

En contexto

Causalidades y casualidades del Salario Rosa

Mayo 2018



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Causalidades y casualidades del Salario Rosa

Natalia Hernández

La pobreza es un mal que aqueja a nuestra sociedad, por ello es parte de discursos múltiples, que proponen acabar con ella o al menos combatirla. Se trata de un lastre que sociedad y gobiernos, en pleno siglo XXI, se han fijado como un objetivo primordial. Desde distintas instituciones se hacen esfuerzos que podrían repercutir de manera positiva en la condición de ciertos grupos sociales; no obstante, en algunos casos los resultados de dichas batallas parecen aún insuficientes.

Las estrategias de combate a la pobreza, la desigualdad y la injusticia social no son exclusivas ni únicas, constantemente surgen nuevas propuestas. Algunas de ellas se renuevan o simplemente se rediseñan. Bajo un ambiente definido por el tema político-electoral, estos problemas, así como sus soluciones tentativas, toman fuerza en la opinión pública, logrando –incluso– posicionarse en la agenda de partidos y candidatos.

Tal es el caso de una promesa de campaña surgida el año pasado (2017) en el Estado de México durante el proceso de elección de gobernador. Lo que ocurrió es que la promesa de entregar un salario a todas las mujeres mexiquenses se cumplió en parte, pues, ciertamente, se creó uno de los programas sociales con mayor popularidad en los últimos meses: *Familias fuertes: Salario Rosa* es el nombre oficial del programa de desarrollo social, iniciado el pasado 15 de febrero en esa entidad federativa.

El objetivo de este documento no es desmenuzar los eventuales aspectos políticos o electorales que dieron inicio al programa, ni debatir si éste se conforma o no por elementos parecidos a los que alguna vez se implementaron bajo un nombre

distinto. Por ejemplo, el programa social *Programa Mujeres que Logran en Grande*¹ mediante el cual, a través de la entrega de tarjetas, les fue depositado un monto económico de 2,000 y hasta 2,500 pesos, y de una hasta cuatro ocasiones.²

Ello tenía como objetivo “complementar el ingreso de las mujeres beneficiadas para disminuir su condición de pobreza multidimensional”,³ por medio de tarjetas entregadas bajo un formato similar al del *Salario Rosa*: en eventos públicos masivos con autoridades estatales, incluso federales.⁴

En este documento se presentan algunos elementos de contexto sobre la implementación de un programa de asistencia social, replicado en algunas otras entidades de la república, como en el caso de Chiapas y, más recientemente, en Campeche.⁵

En tal sentido, este documento se conforma por la descripción del origen del programa *Familias fuertes: Salario Rosa*, a partir del cual se desprenden varios argumentos que acompañaron la propuesta y, ahora, su implementación. Finalmente, se abordan algunos elementos de reflexión relacionados con los posibles impactos en la calidad de vida de las mujeres dedicadas al hogar.

¿Cómo surge esta política social?, ¿a qué responde?

El compromiso que el entonces candidato a gobernador Alfredo del Mazo (2017-2023) puso sobre la mesa fue que durante su mandato las mujeres dedicadas al

¹ Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, México, viernes 20 de enero de 2017, p. 46. Recuperado de: [http://cemybs.edomex.gob.mx/sites/cemybs.edomex.gob.mx/files/files/REGLAS%20DE%20OPERACION%202017.pdf], consulta: 18 de abril de 2018.

² *Idem*.

³ Coneval, Programas por entidad federativa. Recuperado de: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx], consulta: 20 de abril de 2018.

⁴ Redacción, “Oposición va contra las tarjetas con las que el gobierno de Eruviel reparte dinero en el Edomex”, *Animal Político*, 22 de marzo de 2017. Recuperado de: [https://www.animalpolitico.com/2017/03/edomex-tarjetas-denuncias/]

⁵ R. Santana, “Moreno Cárdenas anuncia llegada del ‘salario rosa’ a Campeche”, *Proceso.com.mx*, 28 de marzo de 2018. Recuperado de: [https://www.proceso.com.mx/527718/moreno-cardenas-anuncia-llegada-del-salario-rosa-a-campeche], consulta: 25 de abril de 2018.

hogar recibirían un apoyo económico en reconocimiento a su labor doméstica; posteriormente se especificó que algunas carencias sociales, así como la condición de pobreza, serían criterios en la asignación o no de este beneficio.

Los criterios de selección quedaron de la siguiente manera:⁶

- a) Tener entre 18 y 59 años de edad;
- b) Encontrarse en condición de pobreza extrema o vulnerabilidad;
- c) Dedicarse a las labores del hogar;
- d) No percibir ingresos de manera formal;
- e) Habitar en el Estado de México;
- f) Presentar copia de identificación oficial vigente con fotografía y domicilio en el Estado de México y original para su cotejo. Para el caso de que la identificación oficial no cuente con el domicilio de la solicitante, deberá presentar comprobante domiciliario con vigencia no mayor a tres meses; y
- g) Los demás que determine la instancia normativa.

En la actualidad, el compromiso electoral que se hizo con uno de los sectores más vulnerables del estado se está llevando a cabo: *Familias fuertes: Salario Rosa* es el nombre oficial del programa de desarrollo social, iniciado el pasado 15 de febrero, tal como se afirmó atrás.

El objetivo consiste en otorgarle un recurso económico a las amas de casa mexiquenses que viven en algunos de los municipios con mayor índice de pobreza. Éste se distribuye a través de unas tarjetas electrónicas y es equivalente a un monto de 2,400 pesos depositados cada dos meses, de una y hasta en 12 ocasiones,⁷ para que sea utilizado indistintamente por cada beneficiaria, teniendo como objetivo general “disminuir la condición de pobreza extrema o de vulnerabilidad de las mujeres de 18 a 59 años de edad, que se dediquen a las actividades del hogar y no perciban pago alguno”.⁸

⁶ *Periódico Oficial*, Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, México, lunes 22 de enero de 2018, p. 34. Recuperado de: [<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/ene224.pdf>].

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

Ahora bien, en términos del proceso de formulación de políticas, según Harold Thomas,⁹ existen cuatro aspectos de la formulación de políticas visibles: el primero es el diagnóstico (se refiere a un estudio previo o estado del arte del problema que se quiera atender); el segundo aspecto es el diálogo (éste se refiere a la exposición de motivos de una u otra alternativa propuesta, por tanto el nivel del diálogo se relaciona con el número y el tipo de actores convocados); el tercer aspecto es la formulación (éste es un proceso amplio, pero en términos generales se puede entender como la construcción del diseño formal o informal del proceso y las herramientas gubernamentales que atenderán el problema); por último, el cuarto aspecto es la consolidación (éste se relaciona con la implementación y posterior evaluación de la política pública).

Con base en lo anterior, el programa social denominado *Salario Rosa* se desarrolla en un contexto político-electoral muy específico, atendiendo tres de los cuatro aspectos de la formulación de políticas: hubo un diagnóstico previo, posiblemente a partir del programa social anterior: *Programa Mujeres que Logran en Grande*; un diálogo, principalmente entre la población objetivo y las autoridades estatales; una formulación, que derivó, como ya se expuso, en que los objetivos determinados, así como los medios establecidos en el proceso de formulación de la política pública, posibilitaron su pronta operatividad en la entidad.

Lo anterior es positivo en buena medida si consideramos, como lo muestra la encuesta “Transparencia y rendición de cuentas” realizada por el CESOP,¹⁰ que los servidores públicos tienen una calificación de honestidad promedio de 3.72 (en una escala de 0 a 10, en donde 0 es nada honesto y 10 es muy honesto), es decir, la percepción de las personas acerca de un servidor público es de poca honestidad.

Por último, en respuesta a la pregunta ¿a qué o a quién responde esta política?, se observa que por un lado responde al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo

⁹ M. Howlett e I. Mukherjee (eds.), *Handbook of policy formulation*, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 7.

¹⁰ CESOP, Encuesta telefónica nacional: “Transparencia y rendición de cuentas”, febrero 2018. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/CESOP-IL-72-14-TransparenciayRendicion-210218.pdf].

Sostenible (**ODS**) 2030, emitidos por la Organización de las Naciones Unidas (**ONU**) a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**), los cuales tienen como finalidad “atender las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de desarrollo, que funcionen para todas las personas”,¹¹ atendiendo específicamente los siguientes ODS: fin de la pobreza, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, y reducción de las desigualdades.¹²

Por otro lado, según Laswell,¹³ todo proceso de formulación de política pública nunca es objetivo ni neutro, por el contrario, “es una actividad política inmersa y cimentada en preguntas sobre ‘quién obtiene qué, cuándo y cómo’ en la sociedad”, en este caso su implementación y cobertura beneficia a la sociedad y al gobierno.

Elementos que acompañan la propuesta

Generalmente, el emparejamiento de la formulación de cualquier política pública con los objetivos –determinados en función de la definición del problema–, y los medios –incluidos los instrumentos a utilizar– se puede apreciar en la etapa de transición del análisis –basado en el planteamiento del problema– y sus posibles soluciones.

En este sentido, el planteamiento del problema se relaciona con una serie de elementos que forman parte de la estructura medular del programa social del que nos ocupamos aquí; estos elementos se adhieren de manera explícita o implícita, como se desarrolla a continuación, en la formulación del programa.

¹¹ *Periódico Oficial*, Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, *op. cit.*, p. 31.

¹² *Idem.*

¹³ Howlett y Mukherjee (eds.), *op. cit.*, p. 3.

a) El término “salario”

De acuerdo con las normas internacionales de beneficiar a la población con un ingreso fijo que permite mantener su nivel y calidad de vida, los salarios se explican en la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como:

[...] un componente fundamental de las condiciones de trabajo y empleo en las empresas [...] los salarios pueden ser objeto de conflictos y se han convertido en uno de los principales temas de las negociaciones colectivas en todo el mundo. Al mismo tiempo, los salarios pueden causar situaciones de discriminación y privación si no se le garantiza a los trabajadores un nivel mínimo que sea digno.¹⁴

A partir de esta definición, el salario de las amas de casa, por sus labores domésticas, implica una relación entre el empleador y el empleado, en el primero estaría el gobierno y en el segundo las amas de casa. Además, al ser objeto de conflicto, se convierte en un tema de negociación que difícilmente aplicaría en este caso, pues de facto se aceptan las condiciones previas a la obtención del beneficio. Una pregunta que pudiera surgir en cuanto a que el salario pueda ser causa de discriminación, es reflexionar hasta qué punto las reglas de operación del programa en comento pueden, por ejemplo, ser discriminatorias, de tal forma que, al mismo tiempo, se garantice un nivel mínimo que les permita a las amas de casa tener un estilo de vida digno.

Otra mirada en relación con el término “salario” se expresa en palabras del actual gobernador del Estado de México, Alfredo del Mazo (2017-2023), quien en un acto público realizado en el municipio de Naucalpan de Juárez afirmó que este estímulo era: “un reconocimiento al trabajo que amas de casa mexiquenses realizan en el hogar, pues ‘sacrifican su tiempo y su desarrollo personal, para que los integrantes de su familia tengan una mayor calidad de vida’”.¹⁵

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT). Promover el empleo, proteger a las personas. Temas: salarios. [<http://www.ilo.org/global/topics/wages/lang-es/index.htm>], consultada el 20 de abril de 2018.

¹⁵ Chávez González, S. (5 de marzo de 2018). “Del Mazo entrega tarjetas del Salario Rosa en Naucalpan”. Publicado en *La Jornada* en línea.

Desde esta perspectiva, el salario se convierte en un reconocimiento a su sacrificio de tiempo y desarrollo personal para que el resto de la familia tenga una mejor calidad de vida; algo que en principio no debería ocurrir si, como expresa Pabello, el sacrificio de tiempo y el propio desarrollo personal se contradice con el derecho al goce de la vida y libertad:

Que todos los hombres son, por naturaleza, igualmente libres e independientes y que tienen ciertos derechos inherentes de los que no [se] pueden privar o desposeer por ninguna especie de contrato, cuando se incorporan a la sociedad, a saber, el goce de la vida y de la libertad con los medios de adquirir y poseer la propiedad y perseguir y obtener la felicidad y la seguridad.¹⁶

De otra manera, el programa *Familias fuertes: Salario Rosa* se observa ambicioso en el sentido que, como parte del programa, las amas de casa podrán acceder al seguro popular. Además, este recurso “podrá ser ejercido para cubrir las necesidades de las familias mexiquenses, como mejoramiento de vivienda, alimentación, educación, salud, entre otros”,¹⁷ independientemente de si esto amerita o no un sacrificio personal de las amas de casa, porque también “podrán continuar y concluir sus estudios, aprender oficios e iniciar un proyecto productivo, porque esta herramienta es una oportunidad de generar más ingresos económicos para sus hogares y acceder al seguro popular”.¹⁸

De manera complementaria, las dos primeras visiones, el incentivo productivo y la oportunidad de desarrollo personal, que se señalaron en el párrafo anterior, refuerzan la incorporación de la palabra “salario” en el mencionado programa.

[<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2018/03/05/del-mazo-entrega-tarjetas-del-salario-rosa-en-naucalpan-8079.html>], consulta: 12 de abril de 2018.

¹⁶ Redacción (27 de abril de 2016). “La felicidad en el derecho positivo”. *Jurista, derecho y justicia*. Recuperado de: [<http://revistajurista.com/la-felicidad-en-el-derecho-positivo/>], consulta: 20 de abril de 2018.

¹⁷ Chávez González, *op. cit.*

¹⁸ *Idem.*

b) El papel preponderante de las mujeres

Desde hace algunos años, el papel y la importancia de las mujeres en las distintas arenas dominadas por la presencia de hombres han ido en aumento. La orientación del *Salario Rosa* (color relacionado con el tipo de género de la población objetivo) pueden usarlo las mujeres para “darse un gusto” porque se lo merecen. Además de ser un componente entre empleador y empleado, se trata de un reconocimiento al sacrificio y un elemento de inversión para el desarrollo familiar.

En el caso específico de las mujeres, por un lado, debemos reconocer que, en términos generales, el proceso podría generar mayor incursión de las mujeres en el largo plazo, según un estudio de la OIT presentado en la *Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. En dicho documento se evidencian resultados importantes en dos sentidos: el primero tiene que ver con la rápida incorporación de las mujeres en el campo laboral. Se señala también que “la ocupación femenina crece a una tasa anual de 4.1%, en tanto la masculina se incrementa en un 2.6% al año”.¹⁹ El segundo, el hecho de que las mujeres en condición de pobreza o con menores ingresos representan el sector con la mayor desventaja respecto a los hombres y al resto de las mujeres con condiciones económicas más favorables.²⁰

Otro aspecto tiene que ver con la calidad de vida y el tiempo libre de las mujeres. En este sentido, se apunta que “dado que el incremento en la participación laboral de la mujer no ha sido acompañado de una redistribución de las actividades reproductivas, ha quedado con menos tiempo libre, y esto no ha sido medido ni se ha evaluado el impacto que ha tenido en su calidad de vida”.²¹ Es decir, que en tanto no haya una redistribución de las actividades en el hogar bajo un esquema de mayor colaboración y participación del resto de los integrantes de la familia, la reducción

¹⁹ L. Abramo, *et al.*, Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos 5 años después de Beijing. Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2000, p. 10. Recuperado de: [http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/publ/docutrab/dt-130/texto_completo.pdf], consulta: 23 de abril de 2018.

²⁰ *Ibid.*, p. 12.

²¹ *Ibid.*, p. 25.

del tiempo libre de las mujeres posiblemente tenga un impacto directo con su calidad de vida.

Por el otro lado, y pese a los logros alcanzados, tan sólo en 2014 el inventario Coneval de programas y acciones estatales de desarrollo social²² ocupó 150 programas de 2,528 como instrumentos de política pública. Esto significa que alrededor de 6% del total de los programas tienen específicamente como grupo de atención a las familias, instancias locales de mujeres, madres, mujeres embarazadas y/o en periodos de lactancia.

c) Fomentar el auto-empleo

Otro de los argumentos es que el apoyo que se ofrece a través de este programa social puede ser utilizado para financiar algún tipo de negocio, es decir, que sirva como una especie de inversión para generar auto-empleo entre las mujeres.

Sin embargo, los resultados de un estudio realizado en Chile nos ofrecen un panorama relacionado con la valorización de las mujeres hacia el trabajo. Dicho estudio arrojó que menos de 20% de las mujeres preferirían dedicarse al hogar si es que su situación financiera estuviera resuelta. Es decir, las mujeres valoran el trabajo y las oportunidades (por escasas o desventajosas que éstas sean frente a los hombres), puesto que “no es sólo [es] el ingreso lo que lleva a las mujeres a trabajar, sino también la posibilidad de independencia y diversificación de las relaciones sociales”.²³

Si bien es cierto que el desarrollo de un proyecto de autoempleo para las mujeres dedicadas al hogar es un elemento clave en el combate a la pobreza, además refuerza tanto la incorporación al campo laboral como la autosuficiencia económica. Por consiguiente, se requiere todo un proceso de acompañamiento, de asistencia

²² Inventario Coneval de programas y acciones estatales de desarrollo social.

²³ Abramo et. al., *op. cit.*, p. 25.

social e integral que potencialice y revalorice las actividades externas e internas del hogar y que éstas no sean concebidas como tareas exclusivas de la mujer.

Si esto último no ocurre, hay que considerar que “la incorporación de la mujer pobre a la fuerza de trabajo trae beneficios para ella y su familia, pero también mayores demandas de tiempo que deben ser consideradas en el diseño de las políticas sociales.”²⁴

d) Continuar estudios

Otro de los usos de este recurso es que puede apoyar para que las mujeres que así lo deseen puedan concluir sus estudios.

La posibilidad de que las mujeres concluyan o continúen una formación académica o profesional sin duda es un factor positivo. La alta tendencia de los últimos años del número de mujeres con un nivel educativo cada vez mayor es, en parte, un reflejo de los esfuerzos gubernamentales por impulsar la continuidad y el término escolar, así como evitar la deserción, tanto de hombres como de mujeres.

Tan sólo de 1990 a 2015 la población nacional con rezago educativo pasó de 26.6 a 18.6%; no obstante, como se señaló líneas arriba, las mujeres continúan en una situación de fuerte desventaja frente a los hombres, dado que el “grado relativamente mayor de escolaridad, [...] no garantiza a las mujeres más y mejores empleos en comparación con los hombres”.²⁵

²⁴ *Idem*, p. 26.

²⁵ *Idem*, p. 16.

Posibles impactos en contexto

Como ya se expuso, en el marco del reconocimiento de la importancia de las mujeres en el Estado de México, surge esta propuesta como un apoyo para que puedan disponer de un financiamiento que incentive la realización de sus actividades, inviertan e inicien un negocio o concluyan sus estudios.

Debido a su carácter reciente, resulta prematuro pensar en un análisis exhaustivo de los efectos o impactos que un programa como *Salario Rosa* podría tener en la sociedad. Sin embargo, hay que considerar que la difusión y el arranque de este programa coincide con una de las etapas de mayor agitación política en la entidad federativa: las campañas electorales en el ámbito federal y, evidentemente, esta coincidencia causa polémica entre los opositores del partido que gobierna actualmente la entidad.

De momento, la entidad y los municipios en los que se ha distribuido el apoyo son territorios con los mayores índices de pobreza, en términos económicos y de carencias sociales. La prueba para el gobierno es difícil, no obstante, parece que siempre es mejor hacer, que no hacer.

La implementación del programa ha cubierto hasta la fecha un número muy pequeño de población en términos relativos si consideramos que, en el último Censo de Población y Vivienda 2010, el en el Estado de México había 5.95 millones de mujeres de 12 y más años de edad, de las cuales 2.05 millones de mujeres son económicamente activas y 3.87 millones no son económicamente activas, según criterios del INEGI.²⁶

Casual o causal, el escenario y contexto bajo el cual se desarrolla la implementación de esta política pública, planteada como una estrategia que se encuadra en un problema mayor denominado *pobreza*, hasta el momento no manifiesta mayores problemas en términos financieros ni de focalización o atención, lo que en un primer

²⁶ INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010. Recuperado de: [<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>], consulta: 19 de abril de 2018.

momento nos habla de una planificación cuidadosa de los detalles, del diseño y la orientación; mas no necesariamente de los límites y del alcance que se desee, como el objetivo principal de mejorar la calidad de vida de este sector de la población.

Como casi cualquier política pública, las maneras en las que se agendan públicamente son distintas para cada una. En el caso del programa *Salario Rosa*, es evidente que su origen formó parte de una estrategia electoral, con el conocimiento suficiente para implementar a la par una estrategia como la que hoy en día se lleva a cabo y muy similar a la anterior, denominada *Programa Mujeres que Logran en Grande*; ambas teniendo como objetivo transformar una parte de la realidad mexiquense.

Además, en el contexto que generalmente acompañan este tipo de políticas asistencialistas, en las que se necesita un evento masivo para recalcar la entrega del apoyo económico, aunado a la poca confianza que las personas expresan sentir hacia las instituciones, no sería más bien un caso de casualidad política la que está poniendo de frente el bienestar de las mujeres.

Comentarios finales

De cualquier forma, el salario del trabajo doméstico, sean amas de casa o empleadas externas al hogar, es un tema que se ha dejado de lado en materia de legislación. En este sentido, sería conveniente continuar explorando la posibilidad de formalizar esa labor que se lleva a cabo sin demasiada regulación, particularmente en cuanto a prestaciones o en cuanto a los criterios de adscripción a la seguridad social al que todo trabajador tiene derecho.

En todo caso, si es un salario, 300 pesos a la semana por un trabajo doméstico no parece tampoco suficiente, por lo menos si se siguen los convenios definidos por la OIT.

Vale la pena hacer dos últimas anotaciones. La primera es que el programa social, como se ha venido desarrollando, hace alusión al fortalecimiento de las mujeres, al reconocimiento de las mujeres que se dedican al hogar, algo que de alguna manera excluye a los hombres que también pudieran estar dedicados a los quehaceres

domésticos, sobre todo ahora que la participación e inclusión de la mujer en el ámbito laboral ha aumentado en términos generales, independientemente de sus retos.

El segundo apunte es que al incluir la palabra “salario”, esto nos redirige a una concepción laboral, a una relación entre empleador y empleado. En este sentido, el debate permite ampliar horizontes, puesto que las labores domésticas no sólo no son exclusivas de las mujeres, sino que, además, no es exclusivo de las mujeres jefas de familia, es decir, también hay mujeres trabajadoras domésticas externas a los hogares en los que se emplean.

Finalmente, las causas justifican buena parte de la implementación del programa, independientemente de las críticas de los modos y estilos de difusión. No obstante, si la propuesta se queda estancada en el hecho de paliar un problema que se presta a un análisis más profundo, será la casualidad temporal lo que sostenga este programa.