

DEFICIENCIAS Y DEMAGOGIA EN LA POLÍTICA SOCIAL DEL FANVI DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS MADRES Y LAS ABUELAS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA CRIMINAL EN CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO

DEFICIENCIES AND DEMAGOGUERY IN THE SOCIAL POLICY OF THE FANVI FROM THE PERSPECTIVE OF MOTHERS AND GRANDMOTHERS OF CHILDREN VICTIMS OF CRIMINAL VIOLENCE IN CIUDAD JUAREZ, MEXICO

Fecha recepción: septiembre 2018 / fecha aceptación: diciembre 2018

Lina María Aguirre Rodríguez¹ y Ignacio Camargo González²

Resumen

Ante el incremento en las cifras de homicidios dolosos atribuidos a la delincuencia organizada a partir del 2008 en Ciudad Juárez (México), el gobierno estatal tomó la decisión de establecer un Fondo de Atención para los Niños y Niñas, Hijos de las Víctimas de la Lucha contra el Crimen (FANVI). Para comprender cómo fue la implementación de este programa social, se realizaron entrevistas no estructuradas a las madres y abuelas de los niños beneficiarios. Los resultados muestran que este programa fue utilizado por los funcionarios para realizar demagogia y generar un clientelismo forzado, en el que las mujeres tuvieron que sortear obstáculos burocráticos, económicos y estructurales para acceder a los apoyos que por derecho les correspondían a sus hijos e hijas.

Palabras clave: demagogia, madres y abuelas, análisis cualitativo de políticas sociales, niños y niñas huérfanas, el FANVI en Ciudad Juárez.

Abstract

Given the increase in the number of willful homicides attributed to organized crime since 2008 in Ciudad Juárez (Mexico), the state government made the decision to establish a Care Fund for Children, Children of Victims of Struggle against Crime (FANVI). To understand how the implementation of this social program was, unstructured interviews were conducted with the mothers and grandmothers of the beneficiary children. The results show that this program was used by officials to perform demagoguery and generate forced clientelism, in which women had to overcome bureaucratic, economic and structural obstacles in order to access the support that their sons and daughters were entitled to.

Keywords: demagoguery, mothers and grandmothers, qualitative analysis of social policies, orphaned children, the FANVI in Ciudad Juárez.

¹ Profesora-investigadora Universidad de Guanajuato. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Campus León. Blvd. Puente Milenio 1001, Fracciones de San Carlos, 37670 León, Guanajuato. MÉXICO. Email: linaa374@yahoo.com.mx

² Profesor-investigador Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Nivel I). Avenida Pascual Orozco 1138, Magisterial Universidad, 31200 Chihuahua. MÉXICO. Email: icamargo0202@yahoo.com.mx

Introducción³

Debido al incremento en las tasas de criminalidad en varias ciudades de la república mexicana, el presidente Felipe Calderón Hinojosa (20016-2012), implementó el programa denominado: “Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia”. Ciudad Juárez (ciudad ubicada en el Estado de Chihuahua), fue una de las localidades en las que se implementó esta política pública ya que presentaba un incremento notable en las cifras de homicidios dolosos.⁴ De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI 2016), en el periodo comprendido entre 2008 y 2015, en total fueron asesinadas 25.379 personas en la entidad de Chihuahua. Según cifras de la Fiscalía General del Estado (FGE), debido al repunte en el número de homicidios, Ciudad Juárez estaría alcanzando las 12.000 personas asesinadas en una década, en un periodo comprendido entre el 1 de enero del 2007 y el 29 de octubre del 2016 (El Diario, 2016).

Uno de los temas que salió a la luz en la agenda de la política pública estatal fue el de los niños que perdieron a sus padres durante la escalada de violencia que vivió la entidad a partir del año 2008. Según datos de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados (Boletín 2696, Cámara de Diputados, 2010 y Sánchez, 2011), entre finales del 2006 y octubre del 2010, ‘alrededor de 40 mil niños quedaron huérfanos’ en México.⁵ En se sentido, la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, consideró que en el periodo de 2008 al 2012 cada uno de los 14.000 asesinados, había procreado entre dos y tres hijos, lo que arrojaba una cifra de entre 24.000 y 26.000 niños huérfanos para la entidad. La misma dependencia informó que para Ciudad Juárez, entre 14 mil y 16 mil niños y adolescentes perdieron a sus progenitores.

En el año 2011, el gobierno estatal creó un fideicomiso con el propósito de implementar una política social para atender a los niños y adolescentes afectados por la violencia. El programa fue denominado como Fondo de Atención para los Niños y Niñas, Hijos de las Víctimas de la lucha Contra el Crimen (FANVI) y es administrado por el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chihuahua (DIFCH).⁶

³ El trabajo que aquí se presenta forma parte de la investigación denominada: *Los hijos e hijas de la violencia: Un estudio sobre la situación emocional y familiar de los niños, niñas y adolescentes que perdieron a la madre o al padre en hechos violentos en Ciudad Juárez (2013-2015)*, que se realizó con financiamiento del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

⁴ Este tipo de delito se caracteriza porque la persona busca de manera intencional o subjetiva causar la muerte de su semejante. Este hecho tiene como consecuencia el acto jurídico de la destrucción de una vida (Miller 1981; citado en SG 2012, 6).

⁵ Esta cifra fue dada a conocer en un estudio realizado por la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados. En el reporte se mencionaba, que en el gobierno de Felipe Calderón, murieron alrededor de 16,000 menores de edad. Además, se resaltaba que los niños eran los más afectados en este conflicto. Por ejemplo, estuvieron involucrados en los enfrentamientos entre bandas delincuenciales, ejército y policía. De igual forma, un número considerable de infantes, se vieron perjudicados por ser hijos de militares o policías (Sánchez, 2011).

⁶ El fideicomiso es la figura que el gobierno del estado creó para administrar los recursos destinados a los niños, niñas y adolescentes afectados por la violencia criminal. Cfr. (Periódico Oficial Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua –POGELSCH, 2011, p.1280)

La investigación fue realizada desde el enfoque cualitativo y se utilizó el marco referencial interpretativo de la teoría fundamentada. El trabajo de campo se llevó a cabo en tres etapas: la primera consistió en establecer contacto con las lideresas comunitarias en las colonias, quienes nos presentaron a las madres y abuelas cuyo esposo o hijo había sido asesinado durante el periodo de la violencia (2008-2012); en la segunda, se presentaron los objetivos del estudio a las mujeres que serían entrevistadas; y, en la tercera, se realizaron 13 entrevistas no estructuradas a las mujeres que aceptaron participar en el estudio.

El análisis de la información, se realizó mediante un procedimiento de tipo inductivo en el cual se inició con una codificación abierta, en la que buscamos identificar objetos, sucesos, palabras o frases significativas en los datos para asignarles un nombre que los convirtiera en códigos y luego agruparlos en categorías. De este proceso surgieron las relaciones entre categorías, a partir de las cuales se realizó una explicación teórica fundamentada de los fenómenos más representativos que emergieron de los datos.

El argumento del artículo es que el FANVI fue un programa social en el que los titulares a su cargo incurrieron en “prácticas demagógicas” y en “tácticas dilatorias” en las gestiones y entregas de los apoyos a las madres y abuelas representantes de los niños beneficiarios. Este programa se instaló en un contexto asistencialista en el que las mujeres participaron de un “clientelismo forzado” en el que apoyaron política y afectivamente a la pareja gobernante en el poder, a cambio de gestiones y apoyos en especie para sus hijos. Todo ello se gestó en medio de las “relaciones de poder asimétricas” que se establecieron entre las funcionarias públicas y las mujeres que demandaban las ayudas oficiales; los obstáculos burocráticos, económicos y estructurales que las mujeres enfrentaron para que sus hijos accedieran a las ayudas públicas y que las obligaron a “autoexcluirse” del FANVI y, la escasa voluntad política del gobierno para establecer un modelo de atención integral a las personas afectadas por esta ola de violencia criminal.

La estructura del artículo es la siguiente: en la primera parte se presentan de manera general, los antecedentes de la violencia en el estado Chihuahua y en Ciudad Juárez; en la segunda, se realiza una aproximación al funcionamiento del FANVI; en la tercera, se describe el enfoque metodológico y el procedimiento analítico de las entrevistas; en la cuarta, se presentan los hallazgos de la segunda parte de la investigación a partir de las categorías que emergieron del análisis fundamentado; finalmente, se exponen las conclusiones del trabajo.⁷

⁷ En el presente artículo se exponen los resultados del análisis cualitativo que se realizó de la segunda fase de implementación del FANVI, la cual consistió en la entrega de los “apoyos” a los niños que calificaron para ser beneficiarios de acuerdo a lo propuesto en las reglas de operación de dicho programa. En otro artículo publicado en la Revista Región y Sociedad, Año XXIX, No.69, se exponen los resultados de la primera fase del análisis de este programa social, la cual consistió en el proceso de inscripción y de ingreso de los niños y niñas.

Antecedentes: la violencia criminal en Chihuahua y Ciudad Juárez (2008-2015)

El 11 de diciembre del 2006, a escasos once días de haber asumido el cargo de presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) dio inicio a la 'guerra contra el hampa'. Debido al incremento de la violencia criminal que se venía observando en diversas entidades del país, entre ellas el estado de Michoacán, en el que habían sido asesinadas 500 personas en ese año del 2006, el gobierno federal decide implementar por primera vez la denominada 'Operación Conjunta Michoacán'. El gobierno federal expuso que tales operativos tenían el propósito de contrarrestar a las bandas del crimen organizado al: "sellar las costas y carreteras con el fin de evitar el tráfico de enervantes en el estado, también incluye acciones para erradicar plantíos ilícitos, la instalación de puestos de control, la realización de cateos y la ejecución de órdenes de aprehensión, así como el desmantelamiento de puntos de venta de drogas" (Camacho, 2006).

De acuerdo con la definición que propuso el ejecutivo, los Operativos Conjuntos consistieron básicamente en: mecanismos implementados por el Gobierno Federal para combatir al crimen organizado y que se fundamentan en el principio de subsidiariedad propio de cualquier sistema federal [...] El objetivo es que se fortalezcan las regiones correspondientes y se genere mayor capacidad de contención de la acción delincinencial. Son esfuerzos de cooperación con la autoridad local y no de suplantación de la misma (Poiré, 2011). De igual forma, se dispuso que esta política pública de seguridad fuera implementada en ocho de las regiones más conflictivas del país: 1. Baja California (Tijuana), 2. Chihuahua (Juárez), 3. Frontera Sur (Istmo), 4. Guerrero, 5. Michoacán, 6. Sinaloa (Culiacán-Navolato), 7. Triángulo Dorado (Chihuahua-Sinaloa-Durango) y 8. Noreste (Nuevo León-Tamaulipas) (Poiré, 2011).

Como parte de las primeras cien acciones, que se realizarían en los primeros cien días de gobierno del Felipe Calderón Hinojosa, se planteó un programa de seguridad denominado 'Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia' (SSP, 2007). En uno de cuyos ejes de intervención se contemplaba la 'Operación policial', que tenía como objetivos: 'El combate a la estructura criminal con el acotamiento de su logística operativa y la desarticulación de las organizaciones delictivas'; se proponía, asimismo, prestar mayor atención a los estados en los que estaba instalado el soporte operativo de las principales organizaciones criminales del país.⁸

⁸ Los ocho ejes de actuación que se propusieron serían los siguientes: 1) Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia, 2) Operación policial, 3) Prevención del delito y participación ciudadana, 4) Desarrollo institucional, 5) Sistema penitenciario, 6) Combate a la corrupción, 7) Tecnología Plataforma México, 8) Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil (SSP, 2007).

Tal y como se ha señalado, una de las localidades en las que se realizó esta política, debido al estado crítico en el que se encontraba por la escalada de violencia, fue Ciudad Juárez, en el estado de Chihuahua.⁹ En esta ciudad, los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) colaboraron para realizar, a partir del 27 de marzo del 2008, el 'Operativo Conjunto Chihuahua'. El gobierno federal, en colaboración con el gobierno del estado y el gobierno municipal, tuvieron como propósito fundamental el de disminuir el número de delitos de alto impacto, incluidos los asesinatos, principalmente en la zona urbana. Esto se lograría, según señalaron, mediante el despliegue de cerca de 10.000 militares y policías de todas las categorías (federales, estatales y municipales) que se involucrarían en actividades que incluyeron: retenes para automovilistas, revisiones domiciliarias, patrullajes conjuntos (militares y policías en un solo vehículo), etc.

De acuerdo con lo que señala Silva, Pérez y Gutiérrez (2012, p.48), el gobierno federal utilizó efectivos del ejército, la marina nacional y la policía federal, quienes tuvieron a su cargo las tareas de inteligencia, vigilancia pública, retenes y confrontación en escenarios de lucha armada. Paradójicamente, el resultado de tal estrategia de seguridad a nivel nacional fue el notorio incremento de los homicidios dolosos en las entidades de mayor incidencia criminal, tales como: Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán (Escalante, 2011).¹⁰ Es importante señalar que durante este periodo, la misma estrategia de seguridad tuvo tres denominaciones distintas: a la primera etapa se le conoció como "Operativo Conjunto Chihuahua", a partir del 27 de marzo del 2008; a la segunda, se le llamó "Operación Coordinada Chihuahua", instaurada en enero del 2010; y, a la tercera se le denominó "Todos Somos Juárez. Reconstruyamos la Ciudad" a partir de febrero del 2010.¹¹ No obstante la diversidad de designaciones, esta política pública de seguridad tuvo siempre el mismo propósito y el mismo diseño institucional.

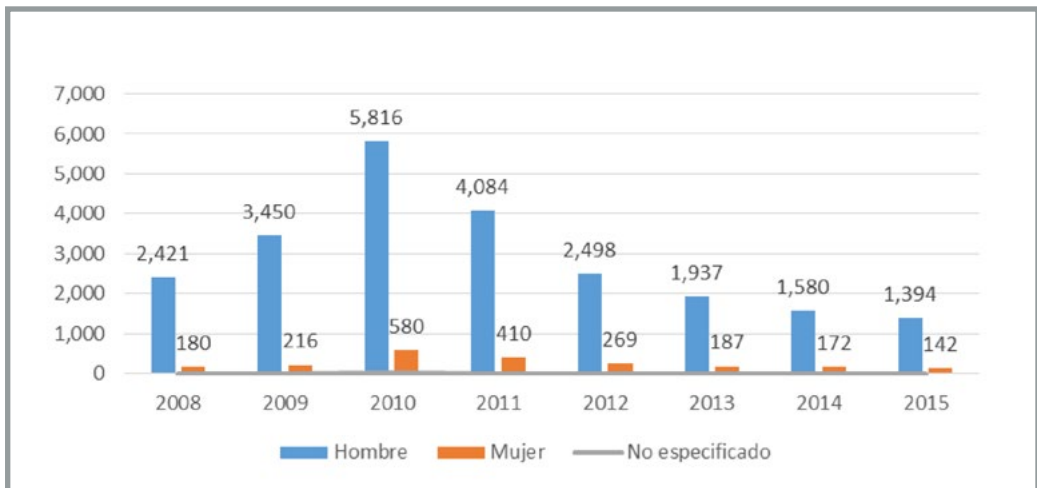
⁹ En esa entidad se contaba en el 2015 con 3.556.574 habitantes, de los cuales 1.391.180 estaban avendados en el municipio de Ciudad Juárez (INEGI, 2015, p.25), cuya base económica principal es la industria maquiladora que para el mes de febrero del 2016, tenía empleados formalmente a 250.577 juarenses en 321 plantas (Coronado, 2016).

¹⁰ A partir del año 2008 se presentó un incremento exponencial en el número de muertes en el país, el cual se agudizó en el año 2010. Esta tendencia se concentró en ocho estados en los que se elevó el índice de violencia, que en el promedio nacional llegó a 18 asesinatos por cada 100 mil habitantes. Entre estos estados se encontraban: Chihuahua (108.5), Durango (66.6), Guerrero (59.0), Sinaloa (53.3), Baja California (48.3), Michoacán (23.6), Sonora (22.8) y Nayarit (20.1). (Escalante, 2011).

¹¹ Un hecho que incidió en la concertación de este tercer plan fue la masacre de Villas de Salvárcar ocurrida el 30 de enero del 2010. De acuerdo con registros de la prensa, un comando armado disparó contra un grupo de jóvenes que estaba celebrando una fiesta de cumpleaños. En el lugar fallecieron 14 personas. Las autoridades indicaron que los agresores, quienes eran integrantes del *Cártel de la Línea*, buscaban entre los jóvenes a vendedores o "puchadores" de droga pertenecientes al grupo rival del *Cártel de Sinaloa* (Silva, 2010). A partir de este hecho las organizaciones de la sociedad civil en interlocución con el gobierno federal y estatal, demandaron otra estrategia para combatir la delincuencia en la ciudad, así mismo, solicitaron políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de la población.

De acuerdo con lo que señala Aziz (2012, p.233), la escalada de violencia criminal en la ciudad fue producto de tres factores combinados de largo, mediano y corto plazo; un factor de largo aliento será la ubicación limítrofe con Estados Unidos, en la que han primado formas de acumulación vinculadas con actividades ilegales (contrabando, narcotráfico, prostitución, etc.). En los de mediano plazo, subraya la instauración del modelo económico maquilador, que generó un crecimiento acelerado de la población debido a la llegada masiva de inmigrantes que se emplearon en este sector de la industria. Todo ello se gestó en el contexto de una creciente debilidad del Estado, que dejó de atender las necesidades básicas de la población más vulnerable. En los factores de corto alcance, destaca la implementación de la estrategia de combate a la delincuencia organizada, dando como resultado un gran despliegue de las fuerzas armadas en el territorio.

Gráfico 1. Defunciones por Homicidio en el Estado de Chihuahua 2008-2015.



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). Ubicado en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=, consultado el 22 de diciembre del 2016.

En el gráfico de arriba, se puede observar la distribución de defunciones por homicidio que fueron registrados en el estado de Chihuahua en el periodo comprendido entre 2008 y 2015.¹² En total fueron asesinadas 25.379 personas, de las cuales 23.180 fueron hombres, 2.156 fueron mujeres; y, 43 fueron clasificadas como 'no especificado'. De igual forma, se observa: i. Una amplia diferencia entre el número de varones

¹² Una característica de este tipo de delito es que "el factor intencional o subjetivo lo constituye el dolo específico al causar la muerte a un semejante, quien es el objetivo y que tiene como consecuencia necesaria el acto jurídico de la destrucción de una vida" (SSP-CHIH 2012, p.6).

(23.180) y el número de mujeres (2.156) que fueron asesinadas; ii. Que el año en el que se reportó el mayor número de asesinatos fue en el 2010 con 6.407 (entre hombres y mujeres); iii. Que se detectó una tendencia a la baja en el número de asesinatos entre el 2011 y 2015; que pasó de 4.500 muertos en el primer año a 1.540 en el 2015; y, iv. Según cifras de la Fiscalía General del Estado (FGE), debido al repunte en el número de homicidios, Ciudad Juárez estaría alcanzando las 12.000 personas asesinadas en una década, periodo comprendido entre el 1 de enero del 2007 y el 29 de octubre del 2016 (El Diario, 2016).

En este contexto de violencia criminal, del que se deriva el alto número de defunciones por homicidio, uno de los temas que debieron incluirse en la agenda de la política pública estatal fue el de los niños que perdieron a sus padres durante el conflicto. Según datos de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados (Boletín 2696, Cámara de Diputados, 2010 y Sánchez, 2011), entre finales del 2006 y octubre del 2010, 'alrededor de 40 mil niños quedaron huérfanos' en México.¹³ En se sentido, la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, consideró que cada uno de los 14.000 asesinados (2008-2012), había procreado entre dos y tres hijos, lo que arrojaba una cifra de entre 24.000 y 26.000 niños huérfanos para la entidad. La misma dependencia informó que para Ciudad Juárez, entre 14 mil y 16 mil niños y adolescentes perdieron a alguno de sus progenitores (la mayoría de ellos al padre).¹⁴

La magnitud de este fenómeno de los niños huérfanos fue muy difícil de captar para las instancias oficiales y las organizaciones de la sociedad civil responsables de atender esta problemática. Esto se debió principalmente a tres razones: *i)* a que muchos de los huérfanos no solicitaron la asistencia social del gobierno debido al temor de ser estigmatizados por su relación con el miembro de la familia asesinado; *ii)* otros, aunque buscaron los apoyos de programas sociales como el FANVI, no fueron incluidos ya que no cumplían con los requisitos de ingreso; y, *iii)* los familiares que quedaron a cargo de estos niños, se trasladaron junto con ellos a otras colonias o estados de la república mexicana o incluso migraron a Estados Unidos. Fue por ello que el gobierno del estado implementó un fondo de atención para los hijos e hijas de las personas asesinadas durante la aplicación de la estrategia de seguridad. A continuación se presentan los antecedentes y resultados de este programa.

¹³ Esta cifra fue dada a conocer en un estudio realizado por la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados. En el reporte se mencionaba, que en el gobierno de Felipe Calderón, murieron alrededor de 16.000 menores de edad. Además, se resaltaba que los niños eran los más afectados en este conflicto. Por ejemplo, estuvieron involucrados en los enfrentamientos entre bandas delincuenciales, ejército y policía. De igual forma, un número considerable de infantes, se vieron perjudicados por ser hijos de militares o policías (Sánchez, 2011).

¹⁴ Las entidades oficiales reportaron que en el periodo comprendido entre 2008 y 2012, fue el que registró mayor número de homicidios dolosos en Ciudad Juárez, con un incremento notable en el año 2010 que alcanzó la cifra de 2.738 asesinatos (Castillo, 2011). Así mismo, señalaron que a partir del año 2012 se presentó una tendencia a la baja de los asesinatos. Sin embargo, en el año 2016 se presentó de nueva cuenta un alza en el número de homicidios dolosos, que alcanzaron los 538 (El Diario de Juárez, 2017). Por tanto, este fenómeno de los niños y niñas huérfanas, ha sido muy difícil de captar debido precisamente a la variabilidad entre periodos de las cifras de asesinatos y, a que el gobierno estatal no un registro del número de infantes que se encuentran en esta condición.

Una aproximación al funcionamiento del FANVI

En febrero del año 2011, el gobierno estatal creó un fideicomiso denominado: Fondo de Atención para los Niños y Niñas, Hijos de las Víctimas de la Lucha Contra el Crimen (FANVI).¹⁵ Los propósitos de esta política pública fueron los siguientes: a) garantizar la igualdad de oportunidades de los niños, niñas y adolescentes afectados por la ola de violencia y la criminalidad y, que además estaban en situación de vulnerabilidad; b) incrementar el acceso educativo de los niños a las escuelas públicas de nivel básico y medio superior en el estado; y, c) fortalecer los procesos de atención psicológica de las víctimas indirectas de estos hechos violentos, para reintegrarlas a sus familias y comunidades (POGELSCH, 2011, p.1280).

Las familias víctimas de la violencia criminal debían cumplir con una serie de requisitos para que los niños accedieran a los apoyos del FANVI: 1. Llenar una solicitud; 2. Presentar el acta de nacimiento de la víctima indirecta, en este caso del niño; 3. entregar el acta de defunción de la víctima directa (padre o la madre); 4. Presentar una copia de la credencial de elector del padre o tutor del niño; 5. Firmar una carta en la cual se asienta bajo protesta de decir la verdad, que los datos proporcionados por la madre o el tutor son fidedignos; 6. Comprobante de domicilio; y, 7. El certificado de estudio de los niños (POGELSCH, 2011, p.1280).¹⁶

Sin embargo, las madres y las abuelas comentaron durante las entrevistas realizadas en el estudio, que para demostrar la condición de víctimas indirectas de los niños y niñas, debían cubrir requisitos adicionales en este programa social, tales como: ser hijo biológico de la persona que fue asesinada; y, que los abuelos que quedaron a cargo de sus nietos acreditaran la custodia legal.¹⁷ De manera adicional, esta política pública estableció que se otorgarían apoyos en los siguientes rubros: a) educativos, consistentes en la asignación de becas, útiles escolares, pago de inscripción, uniformes y transporte; b) médicos, representados en la atención médica, psicológica, psiquiátrica y la rehabilitación física; c) asistenciales, constan de apoyo alimenticio y servicio de guardería; y, d) especiales, los cuales se asignarían a los niños que se encontraban en situaciones de extrema vulnerabilidad.

¹⁵ El fideicomiso es la figura que el gobierno del estado creó para administrar los recursos destinados a los niños, niñas y adolescentes afectados por la violencia criminal (POGELSCH, 2011, p.1280).

¹⁶ En el FANVI, se denomina *víctima directa* a las personas que murieron durante los enfrentamientos entre grupos de la delincuencia organizada o entre estos últimos y las fuerzas del orden. Las *víctimas indirectas*, serían los hijos por línea directa de las personas asesinadas.

¹⁷ En las reglas de operación del FANVI, se anota que para ser beneficiario del apoyo, el niño debe acreditar ser víctima indirecta, con los requisitos que establezca las reglas de operación. También subraya que el comité técnico recabará constancia por parte de la Fiscalía General del Estado o, en su defecto, podrá buscar otras fuentes de validación e información para comprobar dicha condición (POGELSCH, 2011, p. 1282-1283).

No obstante, en el trabajo de campo del estudio encontramos que los niños que lograron acreditar su inclusión al FANVI sólo recibieron los siguientes recursos: uniformes al inicio de cada año escolar (de uso diario y el deportivo); un oficio de exención del pago de la inscripción y la aportación a la asociación de padres de familia firmada por el gobernador; atención psicológica para los niños y sus familias; y, una despesa otorgada a los niños cada mes.

En Ciudad Juárez, la asignación de los apoyos del FANVI, es realizada por dos instancias: la Secretaria de Fomento Social, entidad encargada de realizar la inscripción de las familias, el proceso de selección de los beneficiarios con la asesoría del comité técnico del fideicomiso¹⁸ y de distribuir los apoyos en especie; y, la Fiscalía General del Estado, dependencia en la cual se canaliza a los niños y sus familias en los casos en los que se requiriera atención psicológica. De acuerdo con declaraciones de los funcionarios a cargo del programa, fueron 8.297 los niños beneficiarios en el estado de Chihuahua; la mayoría de ellos residentes de los municipios de Juárez, Chihuahua, Cuauhtémoc y Delicias. En el caso de Ciudad Juárez, se mencionó que cerca de 2.567 niños obtuvieron algún beneficio del FANVI (El Heraldo de Chihuahua, 2015).¹⁹

Enfoque metodológico y procedimiento analítico

Esta investigación se realizó desde el enfoque cualitativo y su objetivo fue el de comprender las interacciones y los significados subjetivos individuales o grupales (Álvarez-Gayou, 2012, p.41). Seleccionamos el marco referencial interpretativo de la teoría fundamentada la cual se caracteriza porque inicia con un área de estudio y permite que la teoría emerja en el proceso mismo de análisis de los datos (Strauss y Corbin, 2002, p.13-14).²⁰

¹⁸ Es el órgano que toma las decisiones en el FANVI, el cual está integrado por los miembros de las siguientes instituciones: Organismo Estatal para la Asistencia Social Pública, D.I.F, la Secretaria General de Gobierno, la Secretaria de Hacienda, la Secretaria de Fomento Social, la Secretaria de Salud, la Secretaria de Deporte, la Secretaria de Educación, Cultura y Deporte, la Fiscalía General del Estado, la Procuraduría de Asistencia Jurídica y Social del Organismo Estatal para la Asistencia Social Pública, la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, el Consejo de Desarrollo Social y Participación Ciudadana y la Fundación del Empresario Chihuahuense, las cuales tendrán derecho a voz y voto (POGELSCH, 2011, p.1280).

¹⁹ Se debe anotar que este Fideicomiso fue creado durante el gobierno del Priista César Duarte (2011-2016). Sin embargo, este programa social se está implementando en la actual administración del Panista Javier Corral, quien inició su periodo de gobierno en octubre del 2016.

²⁰ En este trabajo se entenderá por marcos interpretativos referenciales a los acercamientos que se fundamentan en las corrientes teóricas de la sociología, la antropología, la lingüística, etcétera, que muestran la realidad subjetiva y la realidad social, íntimamente relacionadas, donde se inscriben las conductas y acciones humanas. De acuerdo con el autor antes comentado, existen hoy en día 10 marcos referenciales interpretativos tales como: el interaccionismo simbólico, interaccionismo interpretativo, etnometodología, análisis conversacional, etnografía, hermenéutica, fenomenología, fenomenografía y la teoría fundamentada (Álvarez-Gayou, 2012, p. 65-99).

El trabajo de campo de la investigación se llevó a cabo en dos etapas: la primera consistió en la selección de las colonias en las que ubicaríamos a las *gatekeepers*²¹ (o lideresas comunitarias) quienes nos informaron y nos presentaron a las madres y a las abuelas cuyo esposo o hijo (en su caso) había sido asesinado durante este periodo álgido de la violencia en la ciudad y que, además, eran madres o tutoras de hijos o nietos huérfanos por este fenómeno.

En la segunda etapa, se presentaron los objetivos del estudio a las mujeres que serían entrevistadas y les manifestamos nuestro deseo de que ellas nos compartieran en las entrevistas, su experiencia sobre la pérdida de un ser querido y su participación o exclusión del programa social que el gobierno estatal había implementado para atender a los hijos e hijas de las personas asesinadas. Las mujeres en su mayoría accedieron de buena manera a ser entrevistadas. Sin embargo, también nos encontramos con “rechazos”, porque algunas de ellas consideraron que aún no estaban preparadas para hablar de la experiencia dolorosa de la muerte del conyugue o del hijo.

Las mujeres entrevistadas fueron consideradas como actoras sociales entendidas, ya que podían discutir o mostrarse en desacuerdo con los interrogantes planteados por las investigadoras (Amuchástegui, 2001, p.182). El rol de las entrevistadoras durante estas conversaciones fue de ‘receptoras pasivas’, haciendo pausas entre las preguntas e interviniendo sólo cuando se requiriera reorientar la plática en torno de los temas de mayor interés para la indagatoria (Vela, 2008, p.71). En total se realizaron 13 entrevistas no estructuradas a 10 viudas y a 3 madres cuyos hijos fueron asesinados y se hicieron cargo de sus nietos.

²¹ Las *gatekeepers* o controladoras de ingreso a un lugar, son personas que por lo general tienen un papel oficial en el contexto y, son cruciales porque pueden autorizar o facilitar la entrada en el ambiente. También ayudan al investigador a localizar participantes o, pueden apoyarlos en la localización de lugares (Hernández et al., 2006, p.535). En el estudio las líderes comunitarias eran operadoras políticas del partido en el poder; otras eran jóvenes que realizaban trabajo comunitario o, estaban vinculadas con procesos de desarrollo social en el Instituto Municipal de Investigación y Planeación en Ciudad Juárez. Todas ellas fueron actoras claves para lograr ingresar a estas colonias, y realizar las entrevistas a las mujeres.

Tabla 1 Características socio familiares de las mujeres entrevistadas

Mujer	Edad	Vínculo con persona asesinada	Ocupación	Número de hijos	Tipo de Familia	Participa en el FANVI	Colonia en la que reside
Amalia	39 años	Esposo	Desempleada	3 (2 varones, 1 mujer)	Mono-parental	Si	Manuel Clouthier
Inés	41 años	Esposo	Venta productos catalogo	3 (2 mujeres, 1 varón)	Mono-parental	Si	Virreyes
Jazmín	38 años	Pareja	Operaria maquila	4 (2 varones, 2 mujeres)	Extensa	Si	T alamas Camandari
Laura	32 años	Esposo	Operaria maquila	2 (1 mujer, 1 varón)	Mono-parental	Si	Manuel Clouthier
Itzel	26 años	Esposo	Mesera bar	2 mujeres	Mono-parental	No	Virreyes
Lola	26 años	Esposo	Desempleada	2 mujeres	Reconstituida	Si	Manuel Clouthier
Yuridia	33 años	Esposo	Desempleada	3 (2 mujeres, 1 varón)	Reconstituida	SI	Virreyes
Lucy	49 años	Esposo	Desempleada	2 (1 varón, 1 mujer)	Unipersonal	No	Plutarco Elías Calles
Vanesa	44 años	Esposo	Desempleada	5 (2 mujeres, 3 varones)	Extensa	No	Altavista
Gloria	27 años	Esposo	Operaria Maquila	3 (1 mujer, 2 varones)	Extensa	No	Campestre Virreyes
*Sandra	65 años	Hijo	Comerciante	4 (2 varones, 2 mujeres). Se hizo cargo de dos nietos.	Extensa	Si	Km. 29
*Lourdes	57 años	Hijo	Venta alimentos	3 varones. Se hizo cargo de dos nietos.	Extensa	Si	Gustavo Díaz Ordáz
*Susana	55 años	Hijo	Costurera	6 (4 varones, 2 mujeres)	Reconstituida	No	Revolución Mexicana

* Abuelas que se hicieron cargo de los nietos debido al asesinato de los hijos.

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo.

Las entrevistas que se realizaron a las participantes se transcribieron utilizando las convenciones de Jefferson (1984). Las mujeres seleccionadas en el estudio tenían dos características en común: vivieron la experiencia del asesinato de sus esposos o hijos en uno de los periodos más violentos de la ciudad; y, la mayoría de ellas participaron como representantes de sus hijos-nietos en el FANVI. Por lo que se conformó una muestra homogénea (Hernández et al., 2006, p. 567).²²

El análisis de la información, se realizó mediante un procedimiento de tipo inductivo en el cual se inició con una codificación abierta, en la que buscamos identificar en los datos objetos, sucesos, palabras o frases significativas para asignarles a cada uno un nombre que los convirtiera en códigos y, seguidamente agruparlos en categorías. A través del análisis de las relaciones entre categorías, se realizó una explicación teórica fundamentada de los fenómenos más representativos que emergieron de los datos. A este procedimiento se le denomina como codificación “en fino” (Castro 2000, p.485).²³ Enseguida se presentan los resultados del análisis, con base en las categorías emergentes que correspondieron a la segunda fase de instrumentación del FANVI: sobre el procedimiento de entrega de los apoyos a las madres de los niños y niñas beneficiarias de este programa.

La implementación del FANVI

“Necesitas decirle al gobernador que te dé para que pagues para que me traigas el voucher”

En las normas de operación del FANVI se dispuso que a los niños huérfanos se les entregaran recursos para proseguir sus estudios de educación básica en escuelas públicas tales como: la exención de las cuotas de inscripción, la aportación de la sociedad de padres de familia, los uniformes escolares y calzado. Sin embargo, esta política pública asistencial presentó deficiencias en su implementación. En los párrafos que siguen explicaremos estas dificultades desde la perspectiva de las madres y con base en las categorías emergentes que se exponen.

El primer fenómeno que se identificó fue el de la falta de comunicación en la ‘cadena de mando’ por parte de los responsables del programa. Así, por ejemplo, para posibilitar que los niños huérfanos recibieran la exención del pago de cuotas como una prerrogativa, fue necesario que las madres (o sus tutores) tramitaran, ante la Secretaría de Desarrollo Social, un oficio en el que se asentaran los rubros que se *reconocían* como un derecho para los niños. Cuando las madres presentaron tales documentos en los

²² De acuerdo con estos autores en las muestras homogéneas “las unidades a seleccionar tienen el mismo perfil o característica o comparten rasgos similares. El objetivo es centrarse en el tema a investigar o resaltar situaciones, procesos o episodios en un mismo grupo social” (Hernández et al., 2006, p.567).

²³ En este documento se comprenderá como “codificación”: al proceso analítico por medio del cual se fragmentan, conceptualizan e integran los datos para formar una nueva teoría (Strauss y Corbin, 2002, p.3).

planteles educativos no tuvieron ningún efecto. Esto se debió a que los inspectores, delegados de la Secretaría de Educación Pública (SEP), no conocían de esa disposición que eximía del pago a las madres de los niños huérfanos por la violencia.

RTP: porque estaba formada yo y le hablé a la inspectora y le [dije]

E1: [mju]

RTP: que yo traía una carta de, escrita por el gobernador donde él no me, donde me:::

E1: eximían, ajá

RTP: para que no me cobraran inscripción, dijo ella "he::: pos necesitas traer, necesitas decirle al gobernador que te dé para que pagues para que me traigas el *voucher*..."

E1: sí

RTP: porque ellos se levantan el cuello diciendo que::: que ayudan y no, no hacen nada"

E1: ¿dijo la inspectora?

RTP: sí²⁴

Otro elemento que se desprende de los datos, es la reproducción de unas 'relaciones de poder asimétricas' entre la madre y la inspectora de educación. De acuerdo con las disposiciones informales, en el sistema de educación pública básica, los padres de familia deben pagar una "cuota" para el mantenimiento de los planteles educativos. Por ello, la funcionaria le recomendó a la madre, irónicamente,²⁵ que le solicitara el dinero al gobernador para que pagara y pudiera presentar el recibo, como cualquier otra madre o padre de familia. Aquí, ella se burló de la precaria condición económica de la madre, porque sabía que carecía de los medios para comunicarse con el gobernador y hacer válido el "beneficio" que les había otorgado el FANVI a los niños. La inspectora utilizó esta figura discursiva debido a su posición y a sus atribuciones en ese contexto; tenía el poder de recibir o no la carta en mención. La madre del niño, por su parte, no objetó los comentarios de la funcionaria, probablemente por la necesidad que ella tenía de los recursos del FANVI para que sus hijos pudieran continuar con sus estudios.

²⁴ Inés, 41 años, su esposo fue asesinado en presencia de ella y de sus tres hijos en abril del año 2010.

²⁵ La *ironía* es una figura retórica que se utiliza en el lenguaje literario, periodístico, publicitario, político y en el cotidiano. Es una burla fina y disimulada, que por lo general quiere dar a entender algo contrario o diferente a lo que se dice. En: <http://dle.rae.es/?id=M6heFtP>.

En las relaciones sociales entre mujeres de posturas distintas es muy común observar una división entre ellas. A este hecho se le conoce en la literatura como 'escisión de género'. Es decir, que las mujeres dejan de lado lo que las identifica y remarcan las diferencias para hacer ver a las "otras" como inferiores y de esta manera poder ejercer su dominio (Lagarde, 2016, p.7). En el relato se infiere que las diferencias de estrato socioeconómico entre la empleada y la madre, resultaron ser un obstáculo para que ellas se reconocieran como mujeres. La funcionaria mostró poca sensibilidad y empatía ante la condición de víctima y las dificultades económicas de la madre.²⁶ Esto, según señala la misma Lagarde (2016, p.7), se debió a que la funcionaria situó 'en un lugar devaluado' a la mujer que le había solicitado hacer valer la exención del pago.

En la segunda parte del fragmento, esta funcionaria también realizó una crítica metafórica hacia el gobernador y su esposa al considerar que ellos: 'se levantan el cuello diciendo que ayudan [cuando en realidad] no hacen nada'. La 'pareja gobernante' hizo aparecer esta exención del pago de la inscripción como un apoyo que el programa otorgaba a los niños, no obstante que la propia CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) ya consagraba el derecho de los menores a recibir educación pública gratuita.²⁷ Ellos habían ordenado que se eximiera del pago a una de nuestras informantes, cuando en realidad no le entregaron ningún tipo de recurso ni a ella ni a los planteles educativos en cuestión.²⁸

El clientelismo: patrones, intermediarios y clientes

Otro de los fenómenos que pudimos identificar, en el proceso de implementación de esta política social, fue el del clientelismo. De acuerdo con lo que propone Schroter (2010, p.143), el 'clientelismo' hace referencia al intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos. Dado que intenta resolver problemas de distribución y mediar entre intereses diversos; siempre es político. Así, tenemos que la relación que se establece entre ambos tipos de actores, tiene como base un vínculo de lealtad y confianza recíproco que permite la configuración de esta dimensión de la política social.

²⁶ De acuerdo con Lagarde, en la ideología de la feminidad tradicional la identidad de las mujeres es concebida como algo *natural* y se desconoce lo que las caracteriza hasta volverlo invisible. En el mundo jerarquizado por el poder se subrayan las diferencias significativas de las mujeres situándolas en un lugar devaluado frente al hombre. Por esta razón, las mujeres enfrentan grandes dificultades para identificarse entre ellas, porque en su admiración de lo que son y de lo que no tienen intentan identificarse con el hombre. Todas nosotras realizamos muchos esfuerzos para no levantar murallas de todo aquello que nos hace extrañas y en algunas ocasiones enemigas. Así por ejemplo, las morenas no se reconocen en las rubias, las obreras en las empleadas, las casadas en las amantes, las comunistas en las de derecha, las pobres en las ricas, las educadas en las analfabetas (Lagarde, 2016, p. 7).

²⁷ *Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, D.O.F. 29-01-2016. Cfr. Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias; fracción IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

²⁸ Aquí se trataría del discurso demagógico empleado por los mandatarios que consiste en ofrecer lo que nunca podrán cumplir, alentar falsas esperanzas y jugar con las aspiraciones del pueblo. Para Aristóteles la *demagogia* es la forma corrupta o degenerada de la democracia y, definió al demagogo como el adulador del pueblo. Es el político que adula a la masa y le dice sólo lo que ella quiere escuchar. Este es considerado un estilo engañoso e irresponsable de ejercer el poder o de hacer política (Borja, 1990).

Los agentes se involucraron en esta relación con base en el intercambio de los recursos que cada una de las partes consideran como 'valiosos'. Por ejemplo, la exención del pago de inscripción en las escuelas a cambio de apoyo y de votos.

RTP: entonces, afortunadamente como a la semana tuvimos una reunión, con César Duarte y Bertita:::

E1: la esposa, ¿la que::: coordina el programa? mju

RTP: entonces yo ahí fue cuando dijo que, que::: ella dijo que, "¿quién había tenido problemas sobre la inscripción?" y nos hizo a un lado a muchas porque mu:::chas, no nada más yo...

E1: ¿pero a otras señoras que estaban en la misma situación suya?

RTP: si

RTP: entonces este::: ya le dije yo que, que yo, dijo que volviera ir a ver qué me decían, y::: ya cuando fui, ahh le dije, es que, "que ustedes no tuvieron la atención de mandar un comunicado por correo para:::, para saber porque ellos no saben nada, no tienen nada:::"

E1: mju, ¿por escrito?

RTP: aja

E1: mju

RTP: y luego dijo ella "no, está bien, este::: ve, preséntate igual y a ver qué, no ya la, la, después que fui, me agarraron el::: papel...

E1: ¿y así lo aceptaron?

RTP: si...²⁹

Del párrafo anterior se infiere que la titular del FANVI desempeñaba la función de 'intermediaria' en la relación que se había establecido entre el 'patrón' (gobernador) y las 'clientas' (madres de los beneficiarios). En este episodio, el patrón y la intermediaria, se vincularon en una relación cara a cara con las clientas en la que ambos asumieron la responsabilidad de "resolver" cualquier problema que impidiera que las condonaciones oficiales llegaran a los beneficiarios. Además, se observa que se trató de un proceso demagógico, ya que el patrón (apoyado por la intermediaria) hizo creer a las clientas que estaba 'haciendo algo' en favor de ellas y de sus hijos. Se trataba de un trabajo de supervisión de la implementación de la exención del pago que bien pudo haber realizado cualquier funcionario de segundo o tercer nivel adscrito al FANVI. Sin

²⁹ Inés, 41 años, su esposo fue asesinado en presencia de ella y de sus tres hijos en abril del año 2010.

embargo, fueron ellos (el patrón y la intermediaria) quienes, por medio de este tipo de reuniones procuraban mantener la 'confianza y los vínculos de lealtad' de sus clientas.³⁰

Otro detalle interesante que se desprende de este suceso, es la empatía (o estima) que demuestran las madres hacia la intermediaria; las 'clientas' percibían a la 'intermediaria', antes que como una funcionaria pública, como una mujer a la que estimaban y de la cual dependía una buena parte del destino de sus hijos en el sistema escolarizado. En el relato que se presenta, por ejemplo, se observa que Inés se refirió a la esposa del gobernador como "*Bertita*", lo cual indica que entre las mujeres viudas que acudían a las reuniones del programa existía cierta familiaridad y aprecio por este personaje.

En esta relación clientelar se distinguen dos dimensiones del clientelismo: la material y la simbólica. En la primera, ellas recibieron apoyos en especie para sus hijos que consistieron en despensas, uniformes y zapatos. En la segunda, el valor simbólico del intercambio consistía en que las madres tenían la idea de 'pertenecer' a un colectivo en el que compartían sus dificultades con otras mujeres, que se encontraban en condiciones similares. Asimismo, sólo mediante su participación en el FANVI, ellas podían acceder a estos apoyos para sus hijos, dado que eran difíciles de obtener por otros medios o programas oficiales (Hernández, 2006, p.121).

Los responsables del programa, por su parte, esperaban que las madres los apoyaran con su lealtad a manera de reciprocidad por la ayuda recibida en esa situación de pobreza. Podría ser que en un futuro cercano ellas les correspondieran a este apoyo con su voto o su participación en otras actividades (por *ej.* su presencia en movilizaciones). De ahí que en las reuniones del FANVI se canalizaron las demandas de las madres para hacer efectivos los apoyos a los niños. Pero también se fortalecieron unos vínculos sociales más sutiles y eficaces, dirigidos a consolidar una red clientelar (Hernández 2006, 122-124).³¹

Finalmente, debemos señalar que este programa social consideró como uno de los apoyos para los niños, la exención del pago de cuotas por concepto de inscripción. No obstante que, según la propia CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), la educación debería de ser laica y gratuita. Debido a la precaria condición económica en la que se encontraban estas madres, tal disposición gubernamental de la exención fue de 'gran ayuda' para que sus hijos pudieran continuar con sus estudios. De cualquier manera, se deduce una relación de dependencia de las mujeres hacia

³⁰ La estructura de la red clientelar está encabezada por un patrón que otorga autoridad y delega su representación en mediadores que, de acuerdo a Auyero (2002), no pueden ser concebidos solamente como intermediarios, sino que son figuras esenciales en la producción y reproducción de una manera de distribuir bienes, servicios y favores, en la cual se vinculan intereses mutuos y cálculos utilitarios, así como, relaciones afectivas y sentimientos de solidaridad recíprocos (Hernández, 2006: 121). Aquí se advierte que las esposas de los gobernadores han utilizado estos programas sociales como un instrumento para legitimar, política e ideológicamente, al grupo que se encuentra en el poder (Zampani, 2005, p.81).

³¹ Estos políticos son hombres poderosos, en la medida en que, desde la perspectiva de sus clientelas, hacen suyas sus expectativas e inquietudes, las canalizan y les encuentran solución. No son reconocidos porque toman decisiones o aplican políticas que benefician a la población, sino porque dan prioridad a sus partidarios, colocándolos en una situación ventajosa frente a los demás (Hernández, 2006, p.135)

estas ‘ayudas’ oficiales, lo cual contribuyó de manera decisiva en el establecimiento de estos vínculos clientelares.³²

Los apoyos asistenciales

Las despensas del FANVI: y todavía no llegan y no llegan

De acuerdo con lo que señalaron nuestras informantes, los ‘apoyos’ que se les entregaron fueron insuficientes, no les llegaron a tiempo y eran de mala calidad. Las despensas, por ejemplo, fueron insuficientes dado que no cumplieron con el propósito de alimentar a los niños huérfanos. Tal y como se indica en el párrafo siguiente, los víveres que contenían resultaron ser tan sólo un complemento respecto del gasto total de manutención de sus familias.³³

E1: y la despensa ¿de qué consta::?

RTP: es medio litro de aceite, un kilo de frijol, una:: bolsita de chocolate, unos sobrecitos de café, dos atunes, medio de azúcar, un kilo de arroz

E1: (:5) y:: pero ¿te dan una solamente Jazmín?

RTP: si

E1: ¿y eso para qué te alcanza? ¿si te alcanza para algo:: esas cositas que te dan Jazmín?

RTP: pos de perdido £para£ unos dos tres días

E1: ¿cómo para ajustar, [no?]

RTP: [si, si]

E1: con otras cositas que usted [compra]

RTP: [si]

E1: para ir:: [completando]

RTP: [si pero] no, si pero no alcanza el mes, pos obviamente [no] [...]

³² El *asistencialismo* es una forma de ayuda al necesitado que se caracteriza por dar respuestas inmediatas a situaciones carenciales, sin tener en cuenta la verdadera génesis y naturaleza de los problemas sociales. Aquí se fomenta una situación de dependencia del individuo hacia el apoyo que el gobierno le ofrece. De acuerdo con Alayón (1991, p.8), el asistencialismo es implementado por las clases sociales dominantes para paliar la miseria que generan y perpetuar el sistema de explotación.

³³ La seguridad alimentaria de un hogar implica que todos sus integrantes tienen acceso en todo momento a alimentos nutritivos y saludables. También incluye la habilidad que tengan para disponer de éstos en una forma sostenida y de manera socialmente aceptable. Es decir, sin la necesidad de depender de suministros alimenticios de emergencia, hurgando en la basura, robando o utilizando otras estrategias de afrontamiento (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2013).

[...] M1: y luego ya nos la cambiaron, pero::: es lo que le digo, es lo que le digo que::: que este, vece:::s la piensa uno para ir por la despensa porque [gasta uno]

E1: [¿está muy lejos?] si...

RTP: pero pos sí la necesita uno, la::: también la muchacha de la esquina es viuda, vamos ella y yo...³⁴

Aunado a lo anterior, las madres y las abuelas de los niños beneficiarios debieron asumir diversos 'costos de transacción' (Hernández et al. 2005, 7) para poder obtener los recursos que les correspondían según el programa. Ellas tuvieron que invertir el escaso dinero con el que contaban en: **i.** Transporte público, para desplazarse hasta las dependencias en las que se distribuían las despensas; y, **ii.** Telefonemas, a las oficinas para conocer del paradero y las fechas de entrega de los víveres. De aquí que ellas consideraran, en muchas ocasiones, que los gastos eran superiores al valor de las despensas y de los demás apoyos que entregaba el programa. El dilema en el que estas mujeres se encontraron según su cálculo del costo-beneficio fue: si seguir o no, en el proceso de reclamo de los apoyos que les correspondían.³⁵

RTP: [...] Y le daban este, una despensa cada mes (.). Ahorita tenemos como tres meses que no nos han dado la despensa ni nada, que porque no hay, y todavía no llegan y no llegan.

E1: ¿de dónde te dan esas despensas? [¿De chihuahua?]

RTP: [De Chihuahua]

E1: Si, es que ese programa lo tiene la esposa del [gobernador]

RTP: [De Duarte], Aja, sí. Entonces a mí me dijeron, no pos que hable tal día dijo, para ver si ya le llegaron, si, pues fui y mi cuñada es la que me lleva, porque la tengo que recoger la despensa allá por el Gran Patio.

E1: Por Zaragoza

RTP: Si, por allá y este mi cuñada es la que me lleva, entonces yo fui y me dijeron, me dijeron, tengo que llevar mi credencial para que me la den claro, me la sellaron y me dijeron con esta vas a recoger la del mes que entra y dijo hasta van a recoger los dos porque no nos ha llegado, dije si está bien, pues no. Entonces me dijeron que hable la semana que entra porque no han llegado,

³⁴ Jazmín, 38 años, tiene tres hijos (dos varones de 19 y 17 años de edad y una hija de 16años) que ella había procreado en uniones anteriores. Con su última pareja, la cual fue asesinada en el año 2010, llevaba viviendo en unión libre 10 años y tenía una hija de 9 años. Ella trabaja como operaria en una maquila.

³⁵ La focalización en los programas sociales se concibe como un instrumento para que los recursos lleguen a las familias que más lo necesitan. Sin embargo, los hogares en condición de pobreza enfrentan barreras culturales y requisitos burocráticos que no pueden satisfacer, carecen de acceso a la información sobre las acciones de la política social, tienen un escaso peso político que les hace difícil defender sus derechos y afrontar costos de transacción (Hernández et al., 2005, p.7).

entonces ya nomás me toman el número de expediente ya para saber qué, pues yo si estoy al pendiente.³⁶

Vinculado con los altos costos de transacción, se encuentran las 'tácticas dilatorias' en las que incurrieron los funcionarios del programa. Según se desprende del análisis, estas consistieron en los frecuentes cambios de sede (en las que se deberían de entregar los recursos del programa) y en la exigencia de requisitos extralegales para poder registrar a los niños como beneficiarios. Éstos consistieron en sellar la credencial de la madre o en demandarles llamadas telefónicas para conocer sobre el paradero de las despensas. En algunos casos los funcionarios aplazaron, hasta por tres meses, la entrega de los víveres a las madres, argumentándoles que 'no habían sido enviadas de Chihuahua'; este tipo de estrategias, muy probablemente, fueron desplegadas por los funcionarios con la intención de desalentar u obstruir el acceso a estos recursos.

Como se puede observar en el párrafo anterior, las madres viudas fueron tratadas por los funcionarios públicos como 'receptoras pasivas' de un apoyo que estaba destinado a sus hijos, antes que ser consideradas como agentes que actúan por cuenta propia y que son capaces de hacer cosas (Sen, 2003, p.556).³⁷ Dependían de que el gobierno tuviese la voluntad de entregarles los recursos en el momento en el que lo considerara pertinente en el lugar que se le ocurriera y con la calidad que se decidiera. Las madres, por su parte, nunca tuvieron la posibilidad de exigirles que cumplieran con ambos aspectos de esa política pública; las necesidades de ellas y las de sus hijos nunca fueron relevantes.³⁸ Por otra parte, este hecho incidió en la autoestima de las mujeres, quienes se vieron en la necesidad de exponer su precaria condición económica ante los funcionarios, con la esperanza de recibir los recursos que, en la mayoría de los casos, fueron un paliativo dada la situación en la que ellas se encontraban.³⁹

Así, las mujeres y los niños recibieron un trato discriminatorio por parte de los funcionarios del FANVI debido a la ineficiencia con la que se realizó la distribución de los recursos y la ínfima calidad de los mismos. Consideramos que esto se debió principalmente a dos de las cualidades que poseen los receptores de esta política social:

³⁶ Jazmín, 38 años, tiene tres hijos (dos varones de 19 y 17 años de edad y una hija de 16 años) que ella había procreado en uniones anteriores. Con su última pareja, la cual fue asesinada en el año 2010, llevaba viviendo en unión libre 10 años y tenía una hija de 9 años. Ella trabaja como operaria en una maquila.

³⁷ De acuerdo con Sen (2003, p.555-556), cuando se habla de erradicar la pobreza, se utiliza el término focalización (target en inglés), el cual se basa en una analogía: es un blanco, algo a lo que se dispara. En la actualidad éste ha dejado de tener una connotación belicosa y se le ha dado un uso positivo. Lo grave de utilizar el término es que no comunica la idea de que el receptor sea una persona activa, que opera por cuenta propia, actúa y hace cosas. Por el contrario, la idea que transmite es la de un receptor pasivo, más que un agente activo. Este autor afirma que ver a los objetos focalizados de las políticas sociales como pacientes y no como agentes puede menoscabar el propósito de erradicar la pobreza.

³⁸ Según señala el mismo Sen (2003, p.557), los usuarios de los programas focalizados de combate a la pobreza, por lo regular son muy débiles en términos políticos y carecen de influencia para que los programas se mantengan y se presten los servicios con calidad. De acuerdo con el autor, esto tiene que ver con la sustentabilidad política y la calidad de estos programas, ya que como están enfocados en los más pobres, terminan siendo beneficios igualmente pobres.

³⁹ Estos programas sociales hacen parte del modelo liberal o residual, donde los individuos para tener derecho a la asistencia tienen que demostrar que están en situación de necesidad, deben comprobar que no tienen los medios suficientes y, que por tanto, necesitan la asistencia social del Estado. Los beneficios son magros y están asociados al estigma social (Boltvinik, 2004, p.316).

el género de las madres y las abuelas (ser mujer) y la minoría de edad de los niños. Ambos, forman parte de grupos minoritarios, que están bajo el poder masculino y se encuentran en situación de desventaja como ciudadanos (Gaitán, 2006, p.93). Por tanto, este condicionamiento estructural afectó la manera en que fueron tratadas estas mujeres y sus hijos por los responsables del programa.⁴⁰

Los apoyos educativos

Las prácticas demagógicas y la simulación

En el fragmento siguiente se identifica el fenómeno de la demagogia como una práctica recurrente en la esfera de la política pública. Los funcionarios responsables del FANVI incurrieron en una serie de prácticas demagógicas cuando 'eximieron' del pago de inscripción a las madres de los niños por medio de una autorización escrita.⁴¹ En realidad, el gobierno del estado no invirtió recurso alguno en este rubro; implementó un trámite, que se transformó en una 'disposición gubernamental', para aparentar, ante las familias afectadas por la violencia, que estaba otorgando un recurso que por ley les correspondía a los niños.

E1: bueno ¿y a la niña qué le dan en ese programa?

RTP: [ella me di...]

RTP: [pagan la inscrip]ción de la escuela, yo no pago inscripción y le dan uniformes, zapatos, tenis, hablando del uniforme diario y el deportivo zapatos y tenis...

E1: de todas maneras es::: es[algo ¿no?]

RTP: [si es algo]

E1: es una ayuda ¿no?

RTP: sí porque estamos hablando ahorita de la secundaria, son ochocientos cincuenta de inscripción, más aparte el deportivo estamos hablando de

⁴⁰ En los hallazgos de estudios realizados sobre mujeres y niños, se señala que ambos grupos comparten determinadas características tales como: estatus social de grupo minoritario, una relativa falta de derechos y una construcción moral como no adultos. Estos rasgos se reflejan en el lenguaje que se utiliza para describir su posición en la sociedad. Este lenguaje es el del "mejor interés", donde los juicios acerca del bienestar no se basan en preguntarles qué desean o qué necesitan, sino en lo que consideran bueno para ellos desde afuera (Gaitán, 2006, p.93). Esta situación se evidencia cuando los funcionarios determinan 'desde arriba' el tipo de participación y los beneficios que tanto las mujeres como los niños recibirán en la política social.

⁴¹ Para Aristóteles la *demagogia* es la forma corrupta o degenerada de la democracia y, definió al demagogo como el adulator del pueblo. Es el político que adula a la masa y le dice sólo lo que ella quiere escuchar. Este es considerado un estilo engañoso e irresponsable de ejercer el poder o de hacer política (Borja, 1990).

seiscientos más el de diario, o sea estamos hablando como de dos mil pesos que yo tuviera que gastar ahorita.⁴²

Es importante señalar que la educación pública en la entidad tiene realmente tres fuentes de financiamiento: una parte es proporcionada por el gobierno federal, otra por el gobierno del estado y, en un arreglo de corte informal que se ha instrumentado, otra parte debe ser costeadada por los padres de familia de los niños. Este arreglo nos permitiría considerar que se trata entonces de un tipo de régimen educativo mixto (público-privado). El cobro de 'cuotas' por parte de los directivos de los planteles es una práctica informal común que se ha extendido e institucionalizado; es decir, que ha llegado a ser aceptada por los funcionarios, los docentes y por los padres de familia. Y, al igual que la norma formal, tiene sus propias sanciones para aquellos educandos que llegaran a incumplir con tales pagos. La sanción más común es que los directivos de los establecimientos les nieguen el ingreso y/o la permanencia de los alumnos en la escuela. Este hecho, como se puede observar, termina por cancelar la denominada "gratuidad" de la educación básica en México.⁴³

Otra categoría relevante que se desprende de aquí, es el escaso capital cultural con el que contaban las madres y abuelas de los niños. Ellas desconocían que sus hijos tenían derecho a la educación pública gratuita. Por ello, fue que llegaron a considerar que la exención del pago era un beneficio muy importante que el FANVI les otorgaba a sus hijos; las madres se 'ahorraban' una cantidad de adinero que no tenían a su disposición para invertir en la educación de sus hijos. En el caso de las mujeres viudas esta falta de conocimiento sobre sus derechos, se debió muy probablemente a que provenían de hogares muy humildes, en los que no tuvieron los recursos para acceder a la educación formal.⁴⁴

De acuerdo con las reglas de operación del FANVI, los niños que fueran admitidos en el programa debieron de recibir becas escolares, servicio de transporte y útiles escolares. Sin embargo, las madres relataron que solamente recibieron los uniformes escolares, la exención del pago de inscripción y las despensas de forma intermitente. Así, por ejemplo, la adquisición de útiles escolares debió ser solventada por cuenta de las madres y las abuelas de los niños. Esto se debió, a que las madres, haciendo uso

⁴² Laura, 32 años, tiene dos hijos (una mujer y un varón) su esposo fue asesinado en el 2010, es operaria en una maquila.

⁴³ Cfr. El Artículo 3ero de la CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y el Artículo Sexto de la LGE (Ley General de Educación). En el artículo sexto de la Ley General de Educación se establece que la educación que el Estado impartirá será gratuita. Las donaciones o cuotas voluntarias en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo. Así mismo, se anota que se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación del servicio a los educandos. En ningún caso se podrá condicionar la inscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de evaluaciones a los educandos o afectar en cualquier sentido la igualdad en el trato a los alumnos, al pago de contraprestación alguna (LGE, 2015, p.2).

⁴⁴ El capital cultural puede ser entendido como la herencia social y cultural que desempeña un importante papel en procesos de selección y exclusión sociocultural. Incluye todos los bienes culturales transmitidos en la familia, los hábitos de comunicación e interacción aprendidos en ésta y los signos culturales asociados a estatus alto, reconocidos y legitimados en la sociedad (Bracho, 1990, p.18).

de su capacidad *agéntica*,⁴⁵ decidieron recibir del gobierno los recursos limitados y deficientes, tal y como se los habían venido entregando, antes que quedarse sin nada por reclamar los insumos faltantes prescritos por el programa.

No obstante, también en uso de esta capacidad agéntica, las madres denunciaron ante los medios de comunicación que sus hijos recibieron apoyos de programas públicos preexistentes, tales como: la inscripción al seguro popular, gestiones gubernamentales para la condonación de pagos escolares y una despensa alimenticia mensual de menos de 150 pesos. También afirmaron que el gobierno les había otorgado estas ayudas a cuentagotas y a destiempo (El Fronterizo, 2011)⁴⁶.

E1: Isela pero no te sabes el apellido

RTP: como ahorita le digo, le dije ahí, mire ahorita como él va a la secundaria le tenemos que comprar mochila, eso sí le compra uno...

E1: mju

RTP: útiles, este::: pos todo lo que piden y luego ya ve que dicen que cuadernos a::: de cada color

E1: ajá y de que cuadriculados, y los libros y los lápices y todo eso

RTP: como ahorita pues tiene::: tres cuadernos nuevos porque se los compré

E1: mju

RTP: le digo "pos ya nomás le mochás la:::s hojitas" le dije "y con ese y:::" como tiene que ir cosido "se lo cosemos" le dije, "de tres hacemos uno" le digo "no le hace"

E1: si

RTP: "solamente así al pasito" le digo porque pos ahorita, sinceramente no hay

E1: si:::

RTP: ya entrando, Dios dirá, al pasito, al pasito...⁴⁷

⁴⁵ Para Giddens (2003, p.51), un agente es alguien capaz de desplegar (repetidamente, en el fluir de la vida diaria) un espectro de poderes causales, incluido el poder de influir sobre el desplegado por otros.

⁴⁶ Cfr. Insignificante, apoyo del fondo estatal de atención a hijos de víctimas de la violencia: beneficiarios, El fronterizo. <http://www.elfronterizo.com.mx/>.

⁴⁷ Amalia, 39 años, tuvo tres hijos -2 varones y 1 mujer- su esposo fue asesinado en el 2010, en el momento de la entrevista estaba desempleada.

Tal y como se observa en el fragmento anterior, la condición de pobreza en la que se encontraban las madres y las abuelas, las llevó a aplicar varias estrategias de ahorro con el propósito de mantener a sus hijos en el sistema educativo. Ellas realizaron una serie de 'acciones restrictivas' tales como: reutilizar algunos útiles escolares, los uniformes, el calzado; minimizar y recortar los gastos en educación.⁴⁸

Con el análisis de estas categorías se fortalece la hipótesis de que los funcionarios responsables del programa incurrieron en 'prácticas demagógicas'. Esto se debió a que, por una parte, en las reglas de operación del FANVI se ofrecieron una serie de apoyos para que los niños pudieran continuar con sus estudios y, por la otra, tales insumos nunca llegaron a los beneficiarios (p. ej., becas escolares, servicio de transporte y útiles escolares).⁴⁹ Es decir, se trató de una 'simulación' de los funcionarios públicos, ya que sólo implementaron acciones de carácter emergente. Esto nos indica, de igual forma, la falta de voluntad política del gobierno del estado para atender a los niños en situación de orfandad y para implementar acciones de reparación integral del daño a las víctimas de la violencia criminal.⁵⁰

El apoyo psicológico

Dos horas para llegar a la fiscalía'

Muchas de las tareas que se requirieron en la implementación del FANVI fueron atribuidas como responsabilidad a las madres y a las abuelas de los niños. Estas actividades resultaron muy difíciles para la mayoría de las madres debido a la condición de pobreza en la que se encontraban, a las grandes distancias que debían recorrer para llevar a sus hijos a la atención psicológica y al deficiente transporte público con el que cuenta la ciudad.

⁴⁸ En la literatura se señala que las acciones que despliegan los pobres para la obtención de satisfactores son variadas y forman sistemas de alta complejidad. Este conjunto de actividades estratégicas pueden tener o no un propósito económico inmediato. Así por ejemplo, los hogares pueden incrementar la participación de mujeres, jóvenes y adultos en el trabajo asalariado para mejorar sus ingresos. También pueden aplicar una serie de acciones de carácter restrictivo tales como: recurrir a préstamos, recortar los gastos de transporte, vestido, recreación; modificar los hábitos alimenticios, entre otros (Arredondo y González, 2013, p.28).

⁴⁹ En la convocatoria anual que emite el gobierno del Estado para la inscripción de niños, niñas y adolescentes al FANVI, en el apartado II se anuncia que los apoyos para cada uno de los beneficiarios en las distintas modalidades y conceptos se ajustarán al siguiente esquema: EDUCATIVOS: becas, útiles escolares, ayuda escolar (pago de inscripción), uniformes, transporte, culturales y deportivos. MÉDICOS: psicológicos, psiquiatría, atención médica, rehabilitación física. ASISTENCIALES: apoyo alimenticio y guardería. Recuperado en: <http://difchihuahua.gob.mx/fanviinfo>.

⁵⁰ De acuerdo con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (DOF, 4 de junio de 2015), la reparación integral es el derecho que tienen las víctimas del delito a ser reparadas de manera oportuna, diferenciada, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito que las ha afectado o de las violaciones a los derechos humanos que han sufrido. Se dirige a que la persona en situación de víctima pueda recibir un conjunto de medidas que garanticen el goce de sus derechos conculcados por el hecho victimizante, suprimiendo sus efectos en la medida de lo posible y modificando la situación que lo produjo, a fin de que recupere su proyecto de vida.

A la dinámica de la focalización, aquella que excluye a un buen número de beneficiarios de un programa a partir de los requisitos formales o informales que exige, se agrega el fenómeno de la 'autoexclusión'. Esta práctica ocurre básicamente cuando los beneficiarios, dada su condición de pobreza, se retiran de los programas sociales por la falta de los recursos mínimos requeridos para acceder a los que otorga el propio programa; nuestras informantes llegaron a considerar que la inversión (de esos recursos escasos con los que ellas contaban) superaba el costo de lo que se obtendrían a través del FANVI.

RTP: no, porque haga de cuenta que la Fiscalía si me ofrecía:::, eh, ayuda psicológica para la niña [y para mi]

E1: [para la niña] para las dos...

RTP: sí, lo que pasa es que como estaba:::, está muy lejos, entonces yo tengo que agarrar dos rutas...

E1: ¿para llegar hasta la fiscalía?

RTP: si

E1: ¿a cuál? ¿la que está por el Eje Juan Gabriel?

RTP: sí...

E1: ah:::

RTP: entonces, n:::o, no podía yo llevarla porque pues usted sabe que va uno en la ruta, y luego se suben los vendedores, me llevaba, nomás este:::, una pura vez fuimos...

E1: ¿hasta la fiscalía?

RTP: sí, una pura vez, nomás...

E1: ¿y cuánto tiempo te hacías de ahí de tu casa a la fiscalía? ah es por el transporte, no es que esté tan lejos, es por el transporte, ¿cierto Janeth?

E2: pues sí está lejecitos...

E1: ¿sí?

E2: pero igual también el transporte.

E1: el transporte influye mucho.

RTP: como::: como unas dos horas...

E1: ((con sorpresa)) ¡ah! ¿Eso te hacías pa' llegar a la fiscalía? ¿En los camiones estos?

RTP: sí, porque antes no estaba el vive bus...

E1: yo sí te creo.

RTP: antes no estaba el vive bus y luego:: se paraba así en los centros comerciales...

E1: y se tar:::daban::

RTP: y venía gente corriendo allá::: en la orilla y pos se tenía que esperar, o sea se esperaban, ahí, duraban un chorro, un chorro, un chorro!⁵¹

Un elemento adicional a la ‘autoexclusión’ por falta de recursos, es el hecho de que los responsables del programa no consideraron las dificultades económicas que las mujeres viudas enfrentaron para que sus hijos asistieran a la terapia psicológica en la Fiscalía. Menos aún contemplaron brindar este servicio en centros comunitarios o lugares cercanos a las colonias en las que residían los niños. Esto demuestra la indolencia de los funcionarios hacia estas madres y sus hijos, que requerían atención psicológica oportuna del programa.

Además, es importante mencionar que el pésimo estado de la infraestructura urbana y el servicio deficiente de transporte público concesionado, se convirtieron en otra limitante para que las madres se trasladaran al centro de atención.⁵² De esta manera, las madres se vieron en la necesidad de recorrer grandes distancias desde las colonias periféricas hasta la Fiscalía del estado, hecho que implicaba, en ocasiones, que tuvieran que abordar dos o más camiones (‘ruterías’) de rutas diferentes para realizar un viaje sencillo. Así, se les vulneró a estas familias, tanto el derecho que tenían a recibir la asistencia social del gobierno, como el de habitar una ciudad en condiciones óptimas de accesibilidad.⁵³

⁵¹ Lola, 26 años, tuvo dos hijas, la más pequeña falleció de cáncer, su primer esposo fue asesinado en el 2010, al momento de la entrevista había conformado una nueva familia, vende ropa de segunda mano en un mercado.

⁵² El transporte público es un tema que no ha recibido atención en la planificación urbana de Ciudad Juárez. Los automotores son camiones escolares de segunda mano importados de Estados Unidos que no están diseñados, ni son apropiados para el transporte público. En la actualidad circulan 1872 camiones, mediante la figura de la concesión, es decir, el gobierno estatal le otorga un permiso a asociaciones conformadas por particulares para que presten este servicio (Aguilar, 2013). Por lo que existe una deficiente regulación del gobierno en relación a la oferta y la calidad del servicio de transporte. De manera que los usuarios deben lidiar cotidianamente con tiempos de traslado excesivos, así como, camiones en mal estado que causan numerosos accidentes de tránsito. En noviembre del 2013, el gobierno estatal implementó un sistema de transporte semi-masivo, que en la actualidad cuenta con 34 estaciones y funciona con 50 camiones, pero presenta un bajo nivel de eficiencia en la prestación del servicio. Aunado a lo anterior, la infraestructura vial se encuentra en muy malas condiciones, lo que dificulta aún más la movilidad de los ciudadanos.

⁵³ Según Harvey el derecho a la ciudad es mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que ésta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos (Harvey, 2013, p.20). La perspectiva de género también es una demanda que debe ser tenida en cuenta. Aquí se incluye no sólo el derecho de las mujeres a habitar una ciudad segura, sino en relación a la accesibilidad, autonomía, sociabilidad y habitabilidad. Sin embargo, no todos los ciudadanos/as tienen los mismos recursos materiales y simbólicos para apropiarse de igual manera de la ciudad, ni para transformarla de acuerdo a sus deseos e intereses. Así por ejemplo, los grupos de mayor vulnerabilidad social como las mujeres, los niños o personas en situación de pobreza extrema, viven de manera cotidiana restricciones para acceder a espacios sociales dignos (Falú, 2009; citada en Fuentes, 2011, p.97).

RTP: Toda a veces, llegaba del trabajo yo. Y con Arely la psicóloga me dijo, la felicito dijo, porque sea lo que sea aquí estuvo y pos... yo dormía ahí. Mientras yo esperaba la niña ahí me dormía...

E1: Hay... cansada

RTP: Si

E1: Trasnogada

RTP: Si, porque pos llegaba a las 7:40

E1: ¿De la mañana?

RTP: De la mañana, si, en la mañana, pa' llevar a la niña a las 9, tenía que ir a sacar a la niña de la escuela, nomás avisar que estuviera media hora nada más ahí, regresarme y para irnos, a veces no tenía ni pa' la ruta y me la llevaba caminando...

E1: Haaa... no te puedo creer.

RTP: Si, pregúntele a la niña, nos íbamos caminando nos regresábamos caminando, sí.

E1: Mmm

RTP: Si y yo le decía, ahí todo eso bien pesado, le decía yo a mí mamá, dice si negrita ya sé. Pues sin dormir y sin nada, a veces sin, sin nada, nada así namas íbamos.⁵⁴

En el fragmento que antecede, se observa que estas mujeres tuvieron una doble carga de trabajo. Por una parte, se responsabilizaron del bienestar de su familia y, por la otra, de ser las titulares de los 'otros' en la gestión de los programas de asistencia social. Así, por ejemplo, las mujeres que trabajaban en la industria maquiladora, y que cubrían el tercer turno (de 23:00 a 07:00 Hs), utilizaban la jornada diurna para las labores domésticas y atender a los miembros de la familia. Asimismo, ellas eran las responsables de gestionar los apoyos del FANVI para sus hijos. De aquí, que las mujeres que se encontraban en condición de pobreza extrema fueron las que enfrentaron mayores dificultades para cumplir con ambos roles (Tepichin, 2010, p.400).⁵⁵

⁵⁴ Jazmín, 38 años, su cónyuge fue asesinado en el 2010, es madre de 4 hijos (2 mujeres y 2 hombres), es operadora en una planta maquiladora en el tercer turno (23:00 a 07:00 Hs).

⁵⁵ Según lo que señala Tepichin (2010, p.400) los encargados de diseñar la política social, parten de un modelo de familia conformado por el hombre-esposo, quien es el proveedor económico y la mujer-esposa, que se dedica a las labores domésticas, al cuidado y crianza de sus integrantes. Los programas sociales focalizados diseñados bajo esta noción, no sólo influyen de manera directa en la alimentación, la educación y la salud de los miembros del hogar, sino que también tienen efectos en las formas de organización y en las dinámicas doméstico-familiares. La autora resalta que el peso de la administración de este tipo de programas ha recaído en las mujeres, ya que son ellas a quienes se les ha asignado naturalmente la responsabilidad del bienestar de la familia. Esta sobrecarga de tareas y responsabilidades domésticas, resultado de la participación de las mujeres en estos programas sociales, no es reconocido como una injusticia y una violación a sus derechos humanos. Por el contrario, en la sociedad se reproduce y se gratifica como parte de los roles asociados con *ser mujer*.

Finalmente, se señala que la condición de pobreza es una constante en la experiencia de vida de estas mujeres y de sus hijos. Ellas afrontaron una escasez crónica de dinero (Lewis, 1961, p.12) que limitó la participación de sus descendientes en el FANVI. Esta precariedad les causó tristeza e impotencia porque no contaban con los recursos para subsanar las necesidades básicas de la familia. Los niños por su parte, en medio de esa pobreza enfrentaron una privación material permanente en sus hogares.

Reflexiones finales

El FANVI fue un programa social de carácter emergente, en el que los funcionarios a su cargo incurrieron en “prácticas demagógicas” y “tácticas dilatorias” en la distribución de los apoyos a las madres y abuelas de los niños beneficiarios. Los encargados estipularon en las reglas de operación del programa, que los infantes recibirán una serie de apoyos y atención psicológica. Sin embargo, los relatos de las mujeres muestran que una parte de los insumos nunca fue entregada a los niños.

Los titulares utilizaron este programa social para afirmar en el discurso oficial que el Estado estaba atendiendo a las víctimas de la violencia criminal, pero en realidad se trataba de acciones o gestiones muy limitadas y de la entrega de unos apoyos a los niños de una calidad deplorable.

El programa se instaló en un contexto asistencialista que propició un “clientelismo forzado”. Las madres apoyaron política y afectivamente a la pareja gobernante en el poder, a cambio de recibir apoyos y gestiones para sus hijos. Dado que carecían de otras alternativas en el medio familiar y social para superar la condición de pobreza.

En relación a “las tácticas dilatorias”, consideramos que esta es una práctica de los funcionarios públicos en los programas sociales altamente focalizados. Las madres fueron tratadas como “receptoras pasivas” del apoyo que recibirían sus hijos; nunca se les consultó sobre sus necesidades; tampoco se les preguntó sobre la pertinencia y la calidad de las ayudas que recibirían sus hijos en este programa social. Por ello, los empleados públicos entregaron los insumos destinados a los niños y niñas a cuentagotas y, las madres relataron en las entrevistas que algunos de estos “apoyos” hacían parte de otros programas sociales que venían funcionando en el Estado desde tiempo atrás.

Estas acciones o “tácticas dilatorias” de los empleados públicos demostraron que tanto las mujeres como los niños recibieron en el FANVI un “trato discriminatorio”, lo cual puede deberse a la condición de género (ser mujer) y la minoría de edad (ser niño o niña). Ya que ambos hacen parte de grupos minoritarios, donde los adultos (hombres),

han tomado las decisiones en nombre de lo que consideran el mejor bienestar para las mujeres y los niños. Lo que ha propiciado que gocen de una ciudadanía incompleta o una relativa falta de derechos en la sociedad (Gaitán, 2006, p.93).

Otro aspecto que resaltamos en el análisis de los datos, es que las mujeres tuvieron que invertir recursos económicos para trasladar a sus hijos a la terapia psicológica suministrada en la Fiscalía. Además, ellas destinaron un tiempo considerable para realizar estos desplazamientos desde las colonias periféricas donde habitaban hasta la dependencia señalada. Teniendo en cuenta que ellas se trasladaron con su prole en una ciudad que cuenta con una infraestructura vial en malas condiciones y un sistema de transporte ineficiente. Por tanto, las condiciones estructurales y los “costos de transacción” (Hernández, 2006), hicieron que ellas desertaran de llevar a sus hijos e hijas a la terapia psicológica. Lo cual generó la “autoexclusión” de las familias que deberían recibir esta atención psicosocial.

En el estudio, señalamos que este fenómeno de la “autoexclusión” se presenta de forma recurrente en la fase de implementación de los programas sociales altamente focalizados. Aunque en las evaluaciones de tipo cuantitativo de las políticas sociales se reporta como un “error de exclusión” (Del Tronco, 2009, p.207), aún faltan estudios que profundicen en los motivos y razones por lo que los actores sociales toman la decisión de no participar en un programa social o en no recibir los apoyos que por derecho les corresponden.

Todo lo anterior, nos demuestra que los funcionarios públicos no tuvieron en cuenta las dificultades de las mujeres viudas a raíz del asesinato del esposo y que, les impedían que sus hijos accedieran a los apoyos del FANVI. En la práctica, los obstáculos burocráticos, sociales, económicos y estructurales, que las mujeres sortearon en la implementación de este programa social, terminaron por “re-victimizarlas a ellas y a los niños.

De igual manera, subrayamos que la falta de comunicación en la cadena de mando del FANVI para la toma de decisiones en la gestión de los apoyos, pusieron en evidencia “las relaciones de poder asimétricas” entre las funcionarias públicas y las madres representantes de sus hijos en este programa social. Las empleadas públicas hicieron uso del poder que tenían en ese contexto educativo para: i) tratar a las “otras” con ironía y burla; ii) para desconocer las condiciones de vulnerabilidad y las dificultades que las mujeres viudas afrontaron con sus hijos; iii) para hacer cumplir una serie de reglas informales sobre el pago de cuotas escolares en las escuelas de educación básica. Lo anterior denota, una “escisión de género” (Lagarde, 2016, p.7), en las relaciones entre mujeres que poseen estatus sociales diferentes, aspecto que se convirtió en una limitante para que la empleada pública y la madre se reconocieran como iguales.

Las acciones emprendidas por el gobierno estatal en favor de la población infantil afectada por el periodo de violencia que vivió la ciudad a partir del año 2008, demostraron a partir del análisis de los relatos de las madres y las abuelas que en la entidad: i) no existe una política pública para la infancia en la cual los niños sean considerados como sujetos de derechos; ii) los programas sociales no están diseñados desde una perspectiva transversal de género, donde las actuaciones de la administración pública estén permeados por una visión más incluyente y, no estén dirigidos solamente a determinados grupos sociales; y, iii) no diseñaron un modelo de atención integral a las víctimas de la violencia criminal desde el ámbito de la justicia restaurativa.

En relación al primer punto, destacamos que en Ciudad Juárez se implementan programas asistencialistas del nivel federal en los cuales están incluidos los niños y adolescentes como miembros del grupo familiar (por ej. el Programa Social Federal Prospera). Estos programas están diseñados desde una perspectiva adultocéntrica, sin considerar la participación de los niños y niñas en las decisiones de política social que afectan su bienestar. En el ámbito local se instrumentan algunos programas que responden a problemáticas emergentes, como lo es el caso del FANVI. Sin embargo, el gobierno no tiene un plan estatal de atención a la infancia que contemple programas y proyectos de intervención dirigidos a esta población.

En el segundo punto, se señala que la administración pública de Ciudad Juárez, carece de funcionarios y funcionarias sensibilizadas en la perspectiva de género. Por ello, se dan actuaciones en las que se desconoce la condición de vulnerabilidad de las mujeres y los niños, y los empleados públicos toman medidas desprovistas de la sensibilidad para atender a estos grupos que ocupan una posición poco privilegiada en una sociedad machista en la que ha imperado por décadas la violencia criminal y estructural.

En el tercer punto, es necesario advertir que la ciudad ha estado sumida en una década de violencia (desde el año 2007 a la actualidad), en el que una cantidad considerable de ciudadanos, entre ellos mujeres y niños, han sido afectados por estos hechos criminales. En este sentido, el gobierno estatal debe diseñar un modelo de atención integral desde la perspectiva de la justicia restaurativa. Éste debe considerar la reparación del daño causado a las víctimas en tres aspectos básicos: a. la compensación económica; b. las garantías de no repetición del acto violento y, c. el acceso a la verdad de los hechos.

La propuesta es diseñar un modelo de intervención psicosocial con énfasis en la justicia restaurativa que incorpore el acompañamiento médico y psicológico para atender el dolor y el sufrimiento de las personas que estuvieron expuestas a estos hechos violentos. Teniendo en cuenta que la reparación del daño no debe reducirse a un tema simplemente económico (Strang y Sherman, 2007). Por lo tanto, los relatos de las madres y las abuelas nos muestran que el gobierno en turno vulneró el derecho que tanto ellas como sus hijos tenían a recibir una reparación integral del daño, tal y como lo

establece la Ley de Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del Delito del Estado de Chihuahua.

A partir de los hallazgos del estudio, se sugieren algunos desafíos de investigación. Por un lado, se plantea la necesidad de profundizar desde una perspectiva cualitativa en las percepciones que los diseñadores de las políticas sociales tienen del género, la infancia y la adolescencia y, la forma en que éstas influyen en la implementación de programas y proyectos de intervención con grupos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad ;y por el otro, es necesario realizar estudios que analicen la experiencia del duelo y las secuelas emocionales que el asesinato de un ser querido dejó en la vida de las mujeres, los niños, niñas y adolescentes que fueron víctimas de violencia criminal.

Finalmente, el marco interpretativo de la teoría fundamentada, nos sirvió en el estudio para analizar desde la propia voz de las madres y las abuelas, cómo se implementan estos programas sociales focalizados en el ámbito micro-social. Nos permitió comprender en profundidad cómo las mujeres y los niños, afrontaron los obstáculos en un programa social como el FANVI; y cómo ellas implementaron diversas estrategias de sobrevivencia y de afrontamiento para tratar de salir adelante con sus hijos e hijas en un contexto tan adverso como el de Ciudad Juárez.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, F. (2013, 14 de febrero). Súbase, agárrese y cállese- Sufriendo el ineficiente y obsoleto transporte público de Ciudad Juárez. *Bordezine.com*. Recuperado de: <http://bordezine.com/2013/02/subase-agarrese-y-callese-%E2%80%93-sufriendo-el-ineficiente-y-obsoleto-transporte-publico-de-ciudad-juarez/>
- Alayón, N. (1991). Asistencia y asistencialismo: ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza? Memoria de la Séptima conferencia conmemorativa Dorothy Dulles Bourne. Universidad de Puerto Rico.
- Álvarez-Gayou J. (2012). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México: Paidós Educador.
- Amuchástegui, A. (2001). *Virginidad e iniciación sexual en México. Experiencias y Significados*. México: Edamex/ Population Council.
- Arredondo, M. y González R. (2013). Las estrategias de sobrevivencia de los pobres: Un repaso a su estudio en las ciencias sociales. *Revista Realidades*, Año 3, Núm.2, noviembre, 2013-Abril, 2014, 19-31.
- Auyero, J. (2002). Clientelismo Político en Argentina: Doble Vida y Negación Colectiva. *Perfiles Latinoamericanos*, junio, (20), 33-52.
- Aziz, A. (2012). Violencia y destrucción en una periferia urbana, El Caso de Ciudad Juárez, México. *Gestión y Política Pública*, XXI, 227-268.
- Boltvinik, J. (2004). Políticas focalizadas de atención a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades. En J. Boltvinik y A. Damian (Coord.), *La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos*, México: Siglo XXI Editores.
- Borja, R. (1990). Demagogia. Enciclopedia de la Política. Disponible: <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=e&por=d&idind=394&termino=demagogia>.
- Bracho, T. (1990). Capital cultural: impacto en el rezago educativo. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. XX, No.2, 13-46.
- Camacho, V. (12 de diciembre de 2006). El gobierno se declara en guerra contra el hampa, inicia acciones en Michoacán. *La Jornada*. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/12/index.php?section=politica&article=014n1pol>.

Cámara de Diputados. (Octubre del 2010). Boletín No. 2696. Han muerto en cuatro años unos mil 600 menores en la lucha contra el crimen. Recuperado de: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2010_2010/012_diciembre/30_30/2696_han_muerto_en_cuatro_anos_unos_mil_600_menores_en_la_lucha_contra_el_crimen_organizado.

Castillo, Gustavo (15 de marzo de 2011). Operativos Federales coinciden con el aumento de la criminalidad en Ciudad Juárez. *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2011/03/15/index.php?section=politica&article=006n2pol#>

Castro, R. (2000). *La vida en la adversidad. El significado de la salud y la reproducción en la pobreza*. Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos (1917). Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación 29-01-2016. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

Coronado, M. (6 de junio de 2016). Tiene Juárez las mayores maquilas. *El Diario de Juárez*. Recuperado de: http://diario.mx/Economia/2016-06-05_4d492080/tiene-juarez-las-mayores-maquilas/.

Del Tronco, J. (2009). ¿Políticas pro-género o sesgo sexista de la política social? En Gisela Zaremberg (coord.), *Políticas sociales y género Tomo II. Los problemas sociales y metodológicos* (173-224). México: Flacso.

Diario Oficial de la Federación. (4 de junio de 2015). Modelo Integral de Atención a Víctimas. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5395286&fecha=04/06/2015.

El Diario de Juárez. (29 de octubre de 2016). Se desborda violencia. Recuperado de: http://diario.mx/Local/2016-10-28_28266a3b/se-desborda-violencia/

ElDiario de Juárez. (1 de enero de 2017). Cierra Juárez 2016 con 538 Homicidios. *ElDiario*. Recuperado de: <https://www.eldiariodechihuahua.mx/Estado/2017/01/01/cierra-juarez-2016-con-538-homicidios/>.

El Fronterizo. (7 de septiembre de 2011). Insignificante apoyo del fondo estatal de atención a hijos de víctimas de la violencia: beneficiarios. Recuperado de: <http://www.elfronterizo.com.mx/>.

El Heraldo de Chihuahua. (9 de abril de 2015). Brinda el FANVI atención integral a 8.297 menores. Recuperado de: <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/search?search=FANVI>

Escalante, F. (1 de enero del 2011). Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso. *Nexos*. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=14089>.

Fuentes, C. (2011). Espacio público y género en Ciudad Juárez, Chihuahua: El derecho a la accesibilidad, habitabilidad y participación. En Cesar F, Luis C, Julia M y Sergio P. (coord.) *Espacio Público y Género en Ciudad Juárez, Chihuahua*. México: El Colegio de la Frontera Norte.

Gaitán, L. (2006). El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños. *Política y Sociedad*, 43 (1), 63-80.

Giddens, A. (2003). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Harvey, D. (2013). El derecho a la Ciudad. En *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal, S.A.

Hernández, D, Orozco M. y Vásquez S. (2005). La Focalización como estrategia de política pública. Serie: documentos de investigación. Noviembre (25). México: Secretaria de Desarrollo Social.

Hernández, E. (2006). El clientelismo en México: Los usos políticos de la pobreza. *Espacios Públicos*. vol.9, núm.17, febrero, 118-140.

Hernández, R, Fernández C. y Batista P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw-Hill.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). *Panorama sociodemográfico de México*, Encuesta Intercensal 2015. Recuperado de: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078065.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). *Defunciones por homicidio en el estado de Chihuahua 2008-2015*. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=.

- Jefferson, G. (1984). On the organization of laughter in talk about troubles. En J. Maxwell Atkinson y John Heritage (coord.), *Structures of Social Action: Studies in Conversation Analysis* (pp. 346-369), Cambridge: Cambridge University Press.
- Lagarde, M. (2016). *Enemistad y Sororidad: Hacia una nueva cultura feminista*. Recuperado de: <https://e-mujeres.net/wp-content/uploads/2016/08/Enemistad-y-sororidad.pdf>.
- Lewis, O. (1961). *Los hijos de Sánchez: autobiografía de una familia mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ley General de Educación. (2015). Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_220317.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2013). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf>
- Periódico Oficial Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (POGELSCH). (9 de marzo de 2011). *Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Fondo de Atención a Niños y Niñas Hijos de las Víctimas de la Lucha Contra el Crimen*. Recuperado de: http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/po020_2011.pdf.
- Poiré, A. (16 de mayo del 2011). *Los Operativos Conjuntos*. Blog de la Presidencia. Recuperado de: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/los-operativos-conjuntos/#more-66269>.
- Sánchez, A. (1 de enero de 2011). Hay 40 mil niños huérfanos por la violencia generada del crimen organizado. *Excelsior*. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/node/700270>
- Schroter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (1), 141-175.
- Secretaría de Gobernación. (2012). Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Estudio especial: Homicidios Dolosos. http://file:///C:/Users/usuario/Downloads/1%20Estudio_Hom_Doloso%202012.pdf.

- Sen, A. (2003). La economía política de la focalización. *Comercio Exterior*, 53(6), 555-562.
- Sherman L. y Strang H. (2007). *Restorative justice: the evidence*. London: The Smith Institute.
- Silva C., Pérez C. y Gutiérrez R. (2012). Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada. *Desacatos* 40, 47-64.
- Silva, H. (1 de febrero de 2010). Matan a 14 en Fiesta Estudiantil en Ciudad Juárez. *El Universal*. Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/74607.html>
- Strauss, A. y Corbin J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Tepichin, A. (2010). Políticas sociales focalizadas para la superación de la pobreza y su impacto sobre la vida familiar. En Susana Lerner y Lucia Melgar (coord.), *Familias en el siglo XXI: realidades diversas y políticas públicas* (págs. 395-408). El Colegio de México, CEDUA / UNAM, Programa Universitario de Estudios de Género.
- Vela, F. (2008). Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En María Luisa Tarrés (coord.), *Observar, escuchar y comprender, sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, (págs. 63-96). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Zampini, R. (2005). Trabajo Social y Asistencia: Apuntes para un nuevo (viejo) debate. *Revista Cátedra Paralela* 2, 77-84.