

---

---

## **CENTROS DE BIENESTAR INFANTIL EN CIUDAD JUÁREZ. DE UNA ACCIÓN SOCIAL A UNA POLÍTICA PÚBLICA**

Carmen Lucila Álvarez González, Aida Yarira Reyes Escalante

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

### **RESUMEN**

Según las políticas públicas tradicionales, las mujeres deben asumir la responsabilidad sobre el cuidado de los niños. Aquí se analiza como una organización civil diseño un programa para las necesidades actuales, identificando los procedimientos realizados a finales de la década de los noventa, por una organización de la sociedad civil en Ciudad Juárez, para desarrollar un programa de atención para niños y niñas mientras los padres trabajaban, las acciones y estrategias que se aplicaron desde el gobierno para institucionalizar el cuidado infantil, y los resultados obtenidos.

Palabras clave: Centros de bienestar infantil, Ciudad Juárez, estrategias, política pública

### **INTRODUCCIÓN**

Tradicionalmente, las políticas públicas orientadas al cuidado infantil se han formulado desde una perspectiva en donde las mujeres, debido a su naturaleza, deben asumir la principal responsabilidad sobre las actividades del cuidado. Además, estas políticas permanecen estáticas frente a los cambios socioeconómicos que ha enfrentado la sociedad mexicana en las últimas décadas, provocando de esta manera, un desfase entre la intención de las políticas públicas y las necesidades reales de la sociedad a la cual está dirigida.

En este artículo se analiza la manera en como una organización de la sociedad civil se sensibilizó ante la problemática de madres trabajadoras quienes viven cerca, y diseña todo un programa hecho a la medida de las necesidades de la población que la rodea, para después lograr replicar este proyecto en la administración pública

municipal por los periodos 2007-2013 como una política pública municipal.

El objetivo de este trabajo es identificar: a) los procedimientos que realizó a finales de la década de los noventa, una organización de la sociedad civil en Ciudad Juárez, para desarrollar un programa de atención para niños y niñas de entre 4 y 12 años de edad, evitando que estos menores quedaran desatendidos en sus hogares mientras sus padres trabajan; b) las acciones y estrategias que se aplicaron desde el gobierno para institucionalizar el cuidado infantil y, c) los resultados obtenidos.

Para lograr tales objetivos, este artículo primero hace mención de los paradigmas en los que se fundamentan las políticas sociales, para después identificar la situación socioeconómica de la región, analizar los procedimientos realizados por la organización social para diagnosticar las necesidades de la población objetivo, mas adelante, se analizan las prácticas y

procedimientos legales que tuvieron que realizarse para lograr la réplica de los llamados Centros de Bienestar Infantil Municipales con apoyo del gobierno municipal de Ciudad Juárez.

## MARCO TEÓRICO

Las sociedades latinoamericanas han sustentado la división del trabajo basados en diferenciaciones sexuales, asignando a hombres y mujeres roles y espacios establecidos en función de su condición física. En este orden, a la mujer se le ha asignado desempeñar actividades relacionadas con el ámbito reproductivo y doméstico en donde su obligación se enfoca al cuidado de los hijos e hijas y por consiguiente, realizar todas las tareas relacionadas con el cuidado del hogar y sus miembros; mientras que al hombre le corresponde el ámbito productivo y proveedor en donde se asumen actividades relacionadas con la vida económica, política y social. Bajo este criterio, la mujer se dedica al espacio privado y el hombre al público.

Las políticas públicas cumplen la lógica social en donde todo trabajo relacionado con temas reproductivos se identifica como espacios privados y familiares en donde el Estado no tiene mucha injerencia y por el contrario, el espacio público cuenta con un amplio reconocimiento de producción de riqueza y reconocimiento social.

Si bien políticamente se ha reconocido la rápida evolución de los sistemas político y económico, se ha sido mucho más cauteloso en reconocer las transformaciones sociales, en específico los cambios sociológicos y demográficos, y su impacto bidireccional entre el ámbito

público y privado que obliga al Estado a colocar como problemas de políticas públicas la prevención de problemáticas sociales a las que se deben responder. Algunas de estas transformaciones las conforman el incremento de la participación de la mujer en el ámbito laboral y la modificación de los patrones familiares tradicionales.

Alicia Girón reconoce, que las transformaciones que han ocurrido en la actualidad ha llevado a que las mujeres sean categorizadas como el proveedor en el núcleo familiar y no solamente el hombre, esta situación ha alterado los roles internos, aunado a los cambios reflejados en los tipos de familias que se están formando, y que no cumplen con normas ancestrales donde se consideraba a una familia como: el papá, mamá e hijos. Hoy en día, esta percepción de familia tradicional está totalmente alterada, al encontrarse con mayor frecuencia familias compuestas con; mamá e hijos, papá e hijos, parejas sin hijos, hijos sin mamá ni papá, hijos de parejas homosexuales, entre otras.

Continúa afirmando que estos nuevos patrones de familia y la incursión de la mujer como proveedora, origina cambios en los roles familiares, un ejemplo claro es cuando la mujer emigra hacia otro lugar en busca de trabajo, por mayores ingresos y que la familia se vea beneficiada, dejando a hijos, padres y familia, llevándolas a aceptar trabajos precarios, ya sea como trabajadoras domésticas, subcontratadas, o en el último caso a la prostitución. (*Girón, 2009*)

Girón también expone que las mujeres tienen en la actualidad nuevas participaciones laborales, sin embargo, pasan a ser las proveedoras del hogar

ocupándose en dos o tres jornadas laborales, a parte del trabajo no remunerado del hogar. (*Ibid.*)

Por su parte, Sonia Montaña Virreira afirma que en las sociedades latinoamericanas, se juega con el concepto de “super mujer”, y hace referencia al concepto de reingeniería del tiempo, utilizado por Darcy de Oliveira, el cual reconoce la acumulación de trabajo fuera del hogar a las actividades tradicionales del cuidado en casa y defiende, la necesidad de realizar una reingeniería del tiempo, en el sentido de que: (*Virreira, 2010*)

... “se requieren reformas institucionales y cambios en la organización de la vida cotidiana como los horarios escolares, la compatibilización entre vida familiar y servicios públicos, especialmente los de salud, los horarios de transporte, y otras medidas que pongan en la mira de las políticas públicas y en la infraestructura social el cuidado del que hasta ahora se hicieron cargo exclusivamente las mujeres”.

Llevando con ello sobrecargas laborales, familiares y sociales, marcando la pauta de modelos difíciles de seguir por las siguientes generaciones.

## **MUJERES TRABAJADORAS Y EL CUIDADO DE NIÑOS**

Las actividades económicas y la inserción de la mujer en el trabajo pone sobre la mesa de discusión dos cuestiones principales relacionados con el cuidado de los hijos e hijas: ¿Quién es responsable por el cuidado de los niños y niñas mientras la mujer se inserta al ámbito laboral? ¿Debe el Estado asumir esta responsabilidad?

En el momento en que una mujer incursiona en el ámbito laboral se enfrenta a

problemas serios sobre cuestiones de cuidado, y esto va desde el cuidado de niños, adulto mayor y personas con capacidades diferentes, rol que siempre le fue adjudicado y que al momento de atender las diversas jornadas de trabajo no son cubiertos por nadie.

Fisher y Tronto, definen el cuidado como: Una actividad específica que incluye todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo que buscamos para entretener una compleja red del sostenimiento de la vida (*Tronto, 2006*)

Las justificaciones que se presentan para considerar como responsabilidad del Estado el tomar acción directa inicia con el reconocimiento del cuidado como un derecho humano enfocado a garantizar el bienestar de los ciudadanos, de allí que se considere como un bien público. Además, la idea del bienestar ciudadano se vincula con la finalidad de toda democracia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) afirma que:

“Hacer efectiva la obtención del bienestar ciudadano, generar las políticas públicas que permitan alcanzarlo, debatir sobre lo que podríamos tener como ciudadanos y alcanzar como sociedades, son tareas prioritarias para los gobernantes y pueblos de la región” (*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010*)

Por lo tanto, su cumplimiento debe dejar de ser visto como una responsabilidad eminentemente privada, y el Estado como tal, debe proveer las estructuras sociales necesarias para permitir a la mujer

incursionar en el ámbito laboral mediante la atención o cuidado de los hijos durante el tiempo que las personas que tengan a su cargo a los infantes y adolescentes trabajen fuera de casa.

A este respecto, *Ellingstaeter (1999)* indicó que las políticas públicas deben incluir tres componentes relacionados con el cuidado: tiempo para cuidar, dinero para cuidar; y servicios de cuidado infantil.

*Pautassi (2007)* afirma que el cuidado en sí mismo no ha sido objeto de atención, la deficiencia de políticas públicas sobre el tema es evidente. En general, las disposiciones que se presentan en relación con el cuidado se pueden agrupar en dos instancias: a) normas y políticas vinculadas a organizar el “cuidado” de los miembros del hogar y personas bajo responsabilidad de las trabajadoras asalariadas, b) políticas sociales dirigidas a la protección de los propios “cuidados”, por caso, sistema educativo para niños y jóvenes; sistema de salud para las personas de la tercera edad, programas de salud materno-infantiles, atención y cuidado de enfermos mentales y personas con discapacidad, entre otros.

## **SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL PÚBLICO EN MÉXICO**

En nuestro país, a mediados de la década de los cuarenta, se establecen guarderías para mujeres trabajadoras de dependencias federales, mas adelante, en 1959, el entonces Presidente de la República Adolfo López Mateos crea la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), creando el Instituto con este mismo nombre y en donde algunas prestaciones que se consideraban complementarias hacia los empleados de este instituto, se convierten en

obligatorias. Una de éstas, son las estancias infantiles a quienes tendrían derecho de utilizar las madres quienes laboraban en dependencias del orden federal (*Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2011*).

Este tipo de prestaciones se hacen extensivas a otras mujeres que participan activamente en el mercado laboral formal. En 1973, se modifica la Ley del IMSS, para incluir como parte de las prestaciones sociales el servicio de guarderías para sus hijos e hijas a partir de los 43 días de edad hasta los cuatro años (*Instituto Mexicano del Seguro Social, 2012*), se consideraba que a partir de esta edad, los niños y niñas deberían incluidos dentro del sistema educativo.

A partir de este momento, las guarderías del IMSS se convierten en el principal proveedor de cuidado infantil gratuito en México.

Aún cuando el de servicio de guardería público se reconociera como un derecho laboral, su oferta fue insuficiente ante la creciente demanda de la sociedad.

En el año 2004, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), señala que en México sólo el 35% de la población femenina con empleo tiene acceso a servicios de seguridad social, que incluye el servicio de guarderías. Además, admite oficialmente que las ofertas de cuidado ofrecido por particulares eran inaccesibles (económicamente hablando) para cualquier trabajadora con percepción de salario mínimo.

Este reconocimiento del gobierno federal, fue tardío para Ciudad Juárez, quien en ese entonces ya estaba afrontando las

consecuencias sociales de la falta de políticas públicas orientadas a establecer las plataformas sociales que buscaran conciliar los cambios de roles de la mujer juarense y sus consecuentes modificaciones sociales, con la atención a los infantes.

### **CIUDAD INDUSTRIAL, SOCIEDAD TRABAJADORA**

Desde su fundación como misión de Nuestra Señora de Guadalupe de Los Mansos del Paso del Río del Norte en 1659, lo que ahora conocemos como Ciudad Juárez (ciudad fronteriza con el El Paso, Tx., USA), se le ha identificado como una ciudad de paso.

Durante el siglo XIX, la economía de Ciudad Juárez se basó principalmente en la agricultura, sin embargo, esta actividad se vió mermada a mediados de los sesenta. Desde entonces, queda a esta ciudad la fama del lugar en donde proliferan los burdeles, cantinas y centros de baile a visitados por los norteamericanos que buscaban divertirse (*Municipio de Ciudad Juárez, 2012*).

Los altos niveles de desempleo y la búsqueda de varios empresarios locales por buscar otras formas de desarrollo económico, presionan al gobierno mexicano a implementar el Programa de Industrialización Fronteriza que permitiría impulsar el desarrollo industrial en la frontera norte de México y disminuir la tasa de desempleo a la par de mejorar la calidad de vida en la zona. Es así, como surge la industria maquiladora en México, la cual consistió en instalar fragmentos de los procesos productivos de empresas transnacionales quienes buscando ser competitivas, percibieron la oportunidad de reducir significativamente sus costos de mano de obra directa, convirtiendo a Ciudad

Juárez en una de las principales comunidades industriales fronterizas del mundo.

El auge industrial se acompaña de altos niveles de migración y por consecuencia, se originan nuevas dinámicas y formas de relaciones sociales.

El crecimiento de la población en Ciudad Juárez fue acelerado. En el año 1970, se contaron 407,370 habitantes, en 1980 se incrementó a 544,496 (*INEGI, 2005*) veinte años después su población se duplicó a 1,218,817 y en el último censo de 2010, se contabilizaron 1,332,131 habitantes (*INEGI, 2012*).

Este crecimiento involucra a un gran número de mujeres en el ámbito laboral en la industria maquiladora. Estudios realizados por Vega-Briones, aseguran que en Ciudad Juárez, la población Económicamente Activa (PEA) femenina que trabaja en las maquiladoras es mucho mayor al que labora en comercios y el sector servicios en general. Esto es así, porque la industria maquiladora tiene más presencia en Ciudad Juárez que en otras ciudades fronterizas, absorbiendo alrededor del 46 por ciento del PEA femenina, por lo que se caracteriza no solo como una ciudad de obreros, sino, sobre todo, como una ciudad de trabajadoras. Así también retomamos las afirmaciones de Cruz Piñero quien señala que existe evidencia empírica de que la feminización de la fuerza de trabajo en las ciudades fronterizas se dio fuertemente durante toda la década de 1980 y principios de 1990 (*Vega-Briones, 2011*).

Esta participación femenina laboral cuenta una característica específica, la edad productiva oscilaba entre 15 a 44 años constituyendo de esta manera, la mayor parte

de esta fuerza de trabajo, además, se afirma que la PEA femenina que trabaja en las maquiladoras es mucho mayor que la trabaja en comercios y el sector servicios en general (*ibid.*).

Aunado a lo anterior, esta industria exige a sus empleados una jornada laboral de 8 horas, que pueden cumplirse en cualquiera de los tres turnos de trabajo disponibles, por lo que una empleada que entra a trabajar en la primer jornada de trabajo, debe levantarse a las cuatro de la mañana, tomar el transporte público para iniciar su trabajo a las siete, salir a las cinco de la tarde para, en caso de contar con servicio de guarderías recoger a sus hijos e ir a casa, pero si no cuenta con ese servicio, deberá encontrar a sus hijos e hijas en casa a quienes encargó con sus hermanitos, vecinos, u optó por dejarlos encerrados hasta casi las seis de la tarde. Convirtiéndose con ello en la rutina de miles de mujeres trabajadoras en la industria maquiladora y de otros empleos que fueron adquiriendo las mismas políticas de trabajo.

Esta situación, modificó los estándares familiares considerados como tradicionales. Al año 2000, se reconoce la existencia de 61,941 hogares con jefatura femenina en 2005 se incrementaron a 77,839 y al 2010 se identificaron 85,052 hogares en esa misma situación (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012). Además, se incrementa la población infantil, según datos del INEGI, durante un periodo de 17 años nacen en promedio 28,171 niños al año (*INEGI, 2012*).

Estos cambios demográficos exigieron atenciones especiales que por mucho años no fueron observadas ni consideradas como corresponsabilidad o

asuntos de interés públicos ya sea por el sector gubernamental y empresarial.

La administración pública local no previó ni estableció las estructuras sociales que la población juarense necesitó en ese momento, no se crearon guarderías necesarias para cubrir las actividades de atención a trabajadoras con bajos salarios, no se dieron condiciones especiales laborales para las mujeres que trabajaban largas jornadas de trabajo y que eran sostén económico familiar, ni se crearon los espacios públicos o centros comunitarios suficientes que favorecieran la convivencia sana. Aún cuando 22 de los 25 centros comunitarios municipales fueron administrados por organizaciones sociales (*Cervera Gómez et al., 2005*).

Toda esta falta de estructuras sociales dejó sin atención a niños y niñas de alrededor 80,000 obreras maquiladoras, estimándose que solo seis de cada cien menores de cuatro años, eran atendidos en guarderías (*Villalpando, 2010*).

La prioridad de la administración pública local en ese entonces, estuvo centrada en atender las necesidades de infraestructura requeridas por el desarrollo industrial, y dejó de administrar el riesgo social que generaría la desatención de los hijos de madres trabajadoras, evidenciándose de esta manera, una incompatibilidad entre los requerimientos laborales del sector económico con las necesidades familiares y sociales de la población encaminadas al bienestar social.

Para Clara Jusidman, las administraciones públicas tienen la obligación de establecer políticas sociales, reconocidas éstas, como el conjunto de normas, instituciones y programas que el

gobierno utiliza para proteger, promover y garantizar el bienestar de la población (*Jusidman, 2010*).

Algunas de las consecuencias sociales se evidencian en la consulta estatal sobre equidad y derechos en el estado de Chihuahua, donde se afirmó que las condiciones laborales propias de Ciudad Juárez, obligan a los padres o tutores a emplear cada vez más tiempo en el trabajo, por lo que niñas y niños se encuentran expuestos al descuido, abandono, maltrato y en algunos casos hasta el abuso. Algunos de los hijos de padres que viven estos problemas sociales se enfrentan a problemáticas que incluyen desde una deficiente alimentación, carencias de convivencia de padres e hijos, hogares compartidos con familiares, amigos o abuelos, abandono de los estudios e ingreso a las líneas de producción en la industria maquiladora o a trabajos poco calificados y mal remunerados a muy temprana edad, mientras que en otros casos, ingresan en pandillas e inician en el consumo de drogas y alcohol (*Bustillos et al., 2009*).

Estas situaciones se fueron presentando desde muchos años atrás, y aunados a la situación de impunidad en cuanto a los temas de justicia se refiere, fueron mermando poco a poco el tejido social hasta llegar a contribuir a incrementar los niveles de violencia en la región (*Alvarez et al., 2012*).

A falta de acciones gubernamentales al respecto, fue la misma sociedad civil quien asumió responsabilidades e inició la modificación de sus propios programas asistenciales.

## **SOCIEDAD CIVIL, NIÑOS, NIÑAS Y TUTORES**

Conscientes de las problemáticas sociales que se estaban incubando, miembros de la sociedad civil reconocen este hecho como una responsabilidad compartida entre sociedad civil, industria y gobierno municipal.

A finales de la década de los ochenta, representantes del sector social, buscaron sensibilizar a los centros de maquila y al gobierno para que asumieran parte de la responsabilidad social por tanta contratación de mujeres (*Montero, 2012*) y que apoyaran a las madres trabajadoras mediante la creación de guarderías para los hijos de sus empleadas, replicando modelos de cuidado parecidos a los que se manejaban en las zonas industriales Chinas. Esta idea no fue aceptada, ya que se argumentaba que las maquiladoras realizaban pagos a la Seguridad Social (IMSS), la misma encargada de ofrecer servicios de guardería a madres trabajadoras, sin embargo, éstas no eran suficientes con relación a las necesidades vividas en ese tiempo.

En ese entonces, se tienen registros de la existencia de cuatro guarderías ordinarias administradas por el IMSS, las dos primeras abrieron sus puertas desde el año 1976, la tercera en 1980 y la cuarta en 1984, en conjunto representan una capacidad instalada de atención de aproximadamente 900 niños y niñas (*IMSS, 2012*).

En la teoría relacionada con las organizaciones de la sociedad civil, recurrentemente se hace mención de que una de las principales aportaciones de este sector es su capacidad para cubrir espacios que no son atendidos adecuadamente por el Estado, esto como una reacción de la sociedad civil ante las necesidades que consideran importantes intervenir activamente, como afirma Montoya, este tipo de organizaciones

surgen como solución a una dificultad impuesta por una realidad económica que tiende a excluir o a poner barreras de entrada en su entorno a ciertos grupos de personas (Montoya Flores, 2009).

Es tal vez, ésta la justificación de cómo cierto sector de la sociedad juarensis vio con preocupación las consecuencias sociales que se generarían a futuro de no hacerse cargo de la atención de infantes ni tomar acciones concretas enfocadas a la prevención de violencia, por lo que surgen iniciativas ciudadanas en pro de la atención de niños y niñas.

Una de estas iniciativas fue la llevada a cabo a finales de la década de los noventa, por la organización social Desarrollo Comunitario Santa María, ubicada en una de las zonas más pobres de la ciudad y de corte religioso, esta organización observa que en las colonias que la rodean existe un gran número de infantes que se quedaban solos en su casa mientras sus padres salían a trabajar, una situación sin duda peligrosa para la seguridad de los niños y niñas de la zona.

Dadas las situaciones que observaron a su alrededor, se decide crear un espacio para atender a este sector de la comunidad, y con apoyo de su patronato, inician los trámites para construir una guardería participativa del Seguro Social, este sistema de guarderías tiene gran auge delega y subsidia la atención de los infantes a guarderías particulares.

Sin embargo, al momento de implementar esta idea, surge un problema; las reglas de operación de IMSS solo permiten atender niños y niñas de hasta cuatro años de edad.

Esta situación seguiría sin resolver la problemática del cuidado, ya que si bien, los infantes ingresan al sistema educativo, los horarios escolares seguían siendo incompatibles con los laborales, ya que las madres deberían iniciar su jornada laboral horas antes que los niños y niñas y salir de su trabajo horas después, por lo que las madres trabajadoras tendrían dos opciones: dejarlos encargados con otra persona o dejarlos solos en casa hasta que ellas regresaran.

La organización dialogó con diferentes directivos del seguro social intentando convencerlos de la necesidad de realizar cambios en este aspecto, argumentando que la edad establecida por este instituto solucionaban parcialmente las necesidades reales que se requerían sobre el cuidado de los niños y niñas, y se solicitó incrementar el rango de edad de atención a los seis años, esta petición no fue aceptada, en ese momento, Clara Torres, miembro del Patronato de esta asociación comenta:

“Nos dimos cuenta de que no era fácil sensibilizar sobre el problema“ (Torres, 2012).

Al analizar esta situación, se llegó a la conclusión de que trabajar bajo las reglas de operación asignadas por esta dependencia gubernamental, no permitiría cumplir los objetivos planeados. La asociación decide crear su propia estancia infantil acorde con las necesidades y características de la población que les rodea.

Para llevar a cabo esta idea se realizó un diagnóstico que les permitió identificar lo siguiente:

Están rodeados de familias con varios hijos e hijas, catalogados como de

primera infancia y edad escolar. Esto daba la pauta para recibir niños y niñas pequeñas con sus hermanitos y hermanitas hasta de 12 años.

Los hijos e hijas de madres trabajadoras en el sector maquilador, serían recibidos antes de las cinco de la mañana, por lo que requerirían instalaciones especiales como áreas de descanso y colchonetas para que tuvieran tiempo para descansar antes de llevarlos a la escuela.

Como los niños y niñas llegarían muy temprano, se necesitaría prepararles desayuno antes de llevarlos a la escuela.

Los padres no podrían llevar ni recoger de la escuela a sus hijos e hijas, por lo que el Centro debería apoyarlos no solo recogéndolos de las escuelas, sino también apoyándolos con la realización de sus deberes escolares.

Se reconoció que el ambiente general en las colonias aledañas en donde crecían estos niños y niñas no favorecía el desarrollo de actividades de esparcimiento adecuadas, por lo que deberían incluirse actividades lúdicas enfocadas a su desarrollo personal.

Dada la situación económica precaria de la zona, deberían garantizarse bajos costos de operación, porque “entre más encareces el servicio, más te alejas del área vulnerable” (*Torres, 2012*).

Es así que surge el primer centro de bienestar infantil, pensado para apoyar en el cuidado de los hijos e hijas de obreras que emplea a mamás vecinas como cuidadoras del centro y se les cobra a los padres de familia una cuota de \$150 pesos semanales con lo que les incluye comida, desayuno, colación y el cuidado de sus hijos en un lugar seguro. Aquellas familias con dos o

mas infantes, tendrían la oportunidad de alcanzar becas. Se consideró muy importante que los padres de familia pagara cuotas por su hijos, ya que de esa manera no se permitiría delegar toda la responsabilidad a terceras personas.

Este modelo fue ajustando poco a poco sus actividades y demostró ser un proyecto autosustentable y de apoyo real para las familias obreras, por lo que surge la inquietud de replicar este modelo a nivel municipal, cuando se preguntan “¿Qué pasaría si este proyecto se convierte en una política pública con soporte gubernamental?”

## **SUPERANDO DIFERENCIAS POLÍTICAS POR UN BIEN COMÚN**

Al ver Clara Torres el éxito de este programa, y aprovechando la experiencia adquirida en su trayectoria política, entabla conversaciones con el entonces candidato a presidente municipal, Lic. José Reyes Ferriz.

Comenta Clara Torres su interés por superar sus diferencias políticas (tiempo atrás, Reyes Ferriz acusó a Clara de secuestro cuando en una manifestación panista, se le impidió a salir de su oficina) y pedirle que, de llegar a ser elegido Presidente Municipal, le permitiera replicar el modelo del centro desde la alcaldía.

El Lic. Ferriz acepta esta propuesta, y cuando gana las elecciones, se realiza un trato verbal en donde los dos se comprometen a apoyarse pasara lo que pasara, otorgándose de esta manera lo que Clara llama, “un cheque en blanco de confianza“. Este acuerdo, fue fundamental para lograr la implementación de este programa desde gobierno teniendo como responsable a la única mujer panista en un gobierno municipal priísta.

## **IMPACTO EN LA POLÍTICA PÚBLICA Y DESPLIEGUE DE ESTRATEGIAS**

La voluntad política y la experiencia de una organización de la sociedad civil se conjugaron para llevar a cabo una gran cantidad de acciones desde el ámbito público entre los que se encuentran:

- Promover políticas públicas con visión de largo plazo enfocada a fomentar la institucionalización del cuidado infantil acorde con las necesidades de la población objetivo.
- Establecer un marco legal en donde se consideren las acciones gubernamentales al respecto
- Administrar los recursos financieros y humanos

Una vez lograda la sensibilización de los políticos que toman las decisiones, la atención se centró en dos problemas recurrentes de las administraciones públicas municipales de todo el país:

a) garantizar la continuidad del programa independientemente del presidente municipal en funciones y

b) evitar que este programa se politizara o fuera utilizado a favor de ciertos intereses políticos.

Una forma de lograr la continuidad del programa sería mediante la institucionalización del cuidado infantil - replicando el modelo utilizado por la organización de la sociedad civil- y en donde el municipio debería asumir un papel de promotor para la creación de centros autónomos, aportar apoyos económicos destinados al acondicionamiento de los espacios físicos y a su vez establecer los

procedimientos de capacitación y cuidado que debería otorgarse para garantizar un mínimo de calidad en los servicios en éstos.

El programa era susceptible a ataques políticos incluso provenientes de la misma administración. El presidente electo de ese entonces era de extracción priísta y la promotora del programa panista. Es por eso, que este programa de los Centros dependió de la Dirección de Direcciones en lugar de la Dirección de Desarrollo Social en donde normalmente se ubicaría dada su naturaleza.

En marzo del 2008, se aprueba el Reglamento de los Centros de Bienestar Infantil de carácter social del Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua (*Municipio de Ciudad Juárez, 2008*), en donde se conforma el marco legal necesario para reconocer la figura jurídica de los centros, justificar el traslado de recursos provenientes del erario público a organismos independientes mediante la figura de comodato y a la vez, otorga la autoridad para supervisar el correcto uso de los mismos.

En este reglamento, se reconoce la creación de organizaciones independientes del gobierno municipal con colaboración tripartita -sectores público, privado y social- que pueden instalarse en planteles educativos y en general cualquier otra institución que desee replicar este proyecto y los compromete a atender las necesidades de alimentación, esparcimiento, atención y cuidados en general del menor a su cargo, por lo que proveerán de aseo, alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación de los niños y niñas.

## **ESTRATEGIAS ORIENTADAS A REPLICAR EL PROGRAMA**

En este sentido, se ha buscado promover la implementación del programa en dependencias municipales, asociaciones religiosas, organizaciones sociales y educativas a nivel primaria, que cuenten con las instalaciones y la capacidad para atender, según establece el artículo 9 del reglamento, no menos de cien niños y niñas en instituciones educativas. A lo que C. Torres llama, “reciclar los activos existentes“, es decir, aprovechar la capacidad instalada y no utilizada de estas organizaciones, por ejemplo, las instalaciones de los templos se utilizan principalmente los fines de semana, por lo que los espacios podrían utilizarse para atender a los infantes entre semana y a la vez ahorrar en inversiones de infraestructura.

Siendo éste ya un esquema de trabajo en funcionamiento, debería establecerse un sistema de capacitación en donde se establezcan los requerimientos mínimos que deben cuidarse para atender a los niños y niñas que asistan a los centros y a la vez, garantizar la viabilidad de las organizaciones que se crearan.

Para lograr esto, el municipio establece sinergias con otros actores sociales de la comunidad: la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), el Departamento de Bomberos Municipal y el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Cada uno de estos organismos cumplieron un papel fundamental en la capacitación de acuerdo con su área de especialidad.

La Universidad prestó sus instalaciones en donde todavía a la fecha se llevan a cabo las capacitaciones, y además, desarrolló los manuales en donde se establecen las actividades y cuidados para

los diferentes grupos de edad de niños y niñas atendidos en los centros. Por su parte, el Departamento de Bomberos otorgó capacitación de primeros auxilios y el DIF capacitó con relación a la preparación de los alimentos y menús apropiados para el desarrollo de los menores.

La Coordinación de los Centros de Bienestar Infantil continuó en la siguiente administración pública, y aunque están otros funcionarios al frente, a la fecha se continúa apoyado con la capacitación al personal de los centros. A septiembre del 2012, se organizaron cursos para enseñar y orientar a los menos, a padres de familia y maestros respecto al bullying en la escuela así como fortalecimiento en técnicas pedagógicas enfocadas hacia la atención, aprendizaje y actividades lúdicas de los y las menores a su cuidado.

A casi seis años de implementado este programa, Ciudad Juárez cuenta con alrededor de sesenta centros establecidos en donde se atienden a cerca de 2,000 niños y niñas entre las edades de cuatro a doce años de edad (*Bustamantes, 2012*).

Además, el Municipio continúa apoyando económicamente a centros ya establecidos para la reposición de materiales desgastados y reparaciones que sean necesarias.

El costo semanal de este servicio es de ciento cincuenta pesos semanales e incluye el traslado a las escuelas, apoyos didácticos para la realización de tareas, alimentos, realización de actividades sociales y culturales así como actividades relacionadas con el fortalecimiento afectivo de los menores.

## **CONCLUSIONES**

A modo de cierre, se destacarán algunas cuestiones que resultaron relevantes para el planteamiento, diseño y desarrollo del programa.

Uno de los puntos más importantes que dan origen a estas organizaciones, fue la sensibilidad de ciertos sectores de la sociedad por atender las necesidades de un sector de la comunidad. Siendo éstas las que se amoldaron a las necesidades del grupo al que se atendió y no exigiendo a las personas ajustarse a los requerimientos de las organizaciones. Esto se lleva a cabo no sin antes haber realizado un diagnóstico de la comunidad que los rodea e identificando los problemas que lo rodean.

El efecto multiplicador de este programa inicia con la voluntad política de los funcionarios municipales en turno que permitieron la institucionalización del cuidado infantil como una política pública.

La sinergia entre organismos educativos, sociales y gubernamentales ha permitido la continuidad de los programas buscando la atención integral de la niñez, otorgando capacitación y oportunidades laborales a madres de familia de esas colonias y apoyando la participación femenina en el ámbito laboral.

Este es un ejemplo de cómo la administración pública debe orientarse en administrar los problemas sociales para la prevenir consecuencias mayores en el largo plazo. Los efectos de este programa se verán a futuro.

## REFERENCIAS

Alvarez, C. García, S. Montano, C. (2012). *Sociedad Civil y Emergencia Ciudadana en Ciudad Juárez: financiamiento y sustentabilidad de los proyectos sociales*. En M. D. Layton, *Financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en México*.

*Donativos privados 2007*. (p. 250). Juárez, México: UACJ.

Bustamantes, A. (2012). *Anuncian creación de siete nuevos Centros de Bienestar Infantil*. El Mexicano.

Bustillos, S. Rincones, R. Padilla, H. (2009). *Diagnóstico de la discriminación en el estado de Chihuahua*. México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Cervera Gómez, L.E. Monarrez Fragoso, J. Montero Mendoza, M.T. et al. (2005). *Diagnóstico geo-socioeconómico de Ciudad Juárez y su sociedad*. Juárez: El Colegio de la Frontera Norte e Instituto Nacional de las Mujeres.

Ellingstaeter, A.L. (1999). *Dual breadwinners between state and market*. New York: Oxford University Press.

Giosa Zauzúa, N., & Rodríguez Enríquez, C. (2010). *Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de la IMANE en México y Centroamérica*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Girón, A. (2009). *Género y Globalización*. Buenos Aires, Argentina.

INEGI. (2006). *II Conteo de Población y Vivienda 2005*. México: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

INEGI. (2010). *INEGI*. Retrieved octubre 3, 2011, from Climas de Chihuahua: <http://mapserver.inegi.org.mx>

INEGI. (2005). *Marco Geoestadístico Nacional*. Retrieved Julio 29, 2012, from INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y GEOGRAFIA: <http://www.inegi.org.mx>

INEGI. (2010). *Regiones Socioeconómicas de México*. Retrieved septiembre 22, 2011, from Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <http://sc.inegi.org.mx/niveles/index.jsp>

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (2011). *ISSSTE*. Retrieved Octubre 1, 2012, from Historia ISSSTE: [www.issste.gob.mx/instituto/historia.html](http://www.issste.gob.mx/instituto/historia.html)

Instituto Mexicano del Seguro Social. (n.d.). *Información de guarderías*. Retrieved from IMSS: <http://www.imss.gob.mx>

Instituto Mexicano del Seguro Social. (2012). *Solicitud de Ingreso a Guardería*. Retrieved

marzo 13, 2012, from IMSS:  
<http://www.imss.gob.mx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2012). *México en Cifras*. Retrieved Marzo 13, 2012, from Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <http://www.inegi.org.mx>

Jusidman, C. (2010). *Conceptos básicos de política social*. (C. Alvarez, Interviewer)

Marco Navarro, F. y Rodríguez Enríquez, C. (2010). *Pasos hacia un marco conceptual sobre el cuidado*. En S. Montaña Virreira, & C. Calderón Magaña, *El Cuidado en Acción. Entre el derecho y el trabajo* (p. 95). Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.

Montaña Virreira, S. (2010). El cuidado en acción. In S. Montaña Virreira, & C. Calderón Magaña, *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo* (p. 28). Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Montero, T. (2012). Creación de Guarderías en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. (C. Alvarez, Interviewer)

Montoya Flores, M. T. (2009). Organizaciones Hechas a la Medida: configuración organizacional, mujer e identidad. El caso de una cooperativa pequeña. In e. a. De la Rosa, *Pequeñas organizaciones. Complejidad y diversidad organizacional. Estudios de caso*. México: UAM y Juan Pablo Editores.

Municipio de Ciudad Juárez. (2008). [www.juarez.gob.mx/transparencia/leyes-reglamentos](http://www.juarez.gob.mx/transparencia/leyes-reglamentos). Retrieved agosto 20, 2012, from Página de Transparencia: [www.juarez.gob.mx](http://www.juarez.gob.mx)

Municipio de Juárez. (2008). *Reglamento de los Centros de Bienestar Infantil de Carácter Social*

*del Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua*. Periódico Oficial del Estado de Chihuahua No. 46 . Juárez, Chihuahua, México.

Poder Ejecutivo. (2007). Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Diario Oficial de la Federación . Mexico, Mexico: Congreso de la Unión.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Nuestra Democracia*. México: FCE, PNUD, OEA.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. . (2010). *Nuestra Democracia*. México, D.F., México.

Secretaría de Desarrollo Social. (2012, enero 26). *Programas sociales. Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras*. Retrieved from SEDESOL: <http://www.sedesol.gob.mx>

Torres, C. (2012). Creación de los Centros de Bienestar Infantil en Ciudad Juárez. (C. Alvarez, Interviewer)

Tronto, J. (2006). Vicious Circles of Privatized Caring. In M. Hamington, & e. Miller Dorothy, *Socializing Care* (p. 5). Maryland, USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

UNICEF México. (2009). *La Infancia*. Retrieved Marzo 13, 2012, from UNICEF México: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos>

Vega-Briones, G. (2011). Hogares y pobreza en Ciudad Juárez, Chihuahua. *Papeles de Población* , 17 (70), 151-181.

Villalpando, R. (2010). Sin guardería, 80 mil obreras de maquiladores en Ciudad Juárez. *Periódico La Jornada* , p. 36.