 3.02. Atención a personas con discapacidad
- 15** 3.03. Transporte para personas con discapacidad
- 16** 3.04. Recreativo, interactivo y cultural para personas con discapacidad intelectual
- 17** 4.01. Atención integral a víctima de violencia intrafamiliar
- 18** 4.02. Atención integral a familias en situación de violencia intrafamiliar
- 19** 4.03. Conciliación de Pareja
- 20** 4.04. Escuela para Padres de Familia
- 21** 4.05. La Familia Nuestra Fortaleza

- 22** 4.06. Asesoría Jurídica Familiar
- 23** 4.07. Campaña Anual de Matrimonios Colectivos
- 24** 4.08 Cursos Prematrimoniales
- 25** 4.09 Convenios de colaboración
- 26** 4.10. Custodia
- 27** 4.11. Tutela
- 28** 4.12. Ayuda Alimentaria Directa
- 29** 4.13. Nutrición
- 30** 5.01. Atención a indigentes
- 31** 5.02. Capacitación para el autoempleo y desarrollo comunitario
- 32** 5.03. Talleres artísticos
- 33** 5.04. Ventanilla única
- 34** 5.05. Casos
- 35** 5.06. Espacios de alimentación y encuentro de desarrollo
- 36** 5.07. Unidades de producción y desarrollo
- 37** 5.08. Atención médica y odontológica en el primer nivel
- 38** 5.09. Atención psicológica
- 39** 6.01. Voluntariado