*Género y políticas públicas**

*Evaluación del Proyecto CAI desde la perspectiva de las beneficiarias***

Silvia López Estrada y Gerardo Ordóñez Barba
El Colegio de la Frontera Norte



Resumen

El presente trabajo está basado en información cualitativa proveniente de observaciones de campo, y entrevistas de profundidad con las madres cuidadoras y con las representantes de las organizaciones sociales.

En la primera parte de este documento se presenta una breve descripción del Programa *Jefas de Familia* y del Proyecto *Casas de Atención Infantil*. Un segundo apartado hace referencia a los aspectos conceptuales del modelo de empoderamiento de Deepa Narayan [2002] ya que en la sección posterior, bajo este marco conceptual, se lleva a cabo la evaluación de la participación de las madres cuidadoras en el desarrollo y ejecución del proyecto CAI. En la sección final apuntamos algunas conclusiones.

Palabras clave

Políticas públicas, programas, empoderamiento.

Introducción

Por lo general, los programas de política social son evaluados con base en criterios cuantitativos que ignoran la experiencia de los y las beneficiarias. Es por esto que el objetivo de este trabajo es documentar y analizar la ejecución del proyecto *Casas de Atención Infantil* (CAI) 2003, que forma parte del Programa *Jefas de Familia* en Tijuana, desde la perspectiva de las beneficiarias, a fin de contar con elementos que permitan una evaluación cualitativa de programas y proyectos de esta naturaleza. Se centra la atención en la participación de las madres cuidadoras en desarrollo del proyecto CAI, y su relación con las organizaciones sociales que participaron como ejecutoras. Los hallazgos indican que a pesar de que el Programa tiene una perspectiva de género que enfatiza la organización de las mujeres, así como el impulso a procesos de revaloración de sus distintos roles, el fortalecimiento de liderazgo y participación social, en la práctica los organismos sociales llevaron a cabo el proyecto CAI con una visión de arriba-abajo, en la cual las madres cuidadoras fueron poco consideradas.

El programa *Jefas de Familia* y el proyecto *Casas de Atención Infantil*

Jefas de Familia es un programa reciente de política social dirigido, en particular, a las mujeres pobres del medio urbano. Inició en el 2002 como proyecto piloto financiado en parte por el Banco Mundial a través del gobierno federal, en las ciudades de Morelia, Cancún, Tlalnepantla, Ciudad Juárez, Guadalajara, Coatzacoalcos, Tijuana y Aguascalientes. En el 2003 *Jefas de Familia* fue instrumentado en 32 ciudades de más de 100 mil habitantes (una por cada entidad), como parte

de un programa más amplio denominado Hábitat.

De acuerdo con las Reglas de Operación de Hábitat 2003 (ROH-03), el objetivo general del programa es apoyar a mujeres o grupos de mujeres en pobreza patrimonial que habitan en zonas urbano-marginadas seleccionadas[1] y que tengan la responsabilidad de la manutención familiar o cuenten con dependientes económicos bajo su cuidado, mediante el impulso de acciones orientadas a promover el desarrollo de sus capacidades y facilitar su desempeño laboral o incorporación en una actividad productiva, y que en el tiempo permita incrementar su nivel de bienestar y el de sus dependientes económicos.

Los apoyos del programa pueden ser aplicados para alentar acciones orientadas a ampliar las capacidades de las mujeres, para sensibilizarlas y darles capacitación en los barrios urbanos que contribuyan a la toma de conciencia sobre la condición de género, y a modificar las prácticas culturales que reproducen las desigualdades de género. Además, se incluyen acciones para la instalación y equipamiento de Casas de Atención Infantil para brindar atención a menores de seis años durante las jornadas laborales de madres que no cuentan con este apoyo.

Enfoque del programa

En los últimos años, las políticas sociales de combate a la pobreza incorporaron en sus programas la perspectiva de género, este es el caso por ejemplo de *Progresa* y ahora de *Jefas de Familia*. Para autores como Ramírez Sainz [2000], se trata de una política de acción afirmativa en favor de las mujeres, en tanto que se reconoce el papel fundamental que éstas desempeñan en la economía de sus hogares. Sin embargo, algunas académicas como Riquer [2000] y Adato [2000], con base en resultados de algunos estudios sobre los impactos de *Progresa*, señalan que este tipo de políticas no consideran los efectos diferenciales entre los miembros de los hogares, además de que contribuyen a reforzar las relaciones de desigualdad entre los géneros al interior de la familia.

El PJF supone la participación de mujeres jefas de familia, aun en presencia del cónyuge. Este concepto coincide en parte con la categoría de jefas económicas, término acuñado por García y Oliveira [1994] para referirse a aquellas mujeres que son las principales responsables económicas de sus familias, aun en presencia del varón. Además, se incluyen también aquellas mujeres con hijos dependientes, en particular con hijos menores de 6 años.[2] En este sentido, *Jefas de Familia* tiene un enfoque inclusivo que no se limita a las mujeres solas, ni tampoco a las que trabajan extradoméstico.

El modelo Casas de Atención Infantil (CAI)[3]

Las CAI constituyen uno de los tres componentes del Programa *Jefas de Familia*. El modelo CAI es una propuesta de UNICEF que data de 1989, y "promueve la participación de la comunidad tanto en la difusión y operación como en la formación del grupo promotor, favoreciendo el tejido social". Se supone que es un modelo interactivo que promueve la participación comunitaria entre las madres cuidadoras, los niños, las familias y la comunidad, a fin de mejorar su calidad de vida. Las CAI se consideran como un lugar de formación, seguro y confortable a donde acuden los hijos de madres trabajadoras desde los 18 meses hasta los 6 años de edad. La CAI debe proporcionar al niño estimulación temprana, formación, amor, educación, valores y alimentación. Las madres cuidadoras participan en un proceso de selección y son capacitadas en el cuidado, atención, formación y educación de los niños. La madre cuidadora trabaja dentro de su casa, con horarios adecuados para dar servicio a las madres trabajadoras. La vivienda requiere espacio suficiente para 10 o 15 niños, limpieza y seguridad, disponibilidad de luz y agua potable, así como baño o letrina. Desde el punto de vista financiero, la operación de las CAI está sujeta a cuotas mensuales aportadas por las madres beneficiarias.

La participación de las Organizaciones Sociales Comunitarias (OSC)

A diferencia de otros programas sociales para la superación de la pobreza dirigidos a las mujeres, *Jefas de Familia* considera la participación de las OSC como ejecutoras de proyectos en los que participan las jefas de familia. Por ejemplo, en un análisis del *Progresa*, Adato y otros autores [2000], enfatizan la ausencia del empoderamiento colectivo en dicho programa, ya que no se alienta la formación o uso de organizaciones para tener acceso a los recursos.

En las ROH-03 la participación de las OSC es entendida como una alternativa deseable a la intervención directa de los gobiernos locales y, en todo caso, sujeta a las funciones asignadas a las Instancias Ejecutoras. En esta situación y de acuerdo con la normatividad, sus principales responsabilidades serían: identificar, conjuntamente con la Instancia Normativa (SEDESOL), las zonas donde se desarrollarán las acciones del Programa en sus diferentes modalidades, el tipo de acciones a realizar y sus alcances; alentar la organización comu-



nitaria en el desarrollo de los proyectos, garantizando que en su diseño participen las mujeres y las personas adultas mayores; integrar los expedientes técnicos de cada proyecto; aplicar a los beneficiarios la Cédula de Información Socioeconómica (CIS) y enviarla a la SEDESOL para su integración en el padrón de beneficiarios; contratar los proyectos y la construcción de las obras, así como supervisar las acciones que realice directamente la comunidad; ejercer los recursos federales conforme a lo dispuesto en las ROH y en la normatividad federal aplicable; y, proporcionar a la Instancia Normativa la información correspondiente al avance físico y financiero avalado y, en general, toda información que permita tanto dar seguimiento y evaluar la operación del Programa, como orientar su desarrollo. Las OSC participan en el programa a través de una convocatoria pública. En el *Proyecto Casas de Atención Infantil*, operado en la convocatoria 2003 del *Programa Jefas de Familia* en Tijuana participaron tres organismos de la sociedad civil: ADAM, DEVI que son organizaciones no gubernamentales; y el Hospital de las Californias que es institución de beneficencia privada.[4]

Cada organización puede tener entre 10 y 25 Casas, y cuentan con 50 mil pesos como inversión máxima única para realizar las adecuaciones a las viviendas (reparaciones o construcción) y la compra del equipo para la operación de cada CAI;[5] además, las OSC reciben hasta un máximo de 30 mil pesos durante el primer año por cada CAI para llevar a cabo tanto las acciones de selección y capacitación, como de asesoría técnica, seguimiento y supervisión. De acuerdo con nuestras entrevistadas, el compromiso de las organizaciones es dar seguimiento y supervisión a las CAI por un periodo de dos años.

La participación ciudadana

Respecto de la participación de la población beneficiaria, en este caso las mujeres jefas de familia, las ROH-03 establecen que éstas tiene derecho a recibir un trato digno, respetuoso y equitativo, sin distinción de preferencias políticas, partido político o religión; así como también tienen derecho a solicitar y recibir información sobre las gestiones realizadas ante las instancias citadas y a recibir los apoyos contemplados, conforme con la normatividad del programa.

Se establecen también acciones de contraloría social por parte de los beneficiarios de los proyectos aprobados, así como de las OSC quienes como instancia ejecutora deberán usar metodologías participativas, contribuir a fomentar la organización comunitaria y establecer canales de diálogo y comunicación con las instancias comunitarias, vecinales o barriales, para garantizar la participación de las beneficiarias en la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos impulsados por el Programa.

Por otra parte, la supervisión directa de las obras está a cargo de la instancia ejecutora, en este caso las OSC, las cuales estarán sujetas a auditorías por parte de Sedesol y Secodam.

De acuerdo con las ROH-03, el seguimiento de las acciones se lleva a cabo con el fin de conocer la aplicación y orientación de los recursos, así como las metas alcanzadas, a fin de mejorar la operación y ejecución del Programa. La conclusión de las acciones implica la integración de un expediente técnico que de manera importante incluye documentación probatoria del gasto ejercido, y el acta de entrega-recepción que especifique que la obra o acción está totalmente terminada y que los beneficiarios, en este caso las jefas de familia, se comprometen a conservarla y vigilar su correcta operación.

Impactos y Beneficios del *Proyecto Casas de Atención Infantil*

En un trabajo anterior documentamos los impactos y beneficios del *Proyecto Casas de Atención Infantil* en Tijuana, con base en una encuesta lleva-



da a cabo con 33 madres cuidadoras [López y Ordóñez, 2004]. La mayoría de las madres cuidadoras reportó que trabajar y atender a la familia es el principal beneficio, ya que de esta forma pueden obtener ingresos adicionales.[6] Otro de los beneficios para las mujeres y sus familias ha sido la mejora de la vivienda.

Además, las mujeres consideran que prestan un beneficio a la comunidad, ya que atienden una necesidad sentida por las madres trabajadoras. Por otra parte, los beneficios también son para los niños que reciben atención en las CAI, y algunas veces también sus hermanos se ven beneficiados ya que según conversaciones con madres cuidadoras durante los recorridos de campo, se sugiere que en las familias de los niños que asisten a las CAI, se ha liberado a los hermanos mayores que los cuidaban para que puedan asistir a la escuela, o bien para que tengan mayor tiempo para sus deberes escolares. Sin embargo, este es un aspecto que habrá que investigar con mayor detalle.

En particular, las madres cuidadoras se han beneficiado del proyecto CAI ya que incrementaron sus capacidades a través de las diversas capacitaciones recibidas que las habilitan en el cuidado infantil. Asimismo, las mujeres beneficiarias del *Proyecto Casas de Atención Infantil* tuvieron la oportunidad de incrementar su libertad de tránsito al acudir a los cursos de capacitación, y también lograron interactuar con otras mujeres, lo cual les brindó la oportunidad de establecer contactos para compartir sus experiencias. De manera importante, en entrevistas abiertas las madres cuidadoras declararon que aprendieron a valorarse ellas mismas. Otros estudios sobre programas sociales dirigidos a mujeres también encontraron hallazgos similares [Adato y otros autores, 2000].

Las dificultades de las CAI

Entre los principales problemas que enfrentan las Casas de Atención Infantil están la baja demanda de niños en algunas CAI, que en parte está asociada a su localización, y en parte a los requisitos que no permiten recibir niños menores de 18 meses. Es por esto que algunas madres se sintieron decepcionadas después de que el proyecto les había causado mucho entusiasmo.

> Mmm pues, mejorar, aprender, pues trabajar aquí mismo en la casa, pero ya después se desmorona uno, porque no es como uno piensa. Todos los cursos los hicimos con muchas ganas, yo creo que yo y todas mis compañeras. Ya cuando empezamos a trabajar fue la desilusión. Sería que ya había varias casas hogares, o no sé qué faltó aquí, porque en realidad, ni una casa por lo menos está trabajando, que yo conozca. Porque, Ceci, Guadalupe, ¿quién más está trabajando con otros niños? Yo siempre he tenido uno, o dos niños, pero ellas no han tenido ni un niño, y por eso digo que al principio fue mucha ilusión, pero después ya no.
>
> MC8, 25 años, casada, dos hijos.

Las cuotas constituyen también un problema, ya que con frecuencia las madres de los niños no pueden pagar los 200 pesos semanales que cuesta el servicio. Algunas veces las madres cuidadoras tienen que negociar, y para atender a dos o más niños hay que reducir la cuota.

> Porque con lo que me pagan aquí, es poco, a mí me dan 200 y otras veces me dan300 y otras veces me dan 100, porque no me lo traen toda la semana. No le puedo cobrar a la señora los 200 a la semana porque tiene más hijos y trabaja en una casa, entonces de mi parte sería una injusticia cobrarle los 200 pesos por cuidarle el niño.
>
> *MC4, 40 años, casada, 8 hijos.*

A lo anterior se suma la falta de materiales didácticos y el problema de los horarios, ya que se trata de un servicio flexible, en donde los niños se reciben prácticamente a cualquier hora, y aún más algunas CAI cuentan con servicio nocturno. Sin embargo, para las madres cuidadoras esto puede llegar a ser un problema ya que interfiere con las rutinas familiares.

A pesar de las dificultades, para la mayoría de las madres cuidadoras la CAI es una ayuda, un proyecto alternativo que les dio el gobierno, y que les ofrece una opción de generar ingresos al mismo tiempo que atender a su familia.

> Y ya me vine para acá, empecé a estudiar, me cayó así como una cosa caída del cielo porque me salió esta oportunidad de que me viniera para acá, y dije allá voy a cuidar de mis niños, como quien dice ellos me sacaron de ahí donde estaba. Y póngale que ahorita no es mucha la ayuda que me cae pero sí me mantengo con lo que me dan los papás de los niños.
>
> *MC3, separada, 54 años.*

En general, a las madres cuidadoras les hubiera gustado recibir más capacitación, así como la posibilidad de organizarse para sacar adelante el proyecto por sí mismas cuando terminara el apoyo de las agencias del gobierno. Es por ello, que al concluir dichos apoyos, las madres cuidadoras se sintieron abandonadas, ya que se enfrentan a dificultades que no saben a ciencia cierta cómo resolver, ni a quién acudir. Por otra parte, mencionaron la importancia de seguir contando con cierto respaldo institucional, ya que esto le daba mayor legitimidad a las Casas de Atención Infantil en las comunidades de Tijuana.

Empoderamiento y políticas públicas

El objetivo de este trabajo es el de evaluar la ejecución del proyecto Casas de Atención Infantil, a través de problematizar la relación de las jefas de familia con las organizaciones. Uno de los supuestos del Programa es que la participación de las mujeres puede potenciar procesos de organización colectiva, y que las OSC deben promoverlos.

Aunque en general, en la encuesta llevada a cabo con las madres cuidadoras del proyecto CAI, éstas dijeron tener una buena relación con las OSC, en las entrevistas a profundidad dieron respuestas contradictorias, que en particular reflejan el papel subordinado que las mujeres han tenido en el proyecto.

En *Jefas de Familia* la inclusión de las organizaciones sociales como ejecutoras de proyectos crea la expectativa de que dichos organismos actuarán como promotores de su propia organización colectiva. Sin embargo, como se verá más adelante, las organizaciones sociales solamente actuaron como administradoras de los recursos que el Programa proporcionó a las mujeres beneficiaras del proyecto CAI.

En este sentido, dicho proyecto no ha servido para empoderar a las mujeres, debido a que no recibieron apoyo para la organización colectiva. Suponemos que esta situación se debe en parte al carácter asistencial de las OSC que participan en el programa, carácter que dirige los contenidos de los cursos de capacitación que se imparte a las mujeres. Un elemento adicional que resta poder a las mujeres beneficiarias de este proyecto es la falta de información, ya que aunque las reglas de operación del Programa establecen mecanismos de transparencia tales como el acceso a información por parte de las beneficiarias, como veremos más adelante, en la práctica este acceso ha sido limitado.

Las dimensiones del empoderamiento

Es a partir de la propuesta de Deepa Narayan [2000] sobre el empoderamiento de los pobres, que analizaremos la inclusión o exclusión de las mujeres jefas de familia en el desarrollo del Proyecto Casas de Atención Infantil, por lo que comentaremos brevemente este modelo de empoderamiento.

Hay consenso entre diversas autoras [Batilawa, 1997; Kabeer, 1998; Narayan, 2000; García, 2003] respecto

a que el término empoderamiento tiene diferentes significados dependiendo del contexto sociocultural. En sentido amplio, empoderamiento es la expansión de la libertad de elección y acción. Esto significa incrementar la propia autoridad y control sobre los recursos y las decisiones que afectan la propia vida. En la medida en que la gente ejerce el escoger real, tiene mayor control sobre su propia vida. En particular, Narayan [2002] señala que los pobres tienen oportunidades limitadas para escoger debido a su falta de activos y su impotencia para negociarlos con instituciones formales e informales. La autora define empoderamiento como: la expansión de los activos y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir sobre, controlar, y tener instituciones responsables que influyan en su vida. Los activos y capacidades incluyen bienes materiales, educación y destrezas, liderazgo, sentido de identidad, capacidad para organizarse, así como capacidad para representarse y representar a otros, y participar en la vida política de su comunidad. Los activos y capacidades pueden ser colectivos o individuales.

Los activos se refieren a bienes materiales, físicos y financieros. Sin embargo, la extrema limitación de los pobres respecto a estos activos restringe su capacidad para negociar acuerdos justos e incrementan su vulnerabilidad. En el caso de las mujeres jefas de familia que participaron en el proyecto CAI, la mayoría de ellas o sus maridos eran propietarios de las viviendas, en sólo un caso la madre cuidadora vivía en una casa rentada y tuvo que pedir a la dueña autorización para llevar a cabo algunos arreglos a la vivienda. Las OSC proporcionaron a las madres cuidadoras los materiales de construcción necesarios para el mejoramiento de la vivienda, además de mobiliario y equipo consistente en refrigerador, estufa, sillas y mesas para niños, equipo infantil como carriola, andadera, etcétera y materiales didácticos. Por su parte, las madres cuidadoras en algunos casos invirtieron ahorros familiares para completar las obras que hacían falta en la remodelación de la vivienda, en otras ocasiones aportaron la mano de obra familiar.

En cuanto a las capacidades, éstas son inherentes a las personas y las habilitan para usar sus activos de diferentes maneras, a fin de incrementar su bienestar. Se trata de la salud, educación y producción u otras destrezas que elevan el nivel de vida. En el caso de las madres cuidadoras, la mayoría de ellas sólo tiene educación primaria o secundaria, y alguna apenas sí sabe leer y escribir. Como parte del proyecto CAI, las madres cuidadoras recibieron cursos de capacitación sobre el cuidado de los niños, nutrición, autoestima y valores entre otros. Los efectos de estos cursos pueden apreciarse en los programas de actividades que la mayoría de las madres cuidadoras implementan en sus CAI, y en los menús de alimentos que reciben los niños.

Por último, Narayan también distingue capacidades sociales tales como pertenencia social, liderazgo, relaciones de confianza, sentido de identidad, valores que dan sentido a la vida y la capacidad de organizarse; y la capacidad política, como la capacidad de representarse a uno mismo o a otros, acceso a información, formar asociaciones y participar en la vida política de una comunidad o un país. En el caso de las madres cuidadoras observamos que a pesar de que las organizaciones no promueven equipos de trabajo entre ellas, algunas mujeres habían desarrollado capacidades de liderazgo en sus comunidades aun antes de participar en el proyecto. Por otra parte, durante el desarrollo del proyecto, las mujeres han interactuado a través de los talleres de capacitación, y están en contacto unas con otras para comentar las cosas que les pasan e intercambiar información.

La falta de voz y poder con frecuencia resta capacidad a la gente para aprovechar las oportunidades de inversión en sus activos o ejercer sus derechos. Por tanto, la capacidad de organización colectiva es crucial, pues ayuda a superar problemas de limitación de recursos y marginación social. El capital social permite a los pobres incrementar su acceso a recursos y a oportunidades económicas, obtener servicios básicos y participar en la gobernación local [Narayan, 2002:15-16].

El empoderamiento institucional

Narayan destaca la relación entre los activos individuales y colectivos. La organización de grupos y redes de trabajo de los pobres puede movilizar recursos para mejorar salud, educación y seguridad de actores individuales. Por lo tanto, las capacidades colectivas deben incluirse sistemáticamente en las estrategias para reducir la pobreza, sin embargo en la práctica no sucede así.

Con el propósito de analizar el desempeño del proyecto CAI, haremos referencia al empoderamiento a nivel institucional, que Narayan [2000, 18-19] define como "un cambio en las relaciones desiguales formales (estado, sector privado, sociedad civil) e informales (redes de parientes y vecinos)". Las políticas estatales y la cultura institucional moldean las acciones sociales. Los pobres anhelan instituciones que los escuchen y tra-

ten con respeto, aunque no puedan resolver sus problemas. El cambio de las relaciones institucionales depende en parte de medidas verticales de la cima a la base, para mejorar la gobernación, pero también depende de la presencia de ciudadanos bien informados y organizados.

Lo anterior requiere reglas y leyes, e inversión de recursos públicos y privados para fortalecer la gobernación por el lado de la demanda. Estos cambios pueden crear condiciones favorables para las mujeres pobres. Por otra parte, no existe un modelo único de empoderamiento y existen variaciones en las estrategias que dependen del contexto político, institucional, cultural y social. El desafío es identificar lo que Narayan denomina como los cuatro elementos clave del empoderamiento: acceso a la información, inclusión y participación, rendición de cuentas, y capacidad de organización local, los que se detallan a continuación para el caso del proyecto CAI.

1. Acceso a la información

En el modelo de empoderamiento institucional de Narayan [2002:20], la información es poder, los ciudadanos informados están mejor equipados para aprovechar oportunidades, lograr provisión de servicios, ejercer sus derechos, negociar efectivamente, y responsabilizar a actores estatales y otros. Por esto, es necesario proveer a las ciudadanas pobres con información sobre reglas y derechos a servicios básicos del gobierno.

Las madres cuidadoras cuentan con poca información para aprovechar los recursos del proyecto CAI y ejercer sus derechos ciudadanos. Muchas desconocen la existencia del Programa, su único referente son las Casas de Atención Infantil, y no tienen acceso a información sobre las convocatorias y las reglas de operación del Programa, a pesar de que esta información está disponible en internet, en general las mujeres que participan en el Programa no tienen acceso a este medio electrónico. Sólo se les proporcionó un manual con información acerca del funcionamiento de la CAI, requisitos de ingreso de los niños, y las reglas que norman la prestación del servicio de cuidado infantil.

Su comunicación con los oficiales de gobierno se lleva a cabo a través de las trabajadoras sociales de las OSC que operan el proyecto CAI y que las visitaban para entregarles materiales, así como para supervisar la prestación del servicio.

> Se trata de ADAM, por el programa HABITAT, son asociaciones civiles ¿verdad? Supongo, no sé a grandes rasgos, no estoy tan empapada. Lo único que sé es que ellos vienen, checan, supervisan y que estamos con lo del DIF y se forma un conjunto de prioridades para uno; alternativas [...]
>
> *MC2, 40 años, Casada, tres hijos.*

Sin embargo, algunas madres cuidadoras se quejaron de la poca atención que recibían por parte de la OSC, ya que a veces ni siquiera las visitaba la trabajadora social:

> "Estamos sin comunicación con la ONG"
>
> Sí, comentaban las señoras de allá de la 3 de octubre, que ya la asociación ya no las visitaba ni nada, que las había dejado, incluso una señora dice: "*no, si es preciso nos vamos a ir hasta México pa' que nos ayuden*", porque no las estaban ayudando.
>
> *MC9, 27 años, casada, un hijo.*

Por otra parte, las madres cuidadoras también expresaron su deseo de recibir un mejor trato por parte de las organizaciones sociales.

Por último, en la reunión de evaluación a la que asistimos se observó que las madres cuidadoras tenían inquietud por expresar sus problemas y necesidades en la prestación del servicio, ellas realmente querían ser escuchadas, y al inicio de la reunión se acercaron para decirnos que querían hablar con nosotros acerca de los problemas que tenían con las CAI. Sin embargo, durante la reunión de evaluación las mujeres tuvieron oportunidad de discutir dichos problemas, por lo que al terminar la reunión nos dijeron que ya no era necesario hablar con nosotros. Entonces esto nos da idea de lo importante que es para ellas al menos ser escuchadas.

2. Inclusión y participación

En la propuesta de Narayan [2002:21], la inclusión de los pobres en establecimiento de prioridades y toma de decisiones es fundamental para asegurar que los recursos públicos aprovechen el conocimiento y las prioridades locales. A quién(es) se incluye, cómo lo hacen y el papel que juegan una vez que son incluidos son aspectos centrales de la participación.

De acuerdo a las entrevistas realizadas con las madres cuidadoras, ellas escasamente participan en organizaciones de la comunidad, y en lo que se refiere al proyecto CAI, se han limitado a asistir a los cursos de capacitación para habilitarse para la prestación del servicio de cuidado infantil.

En ningún momento las organizaciones operadoras del proyecto les proporcionaron información o capacitación para la organización colectiva. Sin embargo, se observó que algunas mujeres se comunican entre sí, se hablan por teléfono para comentar los problemas que han tenido con sus CAI o bien cuando tienen dudas acerca de cómo proceder en una situación determinada. De esta manera, se formaron algunas redes de pares, y algunas mujeres que muestran rasgos de liderazgo, se han atrevido a comentar con otras madres cuida-

doras sobre la posibilidad de hacer sus reclamos en forma colectiva.

El rol de las organizaciones como generadoras de conciencia en las mujeres acerca de sus intereses estratégicos tiene que ver con su perfil, algunas organizaciones están más orientadas hacia la asistencia social y no necesariamente tienen un enfoque de género. Consideramos que este fue el caso de dos de las organizaciones participantes en el proyecto CAI, por lo cual el uso de la perspectiva de género en la ejecución de los proyectos debe ser un requisito en la selección de los organismos sociales que participan en el Programa.

De acuerdo con Narayan [2000:22] la participación informada de los ciudadanos requiere la creación de espacios de discusión para que la gente participe directamente en las prioridades, presupuestos y prestación de servicios básicos. Dado que la toma de decisiones no siempre es armónica es necesario crear mecanismos de resolución de conflictos.

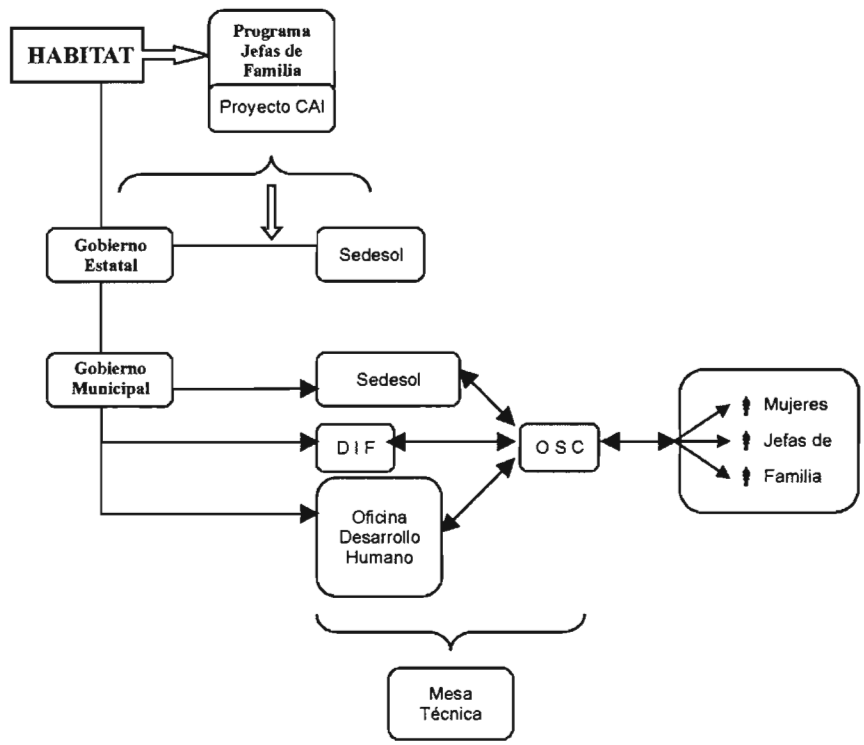
En el caso del proyecto CAI, las dificultades que las OSC enfrentaron en su ejecución, las llevó a la formación de una Mesa Técnica con la participación de los representantes de las agencias del gobierno, que sirvió como un espacio de discusión de problemas comunes, de toma de acuerdos, de soluciones, de formulación de mecanismos, de coordinación y colaboración. Pero como suele ocurrir, las mujeres beneficiarias ocupan el último lugar en un modelo jerárquico de intervención social, y no formaron parte de este espacio (ver figura 1). Su relación con las autoridades está mediada por las organizaciones civiles, quienes no tuvieron la iniciativa de formar con ellas un espacio semejante para que las mujeres manifestaran su experiencia. La única posibilidad de ser escuchadas como colectivo se dio en la reunión de evaluación llevada a cabo por el DIF municipal, en donde las madres cuidadoras expresaran sus preocupaciones, inconformidades y quejas acerca de la operación del proyecto CAI.

Cabe mencionar que en general *Jefas de Familia* es un programa que se caracteriza por un modelo de intervención con decisiones centralizadas, que expresa contradicciones con el enfoque participativo impreso en las reglas de operación. La selección de las comunidades marginadas que participan en el Programa se rige por criterios establecidos por Sedesol mediante una metodología de Polígonos. Los componentes del Programa también están definidos por las autoridades federales, de tal manera que los gobiernos locales tienen muy poco margen de acción en este tipo de decisiones. En este contexto, las mujeres jefas de familia que participan en el Programa no tienen posibilidades de ser consideradas en la toma de decisiones acerca de las actividades productivas a desarrollar, la asistencia técnica o los bienes materiales a adquirir.

3. Responsabilidad/ rendición de cuentas, "[...] la tranzaron bien feo"

La capacidad de los ciudadanos de llamar a los funcionarios estatales para que rindan cuentas, implica que éstos sean responsables de sus políticas, acciones y uso de fondos. *Jefas de Familia*, y en general *Hábitat*, el programa paraguas del que forma parte, considera la participación social en actividades de control y vigilancia por parte de los beneficiarios de los programas, otorgando a las organizaciones sociales poder para constituirse en instancias de contraloría social.

Figura 1. Modelo de intervención social del *Programa Jefas de Familia*



♦♦♦

La rendición de cuentas incluye tanto mecanismos administrativos como públicos. En el primer caso las ROH (p. 35) señalan que "La instancia ejecutora deberá recurrir al uso de metodologías participativas, contribuir a fomentar la organización comunitaria y establecer canales de diálogo y comunicación con las instancias comunitarias, vecinales o barriales, con el fin de garantizar la participación de los residentes de las zonas urbano-marginadas seleccionadas en la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos impulsados por el programa."

Las OSC que participan en el programa están obligadas a rendir cuentas sobre la operación del proyecto a Sedesol, así como también a proporcionar información a las madres cuidadoras, pues así lo establecen las reglas de operación del Programa. Sin embargo, las madres cuidadoras no participan en este proceso de rendición de cuentas. La posición subordinada que las jefas de familia tiene dentro del proyecto CAI, debido a la falta de información y organización colectiva que limita el ejercicio de sus derechos para solicitar a las OSC o a las dependencias públicas que participan en el proyecto, cuentas claras acerca de la forma en que se invirtieron los recursos. Sólo algunas beneficiarias solicitaron información al respecto, así como la forma en que se llevó a cabo el finiquito de las obras realizadas.

Por ejemplo, el proyecto CAI 2003 llegó a su término en diciembre de 2004, con ello llegó a su fin el acompañamiento de las organizaciones sociales, además de que tuvo lugar el finiquito o entrega-recepción de las obras terminadas. Algunas de las madres cuidadoras manifestaron que el finiquito incluía una lista de materiales que ellas no habían recibido, sin embargo, las autoridades municipales las presionaron para obtener su firma.

> Sí, sí firmamos un papel de que nos habían entregado varias cosas, unas que sí y otras que no, pero firmamos, [risas] ya estábamos.
>
> MC8, 25 años, casada, dos hijos.
>
> Sí, un día se presentó la señora T, las trabajadoras sociales y P que era el indicado para firmar nuestro papeleo de cierre. Cuando yo vi mis papeles, le dije al señor P, ¿Puedo revisar mi expediente? Me dijo que sí. Cuando yo mire mi expediente traía 30 hojas de yeso, 3 tablas de tabla roca, traía estufa, refrigerador, licuadora [...] y muchas cosas más [...] teníamos que firmar porque ya con eso íbamos a cerrar de que se nos había entregado la cantidad de dinero. Cuando yo leí todo eso le dije al señor P que no podía firmarlo, que no le podía firmar porque a mí no se me había entregado parte de las cosas que venían ahí. Entonces él me contestó que eso no tenía nada que ver. Y yo le dije no, no, no te voy a firmar.
>
> *MC4, 40 años, casada, 8 hijos.*

O bien, sin justificación les recogieron parte del equipo que les habían entregado:

> Firmé lo que me trajo pero no lo que se llevó. Se llevó la televisión y la video y me dijo "es que me la tengo que llevar", y yo le dije "no se las lleve porque me hacen falta". Y pues quedó de volvérmelas a traer, pero yo creo que no es un juego eso de ahorita me las llevo y al rato se las traigo.
>
> *MC6, casada, 2 hijos.*

Los mecanismos públicos responsabilizan a las agencias ante los ciudadanos y el buen uso de los recursos públicos a todos los niveles también puede asegurarse mediante un manejo fiscal transparente y ofreciendo a los usuarios distintas opciones en los servicios. A nivel comunitario, esto incluye dar a los grupos pobres distintas opciones y los fondos para comprar asistencia técnica de cualquier proveedor, y no necesariamente del gobierno.

La ejecución del proyecto CAI en su totalidad estuvo a cargo de las OSC, quienes ejercieron los recursos sin considerar la opinión de las beneficiarias. Si bien es cierto que las ROPH le otorgan la responsabilidad de contratar proyectos y supervisar las obras, así como supervisar las acciones que lleve a cabo la comunidad, a las madres cuidadoras les hubiera gustado que consideraran su opinión respecto de la compra de los materiales de construcción, mobiliario y equipo, así como de materiales didácticos. Pero no sucedió así, ya que las organizaciones buscaron a los proveedores e hicieron las adquisiciones, y se limitaron a entregar materiales y equipo a las madres, dándose el caso de que les entregaran materiales que no necesitaban y de no recibir los que les hacían falta. Además, de que no les entregaron todo el material que les correspondía, las madres cuidadoras con frecuencia se quejaron de que los materiales entregados eran de la más baja calidad.

> Y ya me mandaron hacer mi cuarto, porque éste yo no lo tenía, y yo le había dicho a ella, "mire si me da chanza yo lo mando hacer, no me va a salir muy caro, yo compro las paredes y yo lo mando hacer". Pero no, como que no, no sé si no me tendría confianza o no sé, verdad. Entonces ya después le pregunté a la señora María Elena 'oiga, haciendo cuentas para no pedirle más de lo que me corresponde, le digo, cuánto le costó que le hicieran el cuarto' —dijo— 11 mil pesos. Oiga la tranzaron bien feo porque —le digo— porque no sale ni a 5 mil pesos, porque las paredes cuestan 250 cada una, nada más fueron 4 paredes [...] y luego me mandó a poner este piso, y [...] me lo hicieron bien feo. Le digo, se cae un niño, se va a estar raspando las rodillas porque está muy feo eso, muy rasposo. Ahora, yo no le pido que

me lo dejen con mosaico y toda la cosa, no, nomás ahí que sea un trabajo finito como pa' lo que es, pa' criaturas. Y pos no, no me gustó a mí el trabajo ese.

MC3, 54 años, separada, 7 hijos.

O que los recursos no fueron usados de manera transparente, tal como una madre cuidadora afirmó en la reunión de evaluación CAI:

[Hay que hablar] del manejo de recursos. No tanto por el dinero, sino porque las guarderías no están bien equipadas como se nos prometió desde un principio que se nos iban a dar 50 mil pesos. No se dio ese dinero y no están equipados para quince niños que debería de ser el cupo. Pues como deben de hablar, hablen ante las autoridades, porque somos muchas, casi la mayoría nos estamos quejando de eso, de los malos manejos del recurso, no sé si por parte de la asociación [...]

[...] y la verdad es que muchas estamos a disgusto de cómo se manejaron los recursos para las guarderías. Y eso es lo que quisiéramos hablar todas de que el dinero que se promovió para 50 mil pesos a cada guardería no se dio.

Aunque las reglas de operación del Programa contemplan la posibilidad de presentar quejas o denuncias sobre la entrega de apoyos, a través de canales institucionales en los tres órdenes de gobierno, en general, las madres cuidadoras desconocían esta información. Sin embargo, algunas solicitaron información a la OSC sobre el uso de los recursos, aunque no siempre obtuvieron respuesta.

Yo sí pedí un desglose de gastos. Porque me interesa saber cuánto fue lo que se aportó para mi estancia y verlos como en números como en físico, no sé si sea eso malo, pero a mí en lo personal sí me interesa, y se lo hice saber a la trabajadora social que nos supervisa. No es que esté inconforme pero yo quería saber, yo firmé una cosa y no he quedado del todo conforme y por eso pido yo un desglose.

MC2, 40 años, casada, 2 hijos.

4. Capacidad de organización local

Se refiere a la capacidad de la gente para trabajar unida, organizada y movilizar recursos para resolver problemas de interés común. Las organizaciones de pobres suelen ser informales, y las comunidades organizadas tienen mayores probabilidades de conseguir que los escuchen y que sus demandas sean atendidas. Aunque de conocimiento técnico y recursos limitados, estas organizaciones pueden ser efectivas.

La capacidad organizacional es clave para la efectividad del desarrollo, y en efecto, como menciona Narayan, la mayoría de las estrategias actuales que se sigue para superación de la pobreza urbana no fomentan la participación social de los grupos excluidos, este es el caso por ejemplo de las jefas de familia que viven en áreas urbano-marginadas de Tijuana.

Aunque se supone que las organizaciones sociales debían promover la organización de las madres cuidadoras, se enfocaron más a su capacitación en cuidado infantil con el propósito de que brindarán una atención de mayor calidad a los niños, así que los aspectos organizativos fueron dejados de lado.

A pesar de lo anterior, observamos que las madres cuidadoras tenían ciertas capacidades, por ejemplo algunas de ellas ejercían algún liderazgo en sus comunidades, y otras, como ya hemos mostrado, aun sin claridad acerca de sus derechos manifestaron ejercicio de los mismos, como por ejemplo solicitar información sobre el manejo de los recursos, o también negarse a firmar las actas de finiquito del proyecto por considerar que el gasto declarado en las mismas era incorrecto.

Sin duda, las mujeres jefas de familia que participan en el proyecto CAI tienen potencial de organizarse en forma colectiva. Más aún, ellas reconocen la necesidad de manifestar sus demandas en conjunto, para lo cual requieren organización, pues consideran que de esta forma tendrían mayor oportunidad de ser escuchadas, y por tanto mayores posibilidades de salir adelante con sus CAI.

Conclusiones

Las evaluaciones que se llevan a cabo por parte de Sedesol, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, son de tipo físico-financiero, e incluyen un análisis costo-efectividad, monitoreo de las metas alcanzadas y de la población beneficiada. La crítica principal a evaluaciones de este tipo es que están basadas en indicadores de tipo numérico que poco reflejan la experiencia de tal población. Es por eso, que en el proyecto de investigación, del cual este documento es producto, quisimos dar prioridad a la perspectiva de las mujeres jefas de familia, pues sólo de esta manera se puede contar con una evaluación que refleje las posibilidades que estas mujeres tuvieron para desarrollar sus capacidades con un programa como éste.

Se requiere por tanto, de una definición e interpretación distinta de los mecanismos de evaluación, y la relevancia de los métodos cualitativos para entender la problemática y definir una política social con verdaderos principios de equidad que permita la participación de las mujeres jefas de familia en el desarrollo de los proyectos.

A pesar de que las reglas de operación del Programa Jefas de Familia, del cual forma parte el proyecto CAI, contemplan la participación ciudadana de los beneficiarias a través

de distintos mecanismos, lo cierto es que durante el desarrollo del proyecto las madres cuidadoras tuvieron poco acceso a la información.

Por lo tanto, este modelo de intervención social sigue una ruta establecida desde arriba que poco empodera a las mujeres.

Un problema que se aprecia en el desarrollo de este proyecto, es la falta de capacitación en género, tanto por parte de las organizaciones sociales, como por parte del personal de las agencias de gobierno. Por tanto, la selección de las OSC participantes debiera considerar entre sus criterios el que las organizaciones tengan un enfoque de género en el trabajo que desempeñan.

Por otra parte, se sugiere que este tipo de programas incluya mecanismos específicos para que las OSC activen la participación social y la organización colectiva de las mujeres jefas de familia. De esta forma, se requieren sistemas de evaluación de carácter cualitativo y participativo que involucren por ejemplo:

El trabajo de grupo como elemento metodológico básico en la intervención con mujeres (desarrollo personal, autoestima, manejo de habilidades, organización y participación social). Así como el mayor involucramiento de las mujeres a fin de que cuenten con posibilidades de identificar y defender sus derechos en los proyectos en los que participan. ♦

Notas

* Este documento forma parte de un proyecto de investigación más amplio: *Pobreza, familia y políticas de género. El Programa Jefas de Familia en Tijuana*, bajo los auspicios del Fondo Sectorial INMUJERES-CONACyT.

** Ponencia presentada en el III *Coloquio Nacional de la Red de Estudios de Género del Pacífico Mexicano.* "La perspectiva de género y su incidencia en la Región." Colima, Colima, 18 y 19 de marzo de 2005.

[1] De acuerdo con las ROH-03, los polígonos seleccionados deberán estar claramente delimitados desde el punto de vista territorial y cumplir con las siguientes condiciones: al menos la mitad de los hogares asentados en los polígonos seleccionados deberán encontrarse en situación de pobreza patrimonial; presentar un déficit de infraestructura, equipamiento y servicios, consistente con los parámetros establecidos; al menos 80 por ciento de los lotes deberán estar ocupados; estar localizados en el perímetro urbano o urbanizable del municipio; y, no deberán estar ubicados en zonas de preservación ecológica.

[2] Podrán ser sujetos de apoyo de la modalidad de Mujeres Jefas de Familia, las personas del sexo femenino que habitan en hogares radicados en las zonas urbano-marginadas seleccionadas y se encuentren en situación de pobreza patrimonial, de acuerdo con el resultado de la aplicación de la Cédula de Información Socioeconómica; tengan la responsabilidad de jefas de familia (con o sin cónyuge), sean el principal sustento familiar o cuenten con dependientes económicos bajo su cuidado, y no reciban recursos para los mismos fines de otros programas de carácter gubernamental. Se dará prioridad a las jefas de familia con dependientes menores de seis años (ROH-03).

[3] Sedesol, *Programa Jefas de Familia, Casas de Atención Infantil.* 2003.

[4] Las dos ONG declararon que participaron en la convocatoria por invitación expresa de las autoridades, ya que al parecer otros organismos no habían aceptado participar porque sus áreas de trabajo no estaban relacionadas con el cuidado infantil. Por su parte, el Hospital Infantil de las Californias participó en la convocatoria a petición expresa de Mabamex, una maquiladora instalada en las inmediaciones de La Morita, comunidad que forma parte de uno de los polígonos incluídos en la convocatoria 2003. Mabamex estaba interesada en participar en el proyecto, ya que deseaba que sus trabajadoras contaran con el servicio de guardería, pero por su estatus de empresa no podía participar en la convocatoria, y es por esta razón que solicitó al HIC que lo hiciera en su lugar.

[5] En la mayoría de los casos el equipo incluye: refrigerador, estufa, horno de microondas, licuadora, mesas y sillas de trabajo, radio y material didáctico.

[6] En general, esta característica es considerada como la gran ventaja del trabajo a domicilio en el caso de las mujeres.

Bibliografía

Adato, Michelle, *et al.* (2000). "El impacto de Progresa en la condición de la mujer y en las relaciones al interior del hogar." En *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto en el trabajo y las relaciones intrafamiliares.* Secretaría de Desarrollo Social. México.

García, Brígida y O. de Oliveira (1994). *Trabajo y vida familiar en México.* El Colegio de México.

Kabeer, Naila (1998). "Más allá de la línea de la pobreza: medición de la pobreza y medidas que empobrecen." En *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo.* Naila Kabeer. México: Paidós/PUEG/IIE/UNAM.

Kusnir, Liliana, *et al.* (1997). "Consideraciones para la elaboración de un estado del arte sobre las políticas públicas y la mujer." En *Las mujeres y la pobreza.*

López Estrada, Silvia y Gerardo Ordóñez. "Participación social y género en la superación de la pobreza. Las OSC en el Programa Jefas de Familia en Tijuana." Presentado en el VII Seminario de Política Social. México D. F., octubre de 2004.

Meza Ojeda, Alejandro, Esperanza Tuñón, Dora Elia Ramos y Edith Kauffer (2002). "Progresa y el empoderamiento de las mujeres: estudio de caso en Vista Hermosa, Chiapas," *Papeles de población*, no. 31, pp. 67-94.

Narayan, Deepa (2002). *Empoderamiento y reducción de la pobreza.* Capítulo 1, Empoderamiento y pobreza. Banco Mundial. Alfa-Omega.

Ramírez Sainz, Juan Manuel (2000). "Pobreza y participación ciudadana. Los planteamientos programáticos de Pronasol y Progresa. En *Los dilemas de la política social.*

Riquer, Florinda (2000). "Los pobres de Progresa: Reflexiones." En *Los dilemas de la política social.*

Zapata Martelo, Emma y otras autoras (2002). *Las mujeres y el poder. Contra el patriarcado y la pobreza.* Plaza y Valdés Editores.