



82  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES  
Y SU RELACION CON LA ADMINISTRACION PUBLICA:  
UN ACERCAMIENTO A LAS ORGANIZACIONES  
JUVENILES EN MEXICO. 1988-1993

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
SAUL MELCHOR JIMENEZ

ASESOR DE TESIS:  
PROFR. VICTOR MANUEL NAJERA DE LA TORRE

**FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1995



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS**

*Es gratificante terminar esta tesis pese a muchos obstáculos que se presentaron. Pero lo más valioso de este esfuerzo, es que es el resultado de la confianza, apoyo y cariño que siempre tuve de mi apreciada familia. Y es ellos quien en primer instancia la dedico:*

*A mi Madre, la Señora **Guadalupe Jiménez Ortiz**, por su invaluable amor y tolerancia.*

*A mis hermanos, **Dani, Ale, Olga, Ariel, Federico, Alvaro y Marina**, que siempre estuvieron conmigo. A ellos les quiero decir que todo esfuerzo en la vida siempre da buenos resultados.*

*A la memoria de mi Padre que estoy seguro se sentiría orgulloso de mi.*

*Agradezco con especial atención al **Prof. Victor Manuel Nájera de la Torre**, que ha sido un gran amigo, y que siempre me ha brindado su amistad y su generosa ayuda en todo momento.*

*Dedico también esta tesis al **Lic. Armando Arteaga Tenorio**. Porque desde que lo conozco, me ha apoyado en todo, y gracias a él tuve el contacto con el tema juventud.*

*A la **Universidad Nacional Autónoma de México** porque me abrió sus puertas. Con seguridad afirmo que siempre será la institución educativa por excelencia y que todo el esfuerzo que genera en su seno es en beneficio del país.*

*A todos los amigos que han estado siempre conmigo*

# INDICE

	<b>Pags.</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>3</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>I. Marco teórico y conceptual de Estado y Sociedad civil</b>	<b>10</b>
1.1 Origen y definición de Estado	10
1.2 Concepto y atribuciones del Gobierno	17
1.3 Conceptos y características de la Administración Pública	21
1.4 Orígenes y definición de Sociedad Civil	24
1.4.1 Definición y características de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)	28
1.4.2 Características y definición de Asociación Juvenil	33
<b>CAPITULO II</b>	
<b>II Las Organizaciones No Gubernamentales y la Asociación Juvenil</b>	<b>39</b>
2.1 Los orígenes y desarrollo de las ONG's	39
2.2 Clasificación y tipología de las ONG's	49
2.3 Autonomía financiamiento y la gestión en las ONG's	58
2.4 Las organizaciones juveniles: expresión de las ONG's	64
2.5 Una nueva modalidad de las ONG's: la creación de redes	68
2.6 Los proyectos de productividad social y económica de las ONG's	70
<b>CAPITULO III</b>	
<b>3. La problemática de la juventud y las organizaciones juveniles en México</b>	<b>76</b>
3.1 problemática de la juventud	76
3.1.1 Empleo juvenil	79
3.1.2 Educación	87
3.1.3 Salud	92
3.1.4 Recreación, cultura y deporte	98
3.2 Generalidades de las organizaciones juveniles	102

## **CAPITULO IV**

<b>4. Administración Pública y la Política de Atención a la Juventud</b>	<b>110</b>
4.1 Marco legal	112
4.2 instituciones relacionadas con la Política de Atención a la Juventud	118
4.2.1 mecanismo de coordinación interinstitucional para el desarrollo de los programas juveniles	125
4.3 La Administración Pública promotora	128
4.3.1 Definición y objetivos de la promoción juvenil	132
4.3.2 Líneas de acción y mecanismo de promoción juvenil	133
<b>CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES</b>	<b>136</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>147</b>

## **INTRODUCCION**

La presente investigación, en términos generales, constituye un esfuerzo por estudiar y analizar la Política de Juventud en México. El tema antes de ser abordado, será antecedido por un análisis teórico sobre el Estado, Gobierno y Administración Pública, al igual que se hará con respecto a la sociedad civil y las Organizaciones No Gubernamentales -ONG's- y sobre la movilización social en general.

Otro de los elementos importantes a desarrollar con la presente investigación lo constituyen: el diagnóstico sobre la problemática de la juventud (comprendida ésta entre los 12 y los 29 años de edad); una aproximación teórica sobre las ONG's, donde a las organizaciones juveniles son consideradas ONG's.

En los últimos capítulos se hará referencia al análisis de la Política de Atención de la Juventud, estudiada ésta como una de las principales atribuciones del gobierno en materia de política social; en este sentido, enfocada a la Administración Pública como la parte ejecutoria de instrumentar la Política de Juventud.

Analizar a la juventud en México constituye un cúmulo de enfoques y perspectivas, amplias y diversas, que van de la Sociología y la Psicología Social a la Ciencia Política y la Administración Pública, que definen y categorizan a la juventud como objeto de estudio. Lo anterior debido a que su composición es heterogénea y plural, pues es el reflejo de la sociedad misma estratificada en grupos de edad que van de la adolescencia a la edad viril; pero sin embargo, no existen suficientes investigaciones y estudios que aborden el problema de la juventud, como objeto de estudio, a partir de un enfoque político-administrativo, para establecer criterios para la elaboración de una política Integral de Juventud.

Lo que se ha escrito acerca de la juventud, ha sido principalmente sobre su conceptualización, delimitación y algunas definiciones; visiones que la categorizan y definen a partir de diversos enfoques; como lo es por edad, aspectos generacionales, enfoques biológicos, sociológicos. También se han llevado estudios sobre el tema de la juventud a partir de preocupaciones y problemas como es la sexualidad, participación política y comunitaria, empleo, alcoholismo, drogadicción, integración familiar y en general, de los efectos mismos que causan estos problemas.

En diversos estudios realizados con anterioridad se encontró que su enfoque corresponde a un punto de vista biológico, psicológico y de la sociología. Por lo que con la presente investigación se desarrolla un estudio político-administrativo que contempla las principales preocupaciones e inquietudes de la juventud como sector predominante de la población; y, las características institucionales de la política de Atención a la juventud como parte de una lineamiento de la Política Social del Gobierno Federal. Todo esto, con el fin de profundizar en el estudio de la interrelación de estos dos elementos o variables.

La juventud como objeto de estudio es de virtual importancia ya que ésta no sólo representa otro sector o actor social al que el gobierno tiene que atender sino, por el hecho de que representan al sector poblacional mayoritario. Tal es el caso de México, donde los jóvenes que se encuentran comprendidos entre los 12 y los 29 años de edad, representan aproximadamente el 42% de la población nacional.<sup>1</sup> Como sector de la población, la juventud no ha podido ser atendida del todo; siendo que además de los mucho problemas en que se ve inmersa, se suman otros, tales como las reducidas expectativas de los jóvenes de no poder contar con una educación que les asegure su futuro; tener un empleo bien remunerado; asistencia médica, seguridad social y espacios de recreación donde se pueda canalizar sus necesidades, demandas, aspiraciones, inquietudes y potencialidades que representan en conjunto.

En una investigación elaborada por el Comité Consultivo de Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), señala en el libro "Combate a la Pobreza" (información que data desde 1987); como lo es la existencia de 40 millones de mexicanos que se encuentran en la pobreza, de los cuales, 17 millones se hallan en el rubro de la pobreza extrema; es decir, que más de 16 millones de jóvenes están en el rubro de la pobreza y 7.2 millones en estado de indigencia esto es, se refleja con ello que la política de atención a la juventud no ha dado los resultados esperados; lo cual es necesario la elaboración de mayor número de análisis, objetivos y reales, sobre la problemática en que se encuentra la juventud en México. Aunque los datos representan la situación del país pero en años anteriores, sin embargo, nos muestran el grado de desigualdad social, ya que si se lograran adecuar las cifras a una fecha reciente, estaríamos alarmados frente a esta gran problemática.

<sup>1</sup> Cerve, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Los Jóvenes en México, México, 1991

<sup>2</sup> Cerve, El Nacional, Combate a la pobreza, Consejo Consultivo de Pronasol, México, 1989.

Como la juventud representa un campo muy amplio y su problemática es de igual magnitud, para la presente investigación se analizarán a las organizaciones juveniles y su relación con las instituciones de la Administración Pública. Esto es porque se ha observado en los último tiempos un crecimiento de éstas. Es decir, el papel de las agrupaciones juveniles se ha vuelto importante ya que por un lado, representan al sector de la población mayoritario, y por otro, son también expresión directa de la sociedad civil organizada, como ya se había dicho también son consideradas ONG's.

Bajo esta perspectiva, la actual política de juventud en México es insuficiente para dar respuesta a las demandas de las agrupaciones juveniles, ya que dentro de esta política, sólo se llevan a cabo programas donde se otorgan recursos a las diversas actividades y eventos (deportivos, culturales, académicos, etc.), pero cuando se terminan dichos programas o los recursos, se desvanece el vínculo con los jóvenes, y más específicamente con las agrupaciones juveniles. Lo que hace necesaria la elaboración de un análisis objetivo de las relaciones entre las organizaciones juveniles y el gobierno. Además de la forma en que pondrían instrumentarse mecanismos de acercamiento y corresponsabilidad, que por un lado contemplen los apoyos que puede brindar el Estado, y por otro, los proyectos que aspiran a realizar las organizaciones juveniles.

Las organizaciones juveniles y la juventud misma, no pueden analizarse desde un simple óptica sociológica; y la Política de Juventud que se lleva a cabo en el seno de la Administración Pública no deben contemplarse aisladas de la realidad. Para dar respuesta concreta a las diversas demandas e inquietudes de la juventud, hay que abordar su estudio desde una óptica global, es decir, no podemos aislar a las agrupaciones juveniles para su análisis, o no podemos analizar la eficacia de los programas institucionales por si solos; hay que estudiar todos estos elementos simultáneamente, para que se puedan aportar propuestas y mecanismos que sean viables a las diversas políticas de atención a la juventud que se instrumentan o puedan realizarse en un futuro.

Analizar la Política de Atención a la juventud nos exige reflexionar en torno al concepto de Estado y su relación con la sociedad; ello nos permitirá ubicar la razón de ser, limitaciones, alcances y expectativas, que en términos teóricos habría de tener.

El Estado entendido como la organización política de la sociedad, y que su representación se concretiza por medio del gobierno, tiene su origen como un ente

histórico frente a la necesidad de los hombres de organizarse. No obstante, a pesar de que el Estado nace de la sociedad, el momento mismo de su nacimiento lo convierte en un ente separado a esta. Desde que nace el Estado como tal, desde su aparición, se establece la separación entre la vida pública y privada. Esta dicotomía se sitúa por encima de la vida social, al tiempo que delimita sus funciones en un terreno meramente público, que atiende a las necesidades de organización, preservación y representatividad del género humano.

El fundamento político y social del Estado moderno se erige tomando como sustento el consenso social, consistente en la conjunción de la suma de voluntades individuales. Desde aquí, con la concertación del contrato social, planteado por Rousseau, el Estado adquiere el compromiso de proveer y reproducir las condiciones favorables para la existencia y desarrollo de la sociedad, su economía y sistema político.

Desde una perspectiva del quehacer administrativo y de las instituciones públicas, se a tratado, a partir de lo anterior, dar respuesta a las demandas, necesidades, inquietudes y aspiraciones de los jóvenes, por lo que dentro del Gobierno Federal existen programas que van dirigidos directamente hacia los jóvenes y otros de manera menos involucrada, tal es el caso de los programas especializados como lo es la Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ) de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), El Programa Nacional de Jóvenes en Solidaridad de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); el programa de Desarrollo Integral del Adolescente (DIA) del programa Nacional de Desarrollo Integral para la Familia (DIF) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) de la SEP.

Tenemos por otro lado, ejemplos de programas que involucran a la juventud como lo son: **SEP**: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), Instituto Nacional para de la Educación de los Adultos (INEA) y Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP); **SALUD**: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), Consejo Nacional de Adicciones (CONADIC) y el Consejo Nacional para la Prevención del SIDA (CONASIDA). **SEDESOL**: Instituto Nacional Indigenista (INI), Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL) y Empresas en Solidaridad. **STyPS**: Becas y bolsa de trabajo. **SHCP**: Nacional Financiera -Nafin- (microempresas). **SEGOB**: Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), Instituto Mexicano de la Radio (IMER), Dirección de

## Prevención y Readaptación Social y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

En este sentido, la Administración Pública se ha visto en la necesidad de reformarse, tanto en su estructura como en sus funciones para realizar sus atribuciones tomando en cuenta la opinión, presiones y demandas de la creciente sociedad organizada. Tomándose su papel como una nueva modalidad de trabajo institucional, que a lo que Bernardo Kliksberg llamaría el papel activo del Estado, y en el que el esquema y principal reto de este es actuar como buen "promotor social"<sup>4</sup> donde se estimule la respuesta productiva de la misma sociedad.

Dentro de la movilización social organizada, su expresión directa se manifiesta con el crecimiento y desarrollo de las ONG's; en el contexto en que se han desenvuelto ha sido a partir en un proceso de crisis, principalmente y del que se generó en la década de los 80's y de que se agudizó en los 90's; dicha crisis ha provocado que los organismos internacionales que han otorgado créditos a los países subdesarrollados, México no ha sido la excepción, han pedido la reducción del gasto público y social, logrando un gran descontento de la sociedad civil, lo que también ha provocado su movilización y diversificación; por ejemplo, en el transcurso de la década de los 70's, en México, no existía una sola organización ecologista, para la década de las 80's, empezaron a crecer, pero por cuestiones de no existir un estadística seria, no se tiene el número aproximado. Hoy en la actualidad, existen aproximadamente 510 organizaciones ecológicas (reconocidas formal y oficialmente)<sup>5</sup>, constituyendo un indicador importante del perfil nacional del crecimiento de la participación social.

Bajo este esquema, las organizaciones y movimientos juveniles forman parte de los puntos críticos, vitales, del modo de vida social moderna, son parte imprescindible de la realidad; son expresión y manifestación del sector poblacional mayoritario y de la misma sociedad civil. No obstante, las mayoría de éstas se encuentran en el terreno de la informalidad, y también la inmensa mayoría de los jóvenes no tienen filiación o pertenencia a organizaciones formales e informales.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Léves, Bernardo Kliksberg, *Cómo transformar al Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1989, P. 28.

<sup>5</sup> SEDESOL, *Directorio Verde*, México, D.F. 1989, P. 9.

<sup>6</sup> Por organizaciones formales entendemos a aquellas que tienen algún reconocimiento institucional, o en todos caso, legal, es decir que estén constituidas ante las autoridades como una asociación, sea de cualquier tipo, por ejemplo las asociaciones de profesionistas, de derechos humanos, etc. En cuanto a las informales son consideradas éstas se originan de manera espontánea, no precisamente coyuntural, tales como las estudiantiles, chavos banda, políticas, deportivas, etc. muchos consideran que forman parte del proceso de socialización dentro de lo que comúnmente se llama "educación no formal".

En términos generales, para la presente investigación se partió con base en los siguientes objetivos:

- Realizar un estudio y diagnóstico de las organizaciones juveniles en México, durante el periodo 1988-1993, a fin de conocer el grado de participación en los aspectos económicos, políticos y sociales del país; además de la relación que se tiene con la Administración Pública por medio de la Política de Atención de la Juventud, y los programas que de ella se derivan, que se encuentran dispersos en varias instituciones.
- Conocer a fondo la Política de Atención a la Juventud que se ha llevado a cabo durante el periodo (1988-1993), a fin de especificar los programas, instrumentos y mecanismos que se desarrollan en el seno de la Administración Pública.
- Analizar el grado de participación que tiene las organizaciones juveniles como expresión de la sociedad civil organizada en relación con las instituciones de la Administración Pública.
- Realizar un análisis de la problemática, perfiles, tipología y ámbitos de acción de la juventud y de las organizaciones juveniles con el propósito de insertamos de manera objetiva al universos que representan los jóvenes.
- Analizar el papel e importancia de las ONG's y las organizaciones juveniles de acuerdo a la definición y conceptualización de Estado, Gobierno y Administración Pública, con el propósito de aportar elementos teóricos para su definición.

Asimismo, se partió de las siguientes hipótesis:

- Ante la falta de coordinación, capacidad e integralidad de las dependencias y entidades gubernamentales en el desarrollo de la Política de Atención a la Juventud; las organizaciones juveniles en México, están creciendo de manera constante, realizando programas y acciones dentro de la sociedad, que en ocasiones, sociedad y organizaciones, rebasan y superan a las instancias políticas y públicas como las dependencias de la Administración Pública y los partidos políticos.
- Las organizaciones juveniles en México como expresión y manifestación de la sociedad civil organizada, se encuentra en una nueva configuración en las relaciones sociales y políticas, ya que la mayor parte de ellas están logrando su autonomía real, la autogestión y autofinanciamiento para llevar a cabo actividades en aspectos de la vida económica, política y social, que son competencia del Gobierno.

- El crecimiento de las organizaciones juveniles en México, se debe a la exigencia social de democratización del Estado, pero no es resultado de una convicción o cultura democrática, sino que la demanda es resultado de los efectos de la crisis que se viene agudizando desde la década de los 80's, es decir, una exigencia de democracia por necesidad.
- En México la Política de Atención a la Juventud se encuentra de manera desarticulada ya que los instrumentos, programas y mecanismos están de manera dispersa en varias instituciones del Gobierno Federal, generando con ello, duplicidad de funciones, derroche de recursos y escasa cobertura de un mayor número de jóvenes por atender.
- Aunque la relación entre organizaciones juveniles y la Administración Pública ha sido fragmentada, existe una tendencia al crecimiento de la participación social y la consolidación de programas dentro de la Política de Atención a la Juventud. Sin embargo, el proceso de integración y corresponsabilidad se debe desarrollar por medio de una Administración Pública promotora y una juventud altamente participativa.

Por último, es importante subrayar que toda política social debe fortalecerse con base a estudios y diagnósticos objetivos generados en el seno de las universidades e institutos de información e investigación, tal es el caso de esta tesis que se llevó a cabo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

La presente investigación tiene como propósito esencial, a parte de obtener el título de licenciatura, ser de utilidad como consulta para la instrumentación de la Política de Juventud que tanto se necesita para fortalecer a los futuros ciudadanos y hombres del país que son los jóvenes.

# **I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL**

## **1.1. Origen y definición de Estado**

Por lo regular, cuando se hace uso de la palabra Estado, suelemos referirnos a las funciones y actividades del Gobierno, por lo que existe la ambigüedad en el uso conceptual y metodológico entre estas dos acepciones. Lo que es importante analizarlas y esclarecer sus interrelaciones. Para explicar estas dos esferas, es necesario analizar su origen y definición.

Dentro de la teoría política es muy común encontrar la definición de que el Estado es la organización política de la sociedad, sin embargo, para que surgiera esta organización se tuvieron que dar diversos factores, uno de ellos lo aporta Bobbio al decir que...

"...el Estado nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa)"<sup>6</sup>.

El Estado, como se observa, es producto de la transición de una sociedad primitiva a una sociedad más avanzada por razones de sobrevivencia de la misma y donde sus miembros se ven impulsados a unirse para conformar un ente que regule su interrelaciones. Esta transición tuvo que verse inmersa en un cierto grado de desarrollo para que establecieran lazos de cohesión social a través de una organización política. "El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas"<sup>7</sup>. En consecuencia, el Estado es una obra colectiva para la sobrevivencia de sus miembros tanto interna como externamente.

El Estado moderno tuvo su origen cuando nace la sociedad industrializada, y más directamente tiene su expresión con la Revolución Francesa con las ideas de varios teóricos, como por ejemplo Sieyès acerca de lo que llamó "*El Tercer Estado*", donde se establecen los cimientos -formalmente-, de la división de poderes y la legitimidad

<sup>6</sup> Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 97.

<sup>7</sup> Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, Ed. Porrúa, 13a ed., México, 1985, p. 19.

de los gobernadores a través del consenso social y de las mayorías; ya que lo que anteriormente existía era un sistema de relaciones de poder entre el Rey y los súbditos, donde la legitimidad se mantenía bajo la creencia de que Dios determinaba los destinos de los individuos. Tal vez existían Cortes, pero a final de cuentas, el poder supremo y soberano los tenía el Monarca o Rey.

En el caso del Estado México tiene su origen formalmente en la Independencia de 1810, en esta transformación social, que un principio tuvo el proyecto de lograr cierta autonomía frente a la Corona Española, pero finalmente subordinada a la misma. Miguel Hidalgo y Costilla junto con una minoría aristocrática, no sopesaron la gran insurgencia que tendrían frente de sí, y que sin embargo, posteriormente, dicha insurgencia social, lograría la independencia de México de España.

"Durante la primera década del siglo XIX la nación existe formalmente, gracias a la presencia de un Estado reconocido como tal por la mera emancipación política, pero frágil e inestable. cuyo reflejo más visible fueron los proyectos e intereses de grupos que se turnaron su control"<sup>8</sup>.

La consolidación del Estado mexicano se desarrollo de manera muy frágil porque estaba en manos de una serie de poderes regionales que se disputaban su control. Aún ya para 1821 todavía se daba esta pugna. Los distintos poderes regionales que se repartían en el territorio estaban caracterizados, igual que en el gobierno central, por una gran fragilidad promovida por la difícil transición entre la vieja estructura administrativa española y el nuevo movimiento institucional de la etapa independiente.

En el siglo XIX, al que se le llamó decimonónico por la trayectoria constitucional sustentada para darle base al esquema de un Estado moderno, tiene momentos trascendentes históricos como lo es en 1824, donde consumada la independencia, la cohesión del Estado naciente, adoptó el sistema federal, se crearon los Estados y se estableció el bicammarismo para el Congreso, creándose el Senado, además de la Cámara de Diputados.<sup>9</sup>

Como el Estado incipiente no se encontraba totalmente consolidado, para 1936 con la Constitución de las Siete Leyes, se dio fin al sistema federal, estableciéndose el

<sup>8</sup>Leonor Ludlow; Paz Consuelo, *et. al.* Evolución del Estado Mexicano, "formación 1810-1910", México, Ed. El Caballito, 1986, p. 24

<sup>9</sup>Léves, Ricardo Soto Pérez, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, 11a ed. Ed. Esfinge, México 1986, Cap. II

centralismo y transformando la República en un Estado unitario. El 14 de Junio de 1843, aparecen las Bases Orgánicas de la República Mexicana, en la que se ratificó el centralismo. En el Acta de Reforma se restituyó la vigencia de la Constitución Federal de 1824, estableciéndose de nuevo el Federalismo.<sup>10</sup> Para el 5 de Febrero de 1917 se promulgo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se le consolidó formalmente el actual Estado Mexicano.

Analizado el origen del Estado en forma abstracta, y su origen histórico en México, cabría definir y desglosar las principales variables que integran su definición.

Un connotado jurista de nuestro tiempo determina que el Estado "... es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo".<sup>11</sup>

Esta definición contiene varios elementos importantes; primeramente, que el Estado es un orden de convivencia social, es decir, que la relación entre los miembros de la sociedad, se realiza bajo un marco legal donde el conjunto de esas mismas relaciones están sujetas a determinadas leyes y reglamentos.

También se visualiza la variable que el Estado es la organización política de la sociedad, necesaria para la integración y organización entre individuos, donde se alcanza ya cierto grado de desarrollo. Sin embargo, esta integración y organización no es posible si no se posee una porción de tierra o un territorio donde pueda estar asentada la población, con los límites que se imponga internamente y externamente con otros estados.

Otro elemento que se encuentra para el Estado, es el de la soberanía, para lo cual, Norberto Bobbio también lo contempla, al igual el ordenamiento jurídico, citando a Mortati, Bobbio dice:

---

<sup>10</sup>*Ibid*

<sup>11</sup> Andres Serra Rojas, *Ciencia Política*, México, Ed. Porrúa, 1988, p. 283.

"El Estado es un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los objetos que pertenecen a él".<sup>12</sup>

El concepto de la soberanía, parte nodal de cada Estado, tiene su importancia en que es sustento del mismo Estado, por lo que a existido conflicto para determinar en quién recae; es decir, existen Estado totalitarios en donde el poder soberano lo posee en una oligarquía, mientras que en estados democráticos, o que se encuentra estatuido formalmente como democráticos, el poder soberano lo tiene el pueblo. Este poder soberano, le da capacidad a quien lo posee del uso legítimo de la fuerza física.

"Este es el Estado; y su poder supremo de monopolio y coacción (el cual puede transmitirse de varias maneras y de acuerdo con sus propios supuestos es la soberanía; el proceso administrativo en torno a su empleo ejecutivo. La lucha por la posesión de la soberanía es también una lucha por la legitimidad; los hombres procurar, sobre todo, estar en los justo o pensar que los están".<sup>13</sup>

Este monopolio de la coacción física, que no es otra cosa la aplicación del poder político, se caracteriza por ser un ordenamiento coercitivo legal a quienes lo detentan: "Weber define al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima. Para Kelsen el estado es un ordenamiento coercitivo, en particular: 'El Estado es una organización política por lo que es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza'"<sup>14</sup>.

De acuerdo a los diversos puntos de vista, tanto de la teoría jurídica como política acerca del Estado, se puede definir como "la organización política de la sociedad, donde se establecen, bajo un orden jurídico, las relaciones internas y con otros estados; dicha sociedad y la existencia del mismo Estado se establecen y se asientan en un determinado territorio, que de acuerdo al ordenamiento jurídico, se establecen los límites territoriales y fronterizos exactos del Estado. Esta organización política para su preservación, cuenta un régimen de Gobierno, que viene siendo el detentador del poder político donde tiene y aplica la capacidad legal de hacer uso de la coacción física. Pero sobre todo, el Estado no puede ser posible sin la existencia de una población".

<sup>12</sup>Norberto Bobbio, *Poder Gobierno y Sociedad*, México, Ed FCE, 1989, p. 128.

<sup>13</sup>*Op. cit.* Serra Rojas, *Ciencia Política*, p. 285

<sup>14</sup>*Op. cit.* Bobbio, *Poder, Gobierno y Sociedad*, p. 110.

Para efectos de este estudio, el Estado, nace para dar respuesta a las necesidades sociales, lo que hace necesario la presencia de un aparato público administrativo que se encargue de la prestación de estos servicios públicos. Bajo este esquema, las acciones del Estado le dan forma a la sociedad civil, sobre la cual ejercita su acción.

El Estado, en su relación con la sociedad, debe tener como finalidad servir a todos sus miembros, y además tiene que procurar y mantener el equilibrio de la vida social; es decir, el Estado debe procurar por todos los medios el bien común, por lo que las instituciones públicas deben tener en cuenta el interés general. Los fines sociales que se le atribuyen al Estado deben estar encaminados a crear las condiciones para que la sociedad tenga acceso a todos los satisfactores materiales.

"Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se le reconocen al Estado para su justificación y se consagran en su legislación. Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado".<sup>15</sup>

Los fines del Estado se concretizan a través de diversos órganos públicos; estos son materializados por medio de funcionarios y empleados de la Administración Pública, y que desarrollan la actividad del Estado encaminada a satisfacer las necesidades generales de la vida social. Sin embargo, como la sociedad la constituyen diversos sectores, estratos y clases sociales, los fines no alcanzan a ser cumplidos satisfactoriamente; frente a este problema, la sociedad se ve en la necesidad de organizarse para contrarrestar las ineficiencias del mismo Estado.

Para cumplir los fines del Estado, se llevan a cabo una serie de actividades, tanto materiales como jurídicas, que son sustentadas bajo un conjunto de leyes y reglamentos. Para definir estas actividades, Serra Rojas, dice lo siguiente:

"... el Estado realiza un conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar - jurídicas, materiales y técnicas-, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal, local y municipal. Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones y

<sup>15</sup>*Op.cit.* Serra Rojas, Derecho administrativo, p. 37

aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos prácticos, instrumentables y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar".<sup>16</sup>

Por lo que la acción del Estado se plantea como objeto: Reglamentar y vigilar y controlar la actividad privada; crear y gestionar los servicios públicos; y, administrar los conflictos que de esta relación se originen.

Asimismo, a parte de los fines y actividades, el Estado cuenta con un conjunto de atribuciones, Serra Rojas citando a Rafael Bielsa, expresa lo siguiente...

"...las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural), pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son los de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman. Los intereses individuales y colectivos pueden existir, claro está, y son defendidos espontáneamente, pero su existencia y efectividad sólo están garantizados por la norma jurídica obligatoria y, por tanto, coactiva en caso necesario. Es esa la misión del Estado, la de garantizar, mediante normas (órdenes o mandatos, que la ley en sentido material), la actuación de los fines generales en concepto lato (fines jurídicos)".<sup>17</sup>

Las funciones y objetivos sociales que se le atribuyen al Estado, se agrupan de la siguiente manera:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.<sup>18</sup>

<sup>16</sup>*Ibid.* p. 17

<sup>17</sup>*Ibid.* p. 37

<sup>18</sup> *Tratado*, Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1985, Cap. I.

Las atribuciones antes mencionadas, para concretarse administrativamente, se ven acompañadas por una serie de operaciones y procedimientos administrativos, que en sí, forman el conjunto de actividades materiales e intelectuales, técnicas, artísticas, científicas, que ayudan a preparar las decisiones importantes y las operaciones y procedimientos, que de acuerdo a un marco jurídico, van encaminadas a realizar y lograr el objetivo de cumplirlas y ejecutarlas para la satisfacción del interés general.

## **1.2. Concepto y atribuciones del Gobierno**

Anteriormente se explicó el origen y definición del Estado; ahora bien, y recapitulando, el Estado es un ente general que nace como la organización política de la Sociedad. Asimismo se dijo que el Estado se compone de tres elementos: una población, un territorio y un régimen de Gobierno; en este sentido, el Gobierno forma parte del Estado y quien habla a nombre de él. El Gobierno es el aparato administrativo que concretiza las funciones y atribuciones del Estado por medio de su dirección, dicha dirección se materializa por conducto de organismos e instituciones públicas.

El Estado se origina con el fin de que la Sociedad tenga todos los satisfactores para su permanencia y desarrollo; por ejemplo, las atribuciones del Estado como lo son: el bienestar social, educación y protección civil y los medios adecuados para desarrollarse. Quien sino por conducto del Gobierno se concretizan.

El Gobierno encargado de la dirección del Estado se plantea la conducción del mismo, influyendo en el orden social y la misma distribución de la riqueza. Para que esto se lleve a cabo, se establece una relación entre la sociedad y el Estado, y es el Gobierno quien hace posible dicha relación. En su relación con la sociedad el Gobierno lo hace a través del Poder Ejecutivo, mientras que la Sociedad se relaciona con el Gobierno por conducto del Poder Legislativo.

La relación se da de la siguiente manera: el Gobierno por medio del Poder Ejecutivo, y más específicamente mediante la Administración Pública, hace posible el otorgamiento y prestación de servicios que la sociedad requiere, y las encargadas de todas las actividades de los asuntos del Estado son, por ejemplo las 18 secretarías, el DDF, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, que se estipulan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dichas instituciones están encargadas desde el servicio exterior mexicano, la defensa interna y exterior del país, hasta cuestiones como lo es la vivienda y el desarrollo social en general.

En cuanto a la sociedad, esta se relaciona con el gobierno por medio del Poder Legislativo, y también más en concreto, por medio de la Cámara de Diputados y la de Senadores, representantes que son electos democráticamente y que en su representación misma, llevan consigo las demandas e inquietudes de la Sociedad.

El Gobierno en su definición se entiende como "...el aparato administrativo del Estado y su personificación, y además quien realiza la gestión política-administrativa de la comunidad. El Gobierno es, pues, la encarnación de las altas funciones de dirección política del Estado en determinados individuos u organizaciones en un determinado período".<sup>19</sup>

Con esta definición se expresan los elementos de diferencia con el Estado; tenemos presente que el Gobierno es el aparato administrativo del Estado, y por tanto se personifica en él; y por otro lado, el Gobierno es quien realiza la gestión política-administrativa de la sociedad.

Para fines de esta investigación, se retoma la gestión política-administrativa que realiza el gobierno; con dicha gestión el gobierno tiene que dar respuesta a las principales necesidades sociales como lo es el bienestar social, la educación, la salud, la seguridad pública, etc. que si bien, y como la sociedad es parte del Estado, materializa estas necesidades por medio de servicios y actos administrativos concretos.

En otra definición sobre gobierno se expresa lo siguiente: "...el Gobierno es el núcleo de las funciones directrices de la política de un Estado. Es por tanto, encargado de la función rectora."<sup>20</sup>

La política que concretiza el Gobierno de las atribuciones del Estado, se le atribuyen formalmente, ya que son el núcleo de sus funciones directrices. Omar Guerrero expone que estas políticas o directrices del Gobierno va implícito la autoridad y el ejercicio del poder para su cumplimiento cabal; mientras que para la generación de demandas, por parte de la sociedad, se aplican medidas concretas para su satisfacción.

El Gobierno al concretizar las funciones del Estado, realiza actividades esenciales por medio de diversos actos, tanto jurídicos como administrativos, con el fin de cumplir los objetivos que se plantea para dar respuesta a las necesidades sociales. En este contexto, el Gobierno para su funcionamiento, tanto en la doctrina política como jurista,

---

<sup>19</sup> Rosendo Bolívar Meza, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 134, octubre-diciembre. 1988, Año XXXIV, Nueva Época, p. 157.

<sup>20</sup> Garzaro R. , *Diccionario de Política*, Ed. Tecnos S.A., 1977, México, p. 171.

se reconoce y divide en tres las actividades, la función legislativa, la administrativa y jurisdiccional.

Las funciones del Gobierno se llevan a través de los poderes de la Unión, estos se dividen en tres y lo constituyen: el Poder Legislativo, encargado de formalizar, crear y cambiar el sistema legal, y su reglamentación; el Poder Ejecutivo, es el que concretiza las atribuciones del Estado en materia administrativa, y quien además realiza lo que la ley establece. En cuanto al Poder Judicial, es el encargado de vigilar el cumplimiento de la ley, y de aquellos procesos jurídicos encaminados a restituir el orden social y jurídico.

En México, la actividad del Estado y los poderes que existen son tres: el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De acuerdo a los preceptos legales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos que hablan de la composición del Supremo Poder de la Federación y su división misma, es del artículo 49 al 114, donde se establecen las atribuciones, características y límites que tiene cada uno de los poderes de la Unión.

Para el orden de exposición de los elementos principales de estos poderes, primero mencionaré al Poder Legislativo, luego al Judicial, y por último el Poder Ejecutivo, ya que el interés es llegar a lo que es la Administración Pública.

Para la función legislativa es la que formalmente se le atribuye al Poder Legislativo Federal. También cada una de las entidades federativas cuentan con un Poder Legislativo, llamado Congreso Local, donde sólo actúa en esferas de su competencia.

"La función legislativa que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo. En México, la función legislativa formal es la que realiza en Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores. También entra en el concepto de función legislativa formal el conjunto de actos que cada una de las cámaras, puede realizar en forma exclusiva"<sup>21</sup>.

Todas las actividades que se desarrollan, tanto entre particulares, como entre particulares con el Gobierno; y además, de las mismas actividades del gobierno, están reguladas por un conjunto de leyes, decretos y reglamentos que sólo se le atribuyen

<sup>21</sup> *Op.cit.* Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P. 37.

formalmente al Poder Legislativo, estas atribuciones y facultades son crear las leyes, ampliarlas y enmendarlas.

La actividad jurisdiccional está constituida por un conjunto de actividades desarrolladas por el Poder Judicial que normalmente, dentro de régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales. La institución facultada de esto es la Suprema Corte de Justicia.

En cuanto al Poder Ejecutivo, se puede apreciar en dos sentidos, tanto como Gobierno y como poder administrativo. Como gobierno o poder político se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a este y a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía. La situación del Ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos.

"Pues bien, en su carácter de gobernante, el Ejecutivo, como representante del Estado, corresponde realizar los actos de la alta dirección y de impulsos necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la ejecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, en general, del orden social. Los actos que con tal finalidad realiza el Poder Ejecutivo son los que constituyen los actos del Gobierno"<sup>22</sup>.

Como se observa, es en el Poder Ejecutivo en quien recae la administración del Estado debido a sus funciones de alta dirección que están, por un lado, para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado; y por otro, lograr los fines y atribuciones en todos los aspectos del país.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p 65

### **1.3 Conceptos y características de la Administración Pública**

Del bagaje conceptual expuesto en el subcapítulo anterior, se entiende que la Administración Pública es una organización que forma parte de la actividad del Estado, depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y para tal efecto, cuenta con un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales; de acuerdo a las atribuciones que el Poder Ejecutivo tiene a su cargo.

Una de las definiciones de la Administración Pública es "...la ejecución detallada y sistemática del Derecho Público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto administrativo"<sup>23</sup>.

Además de ser la ejecución detallada y sistemática del Derecho Público, Omar Guerrero aporta lo siguiente: "La Administración es la parte más visible del Gobierno, es el Gobierno en acción; es el Poder ejecutivo, el que actúa el aspecto más visible del Gobierno mismo"<sup>24</sup>.

En este sentido, la Administración Pública es acción, acción gubernamental, y por lo tanto es la parte más visible y dinámica del Estado; viene a desempeñar las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los objetivos del Estado.

A partir de los elementos de su definición, se desprende que la Administración Pública es la encargada de establecer los medios a través de los cuales actúan los mecanismos gubernamentales con respecto a las formas de respuesta que se operan de las demandas de la sociedad.

Serra Rojas explica más detalladamente estos aspectos: "La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación"<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Luis García Cárdenas, "Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal", Revista de Administración Pública, N° 54, México, 1989, p. 208

<sup>24</sup> Omar Guerrero, Teoría Administrativa de la Ciencia Política, UNAM, México, 1982, p. 72.

<sup>25</sup> *Op. cit.* Serra Rojas, Derecho Administrativo, p. 75.

La Administración Pública se compone por diversos órganos públicos, que en términos más amplios, deben de realizar los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Gabino Fraga contempla que la Administración Pública se puede observar desde el punto de vista material, como un organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

La Administración Pública es en su medio y competencia, necesaria para la satisfacción del interés general, por lo que tuvo que ser investida de autoridad o poder político; éste divide la relación entre el Estado y la sociedad. Omar Guerrero dice que el Estado se fundamenta en este sentido, ya que solamente así, la Administración Pública hace de ese poder cuando pretende movilizar los recursos para la consecución de sus objetivos.

"De ahí emana la última gran tarea de la administración del Estado, que consiste en ordenar y regular las relaciones de la vida de la comunidad, de modo que esta puede aportar al individuo las condiciones de su perfecto desarrollo material y espiritual. El complejo de la actividad que el estado despliega a este propósito, forma el concepto de los asuntos interiores y la acción correspondiente del Estado se llama Administración interna. Esta al mismo tiempo, se divide en administración de la vida personal, administración de la vida social y administración de la vida económica"<sup>26</sup>.

Bajo este contexto, la Administración Pública tiene una dualidad, sirve como conducto para el establecimiento de la dominación autónoma del Estado y, para el ingreso de las demandas que se generan de la sociedad.

Las actividades que desarrolla la Administración Pública son de carácter permanente frente a su responsabilidad con la sociedad. Lo anterior, no es sino la ejecución de las leyes administrativas que encierran los fines del interés general. Con esto atiende las necesidades de la sociedad, por medio de una organización adecuada y con actividades en constantes movimientos, pues, como se dijo con anterioridad, la Administración Pública es el Gobierno en acción. Es importante que la Administración Pública se mantenga bajo este esquema ya que ésta se encuentra inmersa en la sociedad civil en forma sistemática y detallada, y por lo tanto como conjunto de órganos o instituciones públicas que realizan la actividad organizativa del Estado.

<sup>26</sup> Omar Guerrero. El Estado y la Administración Pública en México, Mexico, INAP, 1989, p. 46.

**En conclusión, la administración debe modernizar sus instituciones y hacerlas más eficaces para alcanzar, evaluar y dirigir el buen funcionamiento de estas organizaciones públicas, todo con el fin de atender el interés general.**

#### **1.4 Orígenes y definición de Sociedad Civil**

En el análisis del origen de la sociedad civil, los clásicos le atribuyen diversas causas, uno de esos elementos es que la sociedad civil nace en contraposición del Gobierno, no del Estado ya que forma parte de él, y que por su calidad de grupo vulnerable (por no contar con el monopolio de la coacción física) queda dentro del rubro de los llamados grupos de presión. Podemos decir que son grupos de presión, aun en su calidad de no ser fuerzas políticas, ya que de acuerdo a sus intereses estos los defienden mediante la influencia sobre las instituciones públicas, y en algunos casos sobre los partidos políticos, tratando de dirigir su acción en un determinado sentido.

Su influencia radica por los diversos medios que utiliza, que van desde una simple gestión, hasta el uso de otros recursos como lo es la prensa, los mítines, paros, manifestaciones, y aún inclusive mediante la violencia, dándose el caso cuando se toma algún recinto institucional. Aunque la mayoría de los organismos sociales tienen sus objetivos y características muy particulares, no precisamente de tipo político, las circunstancias pueden ponerlos como grupos de presión

Desde su nacimiento (siglo XV o XVI) a la sociedad civil se le encuadró como expresión y parte de la incipiente sociedad burguesa, y nace con la característica de ser independiente del Estado. Más tarde el concepto de sociedad civil se amplió a otras nuevas esferas y movilizaciones sociales como los grupos ecologistas, sindicales, de derechos humanos, culturales, altruistas, comunitarios, etc.

Como se observa, la sociedad civil nace junto con el capitalismo; con la llamada burguesía comercial e industrial de aquellos siglos. "...El concepto de sociedad civil es hijo del capitalismo, alude a la sociedad que a partir de él se configura y que dirige y organiza conforme a su nueva visión del mundo la entonces reciente burguesía. Es así equivalente a la sociedad burguesa. Supuso, de ahí una de sus virtudes, la liberalización de la tutela directa y absoluta del poder político y del religioso, con lo que abrió nuevos y más democráticas oportunidades, por lo menos en relación con las sociedades antiguas y tradicionales"<sup>27</sup>.

La división de la sociedad civil con respecto al Estado, Gramsci lo contempla en dos esferas, primero que la sociedad civil es un conjunto de organismos llamados vulnerables privados, mientras que la sociedad política o Estado, le corresponde la

<sup>27</sup> Manuel Villa, El Archipiélago mexicano, Ed. UNAM, México, 1990, p. 72.

función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad<sup>28</sup>. Se hace evidente la existencia de la supremacía de lo público con respecto a lo privado, y como la sociedad civil se ve inmersa en este segundo rubro, está expuesta a la intervención estatal en la regulación coercitiva del comportamiento de los individuos, y de ellos mismos como organización social independiente.

En sí la sociedad civil surge y se desarrolla dentro de los conflictos que el Estado no puede solucionar, surge en conflictos en los aspectos de la economía, al igual que en aspectos sociales, como ideológicos y religiosos que las instituciones estatales tienen la tarea de resolver; por lo cual la intervención se ejerce mediándolos, promoviendo sus iniciativas y acciones, o simplemente reprimiéndolos cuando no se desenvuelven bajo el régimen jurídico establecido.

En cuanto a la definición de sociedad civil se entiende como "... el conjunto de las relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado y cierta forma agota la expresión de la esfera paraestatal"<sup>29</sup>.

Una característica importante que integran el concepto de sociedad civil, es su separación con el Estado; existe por tanto cierta autonomía frente las acciones y actividades del Gobierno en sí ¿Por qué se dice que agota la esfera paraestatal? Porque en las atribuciones originales que tiene el Estado, y que concretiza el Gobierno, al no llevarlas a cabo plenamente, la sociedad civil viene a dar respuesta a sus necesidades, y además, en su tarea diaria, desarrolla actividades que están enmarcadas dentro de las mismas atribuciones concretizadas del Gobierno; es decir, si existen ineficiencias en los políticas y programas que instrumenta cualquier institución pública, la sociedad se ve en la necesidad de organizarse para dar respuesta a sus intereses o necesidades, aún sin el apoyo del Gobierno. Para ello, cuenta con una serie de actividades para lograr autofinanciarse, tales como las cuotas de sus miembros, colectas y donaciones de otros sectores de la sociedad, o corporaciones nacionales e internacionales, etc.

Esta característica de la sociedad civil se desarrolla con mayor intensidad en estados modernos y democráticos, ya que en estados totalitarios donde la democracia no es aplicada, esta se ve más vulnerada frente la intervención estatal.

<sup>28</sup> *Op.cit.* Bobbio, Estado, Gobierno y sociedad, p. 49

<sup>29</sup> *ibid.*, p. 46

"La vida de un estado moderno, en que la sociedad civil está constituida por grupos organizados cada vez más fuertes, es atravesada por conflictos de grupos que continuamente se renuevan frente a los cuales el estado como conjunto de órganos de decisión (Parlamento y Gobierno) y ejecutivos (aparato burocrático), desempeña la función de mediador y de garante más que detentador del poder del imperio, de acuerdo a la imagen clásica de la soberanía"<sup>30</sup>.

La definición sobre sociedad civil que se citó anteriormente de Bobbio, se desprende del libro "Estado, Gobierno y sociedad"; sin embargo, en el Diccionario de Política que él mismo escribió, agrega lo siguiente: "...asimismo, (la sociedad civil) constituye el campo de las variadas formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales"<sup>31</sup>.

Otra de las características de la sociedad civil lo constituyen las variadas formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales; es decir, bajo el campo extenso de sus actividades que desarrolla, y para cumplir con sus objetivos, lleva acabo actividades de movilización entre sus integrantes, y además, invita a participar abiertamente a la población que se identifica con sus causas y objetivos. Tenemos por ejemplo, que los grupos que luchan por el mejoramiento del medio ambiente, organizan marchas, mítines, y un número considerable de recursos con el fin de exigir de las instituciones públicas encargadas de esta problemática sus políticas y programas los hagan más eficaces. Otro ejemplo representativo, es el de la Cruz Roja, ya sea nacional o internacional, que para mantenerse como organización, pide el apoyo de los muy diversos grupos altruistas, organizaciones de jóvenes, etc., para poder llevar a cabo sus colectas año con año.

La sociedad civil posee un alto grado de capacidad gestiva, ya que para realizar sus tareas, hace uso de los recursos que se tienen de todos los sectores de la sociedad; es decir, recibe al apoyo de los grupos empresariales, altruistas, organizaciones de jóvenes, y aún del sector público, claro esta sin perder su autonomía. Todas las actividades y movilizaciones que realizan dentro del bagaje de actividades dentro de la sociedad, se realizan dentro de un marco jurídico, a excepción de lo que la ley le prohíbe.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 34

<sup>31</sup> Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*, México, Ed. S. XXI, 1982, p. 1575.

**De todo lo anterior, podemos definir a la sociedad civil como "aquel conjunto de relaciones sociales que se llevan en el seno de un Estado, entre los diversos grupos y organizaciones que existen dentro de él, pero que tiene la cualidad de tener la separación con la esfera gubernamental, caracterizándose por su alto grado de autonomía, movilización y gestión para cumplir los objetivos que se plantea".**

#### **1.4.1. Definición y características de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)**

Como se había establecido en el proyecto de investigación, por ser el tema reciente y poco estudiado, siendo los ONG's la expresión misma de la sociedad civil organizada, sólo se cuenta con la definición que aporta de Organización de las Naciones Unidas (ONU), esto obliga a definir el tema de acuerdo a un enfoque administrativo; es decir, es necesario disgregar las partes conceptuales y definir las para que se integre una definición enfocada a la Administración Pública.

La organización social se entiende como "...la disposición planeada de cosas, personas, grupos, instituciones para la obtención de determinados objetivos. Spencer dice que la organización social implica una multiplicidad de individuos que realizan actividades especiales pero mutuamente dependientes, que tienden a obtener el objetivo común de supervivencia y desarrollo. Max Weber definía así la organización social: 'una organización es un sistema de actividad social asociativa caracterizada por un consejo directo dedicado a tal actividad continua intencional'<sup>12</sup>.

Como se observa, se vierten tres definiciones diferentes, sin embargo cada una aporta elementos importantes que son característicos de la organización social. Uno de esos elementos es que en la organización social lleva implícito, una serie de recursos, personas, grupos y recursos. En este sentido, las personas y grupos participantes que conforman a una organización tienen la característica de ser voluntarias, este voluntarismo es una de las características de los ONG's.

Los elementos que integran la organización social, se llevan bajo una planeación y a través de una serie de actividades, con el fin de lograr objetivos que se establece la organización.

Al surgimiento de una organización, primero se determinan los objetivos; éstos se plasman de acuerdo a sus necesidades, y luego trata de cumplirlos mediante sus actividades es decir, cuando un grupo de personas se organiza, lo hace para satisfacer alguna necesidad específica, por lo regular de índole social, para lo cual, como ya se había dicho, primero establece sus objetivos y para cumplirlos moviliza todos los recursos que cuenta, hay organizaciones que se establecen como

---

<sup>12</sup> Instituto de Estudios Políticos, Diccionario de Ciencias Sociales, UNESCO, Madrid, España, 1976, Vol. II, p. 389.

permanentes, por lo que su permanencia y desarrollo se convierten en sus objetivos principales.

La mayoría de las organizaciones se originan para realizar actividades, por lo regular de tipo comunitario o de bienestar social, siendo ejemplificativas las ONG's que se caracterizan por sus objetivos y actividades dónde el fin lucrativo o económico no es su razón de ser.

Otro elemento, que se retoma de Max Weber, es que la organización es un sistema de actividad asociativa. En este caso se dice que es un sistema ya que se establece como un conjunto de actividades y de relaciones sociales, con sus respectivos recursos, que se organizan sistemática y articuladamente para cumplir algún determinado objetivo. La organización se entiende como un sistema, ya que para su funcionamiento requiere de insumos (recursos, información, personas, otras agrupaciones etc.), que en términos sistemáticos se les denomina *in put*, y dentro de sus estructura, todos los insumos se interrelacionan para poder así, obtener algún resultado (*out put*). En la última parte de la definición se expresa que la organización social es continua e intencional, ya que a ningún miembro se le retiene la fuerza o se involucra en contra de su voluntad, por lo que la participación de cada uno de los individuos que integran a la organización, queda bajo su respectivo consentimiento.

"Toda sociedad está internamente diferenciada e integrada al modo de un organismo, es un todo organizado, y posee una estructura u organización integrada por el conjunto de instituciones domésticas, políticas, productivas, eclesiásticas, ceremoniales, profesionales, etc. Selnick dice 'que la organización formal intenta movilizar los recursos humanos y técnicos como instrumentos para la realización de sus objetivos. Más aún, la organización se materializa en una matriz institucional está sujeta a presiones que actúan sobre ellas desde el contorno, al cuál tiene que ajustarse de alguna forma. 'La organización podría ser significativamente considerada como una estructura social de adaptación que se enfrenta con problemas que surgen simplemente por que ella existe como organización en un contorno institucional, independientemente de los objetivos especiales que la han traído a la existencia'<sup>11</sup>.

Además de retomar estas definiciones, el Instituto de Estudios Políticos cita a Parsons: "En este sentido, (Parsons) concibe a la organización como 'un tipo especial de sistema social organizado en torno a la primacía del interés en la consecución de

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 389.

un tipo particular de objetivo social (system goal). Como todo sistema o subsistema de acción, la organización tiene también una estructura que puede ser descrita desde dos puntos de vista. El punto de vista 'cultural-institucional', se sirve, como punto de referencia de los valores del sistema y de su institucionalización en diferentes sistemas funcionales. El otro punto de vista es el del "grupo" o "rol" y se sirve como punto de partida para los análisis de las suborganizaciones y de los roles de los individuos que participan en el funcionamiento de la organización".<sup>34</sup>

Existen dos elementos muy concretos de la organización social dónde se determinan sus características principales; el primero es de Max Weber cuando establece que la organización social es un *sistema de actividad asociativa*, el otro de Parsons, cuando contempla que es *un sistema social organizado*. Aunque en apariencia se expresa lo mismo, estas características complementariamente integran una definición más acabada, por lo que quedaría así: "la organización social es un sistema de actividad asociativa organizado". La organización como tal tiene varias características que las podemos enumerar de la siguiente manera:

- 1.- La organización cuenta con diversos recursos para ejercer sus actividades específicas.
- 2.- Estas actividades están integradas bajo una estructura organizativa.
- 3.- Esta estructura surge por el hecho de que se organizan en torno a determinados objetivos comunes.
- 4.- La organización se refiere a personas, grupos de apoyo e instrumentos, la ordenación hacia el fin es consciente en los individuos o voluntaria o coactivamente obligatorio.
- 5.- Toda organización exige una autoridad directiva que planee u ordene las actividades varias hacia objetivos comunes.
- 6.- La organización surge para cumplir determinados objetivos.

Cuando nos referimos a las ONG's, la pregunta sería: ¿Por qué no gubernamentales? ¿Por qué en una empresa que conjunta diversos recursos bajo una estructura social no se encuentra dentro de esta clasificación, o los partidos políticos, o clubes sociales; entonces que representa esta característica?

Pues bien, esta es una característica sustancial de los ONG's, ya que realizan actividades dentro de las atribuciones que le competen originaria y directamente al Gobierno. Para resaltar este hecho, tenemos por ejemplo los grupos ecologistas, estos

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 390.

realizan programas de mejoramiento del medio ambiente (campañas de reforestación, limpieza de calles y avenidas, informan a la población sobre los problemas de contaminación, etc.); que si bien, la solución de esta problemática le corresponde a las autoridades correspondientes. Además las ONG's entran en otros aspectos como la educación, el bienestar social, seguridad pública, defensa de los derechos civiles; es decir, la sociedad que se organiza lo hace para ayudar a su respectiva comunidad. Sin embargo, no está dentro de sus objetivos ir en contra del gobierno, sino que se organizan para solucionar algún problema de su interés, por lo regular dónde se ven afectados ellos mismos; se da el caso con asociaciones civiles que brindan educación, alimentación, vivienda, seguridad social a niños de la calle, ancianos, mujeres desvalidas, etc.

En cuanto a la división de las ONG's que aporta la ONU es la siguiente:

"Las ONG's son las organizaciones voluntarias de ciudadanos que no tienen fines de lucro y que están organizadas nacional o internacionalmente'. Así pues, se considera que son organizaciones no gubernamentales las asociaciones de profesionales, fundaciones, sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones religiosas, organizaciones en pro del desarme, los grupos de mujeres y de jóvenes, las asociaciones cooperativas, las organizaciones de desarrollo y de derechos humanos, los grupos de protección del medio ambiente, los institutos de investigación en asuntos internacionales y las asociaciones parlamentarias"<sup>35</sup>

Las ONG's son agrupaciones civiles e instituciones de asistencia privada, que tienen como objetivo tareas de beneficio social; como ya se ha mencionado muchas veces el fin lucrativo no representa su objetivo; sin embargo, una de las modalidades que en los últimos años se ha manifestado en estas organizaciones, es que ya empiezan a realizar proyectos de rentabilidad, no solamente social, sino también económica. Por ejemplo; en muchas asociaciones civiles que atienden a niños, jóvenes o mujeres cuentan con talleres artesanales de oficios sencillos, cajas de ahorro, etc.; con la particularidad de que las utilidades y ganancias es para seguir manteniendo sus actividades y los respectivos beneficios sociales como la organización misma.

Las ONG's forman parte de la participación social; son expresión misma de la sociedad civil organizada; son grupo de personas y/o de asociaciones (redes) que se

<sup>35</sup>Departamento de Información pública, Criterios para la asociación de organizaciones no gubernamentales con el departamento de información pública, "Dirección de ONG's", ONU 10 de abril de 1985, p. 1.

organizan; sus objetivos son comunitarios y de beneficio social; funcionan como un sistema de actividad asociativa; tienen la particularidad de realizar movilizaciones sociales; se integran como una estructura social; surgen para solucionar problemas y demandas o conflictos específicos en sus planteamientos y objetivos no buscan el lucro; enfrentan medidas aplicadas por el gobierno; poseen autonomía con respecto a las instituciones públicas; son organizaciones voluntarias de ciudadanos; se organizan local regional, nacional o internacionalmente; y forman parte de las asociaciones civiles e instituciones de asistencia privada.

De acuerdo al análisis anterior, las ONG's se definen como "aquellas organizaciones que se manifiestan como parte de la sociedad civil organizada; es decir, organizaciones de individuos y/o ciudadanos que se integran y realizan acciones voluntariamente; y dentro de los varios aspectos de la problemática social, se originan para solucionar una demanda necesidad o conflicto específico su nivel de organización puede ser desde local, regional, nacional o internacional".

En conclusión, las tareas de beneficio social que realizan las ONG's deben de contar con el apoyo de los demás sectores de la sociedad; principalmente le corresponde a la Administración Pública otorgar mayores oportunidades y apoyos para su desarrollo y crecimiento; siendo que estas organizaciones; integradas por personas voluntarias, solucionan problemas que les son atribuidas formalmente al Gobierno.

#### **1.4.2. Características y definición de asociación juvenil**

El tema nos obliga a definir y explicar las características principales del periodo de vida que se llama juventud. Se dice que la juventud es un producto social, que se determina por el tipo de relaciones con los demás miembros de la sociedad, tanto con los adultos como los niños. Bajo este esquema, los jóvenes representan un lapso de tiempo que va de la adolescencia a la edad adulta; sin embargo, determinar la exactitud de los límites cronológicos en la que se encuentra inmersa la juventud es muy complicado; para ejemplo, en el caso de México la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) establece el rango de edad para los jóvenes de los 12 a los 35 años; el Programa de Jóvenes en Solidaridad (PJS), abarca el mismo periodo; el instituto nacional de estadística, geográfica e informática considera que la juventud es de los 12 a los 29 años.

Muchos autores e instituciones públicas tanto nacionales como internacionales aportan una gran variedad de características límite de lo que considera son representativos para definir la juventud. Para fines de esta investigación, se tomaron los rangos que aporta el INEGI, que abarcaría de los 12 a los 29 años de edad, debido a que muchas de las características de los jóvenes se manifiestan a partir de los 12 años y siguen vigentes aún hasta los 29.

Por lo anterior, es importante definir a la juventud y establecer sus características representativas, para homogeneizar su definición, delimitación y características y así, hacer útil la investigación para aquellos programas gubernamentales que se encuentran dentro de la política atención a la juventud en México .

Por lo que en términos operativos se considera la juventud "...como un segmento de la población comprendida dentro de un rango de edad convencionalmente establecido, que abarca en este caso de los 12 a los 29 años de edad; sin embargo; la edad cronológica no es definida con exactitud ya que las características juveniles no se presentan en la totalidad de los individuos de determinada edad considerados jóvenes tal vez es el caso de quienes se incorporan directamente de la niñez al trabajo y a la vida adulta"<sup>16</sup>

Hay dos comentarios que es importante hacer de esta definición, primero, que se considere la juventud como un segmento de la población, esta clasificación es

<sup>16</sup>CREA. Juventud y desarrollo en el México de hoy., "ciclo de mesas redondas, México, 1983, p. 34.

operativa ya que dividida la población de acuerdo a rangos de edad, se desprenden características principales, y así instrumentar las políticas gubernamentales. El segundo comentario, se contempla el rango de edad de los 12 a los 29 años pero como ya se había expuesto, el rango de edad debe ser el mismo para tener un manejo operativo y que de alguna manera es representativo de la juventud mexicana.

En otra definición encontramos que "...el eje fundamental en la definición de juventud es el espacio previo a su inserción plena en la sociedad, este espacio se ubica entre la madurez psicobiológica y la incorporación plena en ella el cual es el que primordialmente ocupa la juventud"<sup>17</sup>.

Existen características importantes para identificar a la juventud como actores y miembros de la sociedad, ya que estos cumplen dentro de su estructura un rol o papel determinado. Es importante para la instrumentación de cualquier política gubernamental delimitar su campo de acción (que es la sociedad) por sectores de la población, ya que cada sector requiere una determinada política para su atención. Aunque en el caso de México donde el sector de la población mayoritario es la juventud; esta a su vez, se encuentra en todos los aspectos sociales, sin embargo, los jóvenes tienen determinadas características particulares, por lo que es importante la instrumentación de un programa de coordinación interinstitucional, donde se conjuntan los programas de cada secretaría y de cada dependencias para atender a la juventud, ya que dar origen a una Secretaría de la juventud, tendríamos que casi todo el peso de la política social del gobierno se centraría en esta, ya que como se había dicho, los jóvenes se encuentran en todos los aspectos de la sociedad.

De acuerdo a la diferencia de edades, la jerarquización misma de la sociedad bajo este tipo de clasificación la relación social versa entre generaciones, por lo que existe una relación denominación, ya que la preocupación principal de los adultos sobre los jóvenes gira alrededor de dos variables: el control y la formación por lo que para el adulto es indispensable que el joven tenga una profesión y cuente con los elementos necesarios para hacerle frente a su futuro inmediato.

Este tipo de preocupaciones van encaminadas a que el joven se integre a la sociedad, creando con ello la división de la sociedad por edades, donde a cada individuo se le asigna un lugar dentro de la estructura social.

---

<sup>17</sup>Centro de Estudio de la Juventud Mexicana, fundamentos para definir a la juventud, México, CREA 1985, p. 4

Otra de las características de la juventud, es que esta vive bajo un papel que le han asignado, por lo que existe el reclamo constante, por parte de los jóvenes por establecer sus propios cánones de vida y romper con el establecimiento y reglas que se les han impuesto, es decir, un joven en la actualidad puede ser entendido como individuo que por su edad, ocupa un lugar en la jerarquía generacional de la sociedad, en la que los adultos siempre velan para que los jóvenes se integren plenamente a ella, manifestándose una relación bajo este contexto de dominación, la cuál hace que el joven se sienta consignado; y como consecuencia desarrolla actitudes de reclamo que se refleja en sus muy diversos estilos de vida y que produce constantemente en su cotidiana relación social.

Se dice que la juventud representa un estatus incompleto, porque en este periodo todavía no se establecen por completo, para muchos jóvenes, sus derechos y obligaciones como individuos y ciudadanos; aún así, los jóvenes establecen sus relaciones y se insertan en un papel dentro de la sociedad muy particular de ellos mismos. En este apartado podemos agregar que, la juventud por ser tan plural y diversa, se encuentra dispersa en diferentes ámbitos, roles y papeles; por ejemplo, tenemos a los jóvenes estudiantes que juegan un papel diferente a los chavos bandas, al igual que los jóvenes campesinos o de las zonas marginadas que son muy diferentes a los jóvenes deportistas a los políticos, promotores sociales, los jóvenes de los barrios de las zonas urbanas, etc.

Cristóbal Acevedo expone una serie de variables y categoría epistemológicas, que sirven para conocer y definir a las juventud.

**Generación.** Le son fines y complementarias las siguientes categorías; agentes de cambio, fuerzas latentes, reserva, agente revitalizador, fuerza autorreguladora, agente transformador, reemplazamiento social, situación, vínculo y unidad de cambio, etc.

**Identidad.** Se le adhieren la Integración, individuación, permanencia, adaptación, inserción, posicionamiento, identificación, cohesión, etc.

**Socialización.** Que está en el margen entre el sujeto de la identidad y la sociedad que lo identifican. El posicionamiento, moratorio, prefiguración, aculturación, ajuste, competencia, inserción, status, imitación de roles y modelos sociales, subordinación, etc.

**Marginación.** Se puede desglosar los siguientes conceptos; emancipación, separación, extrañamiento, contracultura, inadaptación, contestataria, asignación, consignación, predeterminación, etc.

**Clase.** Podemos dilucidar las siguientes categorías; ideología, clase de edad no social, clase subalterna, cohorte, sector, categoría socioeconómica, categoría política, etc.<sup>18</sup>

Por lo antes señalado se puede decir que la juventud es considerada como un espacio de formación biológica y social. Esta situación produce contactos estables e institucionales entre los mismos jóvenes; permitiendo se generen actitudes, conductas similares y específicas. En este sentido, la juventud no puede definirse de manera satisfactoria biológica ni cronológicamente, sino en virtud de un comportamiento y su capacidad de adaptación y maduración en su relación con la sociedad que la rodea. La juventud desde su gestión misma genera una serie de actitudes y conductas, las cuales son producto de su constante reclamo de reconocimiento, lo que ha permitido el desarrollo de su imagen como juventud, además de que muchos países como el nuestro donde la población juvenil es mayoritaria con respecto a las demás poblaciones se clasifiquen como un sector social aparte.

En otro aspecto es importante definir la asociación juvenil ya que forma parte de la expresión misma de los jóvenes. Como se dijo anteriormente, los contactos se llevan a cabo entre los jóvenes son estables entre ellos mismos, ya que ellos se identifican plenamente al contar con manifestaciones biológicas y sociales similares y específicas. De la definiciones sobre la asociación está la siguiente:

"Convenio mediante el cual dos o más personas ponen en común de un modo permanente sus fuerzas para conseguir un fin que no sea exclusivamente económico. Derecho de los ciudadanos a constituir agrupaciones organizadas, de carácter permanente para lograr un fin lícito. Se distingue de la reunión en que tiene personalidad jurídica propia distinta de lo asociados y se propone un fin permanente"<sup>19</sup>.

Hay un elemento, tan es característico de las ONG's como de las asociaciones, y es que cualquier tipo de asociación u organización se integran para cumplir determinados

<sup>18</sup> Ucave, Cristóbal Acevedo Martínez, Límites y posibilidades del concepto. Reflexiones epistemológicas sobre el conocimiento de la juventud, pp. 13-17.

<sup>19</sup> Instituto de Estudios Políticos, Diccionario de Ciencias Sociales, UNESCO, Madrid, España, 1976, V. I, p. 201.

objetivos; además de estas características, la asociación se forma para satisfacer algún interés común de sus miembros (propósitos y fines) que son "voluntarias", en sentido de que su permanencia no es obligatoria ni determinada por nacimiento (reclutamiento), que existe, independientemente del Estado (autonomía).

Para Silis, las asociaciones voluntarias deben ser clasificadas en tres puntos:

- "1. Asociaciones participantes o de tiempo libre. (Entre ellas se encuentran las asociaciones culturales, junto a las benéficas, recreativas, académicas, etc.)
2. Asociaciones de actividades para ganarse la vida, como asociaciones de negocios, de comercio, cooperativas de consumo, colegios profesionales y sindicatos.
3. Fundaciones o instituciones de permanencia minoritaria (fundaciones, universidades privadas, grupos de presión, sectas)"<sup>40</sup>.

En términos sistemáticos podemos enumerar las características de la asociación:

- 1º En un grupo artificial. Pertenece por un acto de voluntad de asociación, bien por que este acto de voluntad entramos en ellos, bien por que incluso los creamos.
- 2º En un grupo de finalidad parcial. La asociación persigue fines determinados: culturales, religiosos, profesionales, etc. A diferencia de los grupos de gran complejidad estructural, como el Estado, que no nacen en un momento determinado, la asociación nace por un acto más concreto, aunque siempre requiera momentos previos de preparación.
- 3º Es un grupo permanente. Por razón de la duración, los grupos suelen ser clasificados en: a) fugaces: de duración mínima; b) temporales: se prevé una duración definida; c) duraderos: se prevé su terminación, pero en tiempo indefinido; d) permanentes: no se prevé su extinción.  
La asociación puede entrar en las dos últimas categorías.
- 4º Es un grupo organizado. Y por fin, los hay organizados: hay un fin, una autoridad, unos status, que regulan la posición de los diversos miembros. Este es el caso de la asociación.
- 5º Su finalidad no se limita exclusivamente a obtener ventajas "económicas".
- 6º Su movilidad gira entorno a determinados objetivos.

En conclusión, las organizaciones de jóvenes forman parte de las ONG's, pero es necesario definir a la asociación juvenil a partir de lo que arriba se explicó; entonces la asociación juvenil se entiende como la integración de jóvenes entorno a un grupo, que se organizan por dos razones; primero, por su naturaleza solidaria en búsqueda de su

<sup>40</sup>*Ibid.*, p. 203.

identidad con respecto a los demás miembros de la sociedad; y, para obtener determinados objetivos donde se satisfaga plenamente sus intereses, aspiraciones, inquietudes y potencialidades. Los diferentes tipos de organización y asociación en que se integran los jóvenes son deportivas, políticas, estudiantiles, de trabajo comunitario, labores, religiosas, chavos banda, etc.

## II. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LA ASOCIACIÓN JUVENIL

### 2.1 Los orígenes y desarrollo de las ONG's

El origen de las ONG's, se contextualiza actualmente bajo una nueva modalidad de organización y de clasificación dentro de la acción social, que tiene su connotación y sustento en el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1946, que en su pronunciamiento expresa: "*Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas*". Cuando nos referimos al pueblo, se tiene una connotación con lo que es la organización social. El pueblo, en términos de los clásicos de la teoría política, lo forman los hombres, ciudadanos, personas o individuos siendo el fin de su organización la sobrevivencia; como la contempla Juan Jacobo Rousseau al hacer mención que el hombre en estado primitivo, tiene que realizar un contrato con los demás hombres.

De acuerdo a lo anterior, la ONU nació como una organización de ciudadanos (de los pueblos del mundo), es decir, como una Organización No Gubernamental. Aunque se planteó la no injerencia gubernamental en sus estructuras, actividades y beneficios que otorga a las partes integrantes, el total de su financiación proviene de los diversos gobiernos que tienen representantes en dicha organización. Por lo que su autonomía, en muchas ocasiones, las potencias la utilizan para legitimar acciones en su propio beneficio pretendiendo hacer creer que es una decisión de todos los representados.

En las sociedades industriales se observa mayor presencia y mayor auge de la participación de los ciudadanos en asociaciones y organizaciones. Estas sociedades, gobernadas según los ordenamientos democráticos, se plantean el problema de instituir derechos de participación para el ciudadano como miembro de la comunidad política. En este sentido, las formas de organización social, como se conocen en la actualidad, tienen su origen desde que surge el capitalismo; y se han caracterizado como formas de organización o por su independencia de la esfera gubernamental. Esta forma de organización del sector social, adquiere su connotación y clasificación cuando nace la ONU (dentro del Consejo Económico y Social), en donde, se instrumentaron programas específicos para promover las actividades de la

---

<sup>1</sup>ONU, *Las Naciones Unidas al alcance de todos*. "La estructura, funciones y obra de la organización y los organismos especializados desde 1945 hasta 1958". 2ª ed., Nueva York, 1960.

participación social y de manera operativa se les denominó: ONG's por lo cual la ONU adoptó este término para este tipo de movilización social.

Como se analizó en el capítulo primero, las ONG's son asociaciones voluntarias de ciudadanos que no tienen fines de lucro y que están organizadas de manera local, regional, nacional o internacionalmente. En este universo están contempladas entre otras las siguientes: asociaciones de profesionales, fundaciones, sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones religiosas, organizaciones en pro del desarme, los grupos de mujeres y de jóvenes, las asociaciones cooperativas, las organizaciones de desarrollo y de derechos humanos, los grupos de protección del medio ambiente, los institutos de investigación en asuntos internacionales y las asociaciones parlamentarias.

Asimismo, las ONG's son agrupaciones civiles e instituciones de asistencia privada, que tienen como objetivo tareas de beneficio social, específico o genérico y en ocasiones trabajan de manera aislada. Las organizaciones de jóvenes, en este sentido, son ONG's.

Estas organizaciones de personas voluntarias (particularidad muy especial) dentro de los cambios de estructura social se revaloriza su carácter. Esta consolidación, de acuerdo a diversos criterios, se debe a un extraordinario aumento de la población que puede definirse como esencialmente urbana por la consolidación entre las clases medias de ciertos grupos tecnoburocráticos.

Como manifestaciones de la sociedad civil y movimiento social, las ONG's constituyen expresiones colectivas relativamente organizadas, con diferentes niveles de politización y de duración variable que surgen para alguno de los siguientes aspectos:

- a) Demandar solución a determinadas necesidades o conflictos sociales.
- b) Enfrentar medidas aplicadas en el desarrollo de los programas y políticas por el gobierno, que en determinado momento llegan a afectar la esfera de los ciudadanos, y por lo tanto, se ven vulnerados los derechos de éste, o por el hecho de que se presentan intereses contrarios a determinado grupo de personas, vecinos o sectores sociales.
- c) Defender una situación particular considerada como justa contra quienes pretendan alterarla, como es la lucha en favor del medio ambiente, los derechos humanos, discapacitados, vivienda, entre otros.

Las ONG's con frecuencia realizan tareas que son propias de las instituciones públicas. El grado de distanciamiento u oposición frente al Estado es variable, pero requieren indefectiblemente para su existencia, de un margen de desarrollo propio. Exigen su derecho a actuar como representantes de los intereses y demandas de sus integrantes y en calidad de interlocutores y mediadores de la sociedad ante el Estado<sup>2</sup>.

Dentro de su campo de acción y actividades, la autonomía de las ONG's es considerada una de sus principales virtudes, sin embargo, el Estado como rector de la vida social las controla y regula, imprimiendo sus propias modalidades a las asociaciones en general, por medio del marco normativo y legal. En México esta regulación de las asociaciones se encuentra establecida en el Código Civil. Pero antes del Código Civil, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las bases que van a determinar y especificar las obligaciones y derechos que contraen los ciudadanos o personas al formar una asociación.

"La imperiosa necesidad de dar forma jurídica a las organizaciones humanas que para el cumplimiento de sus fines precisan dotarse de una base de estabilidad y continuidad, es la razón que explica la construcción por el derecho de la noción de persona jurídica. Será mediante el revestimiento de aquélla (personificación) como las organizaciones se presentan y actúan en el escenario social, siendo, significativamente, en el campo de lo social donde desde tiempo más temprano se observa un mayor esfuerzo por crear las figuras institucionales que mejor se acomoden, en cada momento y circunstancia, a las necesidades que se pretende servir."<sup>3</sup>

En este apartado se realizan algunas comparaciones del marco legal de varios países, con el fin de conocer, la manera en que definen a las asociaciones sociales y el marco legal que las comprende.

- En México, la Constitución Política establece el marco jurídico general que rige a las asociaciones. Expresamente en el artículo 9 se establece lo siguiente: "No se podrá coartar el derecho de asociarse a reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito (...) No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o

<sup>2</sup> Deuse, Germán Pérez, Samuel León, *et al*, 17 Ángulos de un sexenio, Ed. Plaza y Vadez y UNAM, México, 1987, p. 424

<sup>3</sup> Comité Español para el Bienestar Social, Las Organizaciones voluntarias en Europa, Madrid, España, Ed. ACEBO, 1991, p. 28.

reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una propuesta por algún acto a una autoridad..."<sup>4</sup>.

- En el Código Civil, se establece el marco jurídico de manera más concreta. En el artículo 2670 se define para fines jurídicos, a la asociación como... "cuando varios individuos convinieren en reunirse de manera no enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación."<sup>5</sup>
- En Alemania en la Grundgesetz (GG) Constitución o Ley fundamental se reconoce la libertad de asociación en el artículo 9, sin embargo, en materia de bienestar social, es el concepto de estado social el que tiene más implicaciones para la acción voluntaria, ya que para ello se crea un marco en donde las distintas fuerzas sociales expresan sus ideas de justicia social y participan en la provisión del bienestar común.<sup>6</sup> El estado social en Alemania se rige por los *principios de solidaridad y subsidiaridad*.
- El principio de solidaridad insta a los ciudadanos a un comportamiento de autoayuda o ayuda mutua, individual y colectiva.
- El principio de subsidiaridad implica que las unidades menores tendrán prioridad sobre las mayores, lo que en el terreno de las prestaciones sociales establece rangos entre el individuo y el Estado, pasando por la familia, las redes de solidaridad primaria, los grupos de ayuda mutua y las organizaciones voluntarias. Este principio legitima la participación de las organizaciones sociales en el Estado Social.
- En Bélgica la Ley de 27 de julio de 1921 otorga personalidad civil a las asociaciones sin fin lucrativo y establecimientos de utilidad pública. Las asociaciones tienen en todo momento la libertad de acatar las disposiciones de este artículo, sin embargo, deben suscribirse bajo este estatuto si desean mantener alguna actividad que pueda ser financiada por la Administración Pública.<sup>7</sup>
- En Francia la Ley del 1 de julio de 1901 es el pilar jurídico básico de las asociaciones, y es en el artículo primero donde define a las asociaciones de la siguiente forma "...la Convención (de acuerdo a las voluntades) por la cual dos o más personas ponen en común sus conocimientos y sus actividades con una finalidad distinta a la de compartir beneficios, esto es una finalidad no lucrativa".<sup>8</sup> El régimen establecido está caracterizado por una libertad asociativa total que permite

<sup>4</sup> Porrua, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Leyes y códigos de México", México, 1994, p. 12

<sup>5</sup> Porrua, Código Civil, "Leyes y códigos de México", México, p. 463.

<sup>6</sup> *Op cit.* Comité Español para el Bienestar Social, Las Organizaciones voluntarias en Europa, p. 68.

<sup>7</sup> *Ibidem.* p. 110

<sup>8</sup> *Ibid.* pp. 137-138

a todos los ciudadanos franceses, como los residentes extranjeros, poner en común con otros su saber y su voluntad de actuar en vista a la realización de un objetivo libremente elegido que no sea de naturaleza lucrativa.

- En España en el Código Civil establece el marco de normatividad y legalidad a las asociaciones civiles; además de regular la iniciativa y movilidad social, por lo que establece que las asociaciones serán: "aquellas personas jurídicas las corporaciones, asociaciones y fundaciones de *interés público* reconocidas por la ley. También se dice que son personas jurídicas las asociaciones de *interés particular* a las que la ley concede personalidad jurídica."<sup>9</sup>

En el caso español, cuando se refiere a las asociaciones de interés público, se entiende a las *verdaderas* asociaciones, es decir, a las que no persiguen la obtención de beneficios repartibles entre sus asociados, y si en cambio el beneficio social. Por el contrario, cuando hablan de asociaciones de interés particular se quiere referir a las que bajo la forma de sociedad mercantil tienen como fin esencial agrupar capitales para la inversión productiva para obtener ganancias y repartirlas entre los socios.

En conclusión, el asociacionismo es regulado por una ley general y su respectivo reglamento o leyes secundarias. De lo cual se desprenden dos elementos característicos de la asociación, participes de los derechos y obligaciones que contraen al formarse: primero, tienen que realizar actividades lícitas y segundo, no buscar un fin enteramente lucrativo.

Desde el punto de vista sistémico, las ONG's forman parte integrante, del sistema de acción social; y, desde una perspectiva global, del sistema llamado Estado. En términos de Jean Padioleau se puede señalar que un sistema de acción social designa a los conjuntos más o menos organizados, estos son:

- "1. Actores (individuos, grupos, organizaciones)
2. Comprometidos en situaciones cuyas características son más o menos coercitivas.
3. Portadores de ideas e intereses. Que persiguen fines explícitos o tácticos; y para hacerlo.
4. Que persiguen fines explícitos o tácticos; y para hacerlo
5. Manipulan recursos y coacciones que se traducen en :
6. Comportamientos significativos."<sup>10</sup>

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 45

<sup>10</sup> Jean G. Padioleau, *El Estado en Concreto*, México, 1989, Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 17.

En el caso de México, existen antecedentes sobre la movilidad y participación social después de la Revolución Mexicana, sin embargo, se desarrollan dentro de un marco corporativista. Este corporativismo se acentúa más durante el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas, la movilización social es organizada en torno a la figura del Estado; mientras tanto las que tienen autonomía son realmente contadas, entre las cuales se encuentra la acción social y los servicios que prestaba la iglesia católica. Durante este período histórico, la sociedad que se organiza y fortalece, busca encontrar en la unidad del Estado un proyecto del desarrollo.

En los años siguientes, que van de 1940, hasta podríamos decir que desde 1934, a 1968, son los años que se han llamado, el proceso de industrialización moderna del país; este lapso de tiempo se caracteriza por el proceso acelerado de importaciones, el transcurso progresivo de la economía industrial en lugar de la agrícola; y como causa, el incremento considerable de la población urbana; en términos económicos de un crecimiento sostenido del 6% anual en promedio,

Frente a estas transformaciones, México se hizo, con paso acelerado, en una sociedad urbana, donde la capacidad de respuesta el gobierno y las autoridades en general, se hizo cada vez más difícil, ya que las necesidades urbanas se hicieron cada vez mayores: Lo que la urbanización se convirtió en el principal motor del asociacionismo en México, ya que esta población al contar con mayores oportunidades de educación, de información, y de la interacción con otros individuos para exigir sus necesidades, le dio la oportunidad formar asociaciones.

Por lo cual el país se vio inmerso en una crisis política y de cambio de valores de una generación a otra; dicha crisis se manifestó con lo sucesos del movimiento estudiantil de 1968; sin embargo, no se presentó como una crisis estructural, sino más bien una crisis, como muchos autores coinciden, moral y psicológica, de convicciones y valores.

Este movimiento fue el primer grito de la sociedad en contra del corporativismo estatal, en contra del yugo gubernamental, en búsqueda de su propia identidad, de su propia movilidad y de su propio camino. Porque fue un movimiento urbano y moderno. Es el inicio de la movilidad social, sensible a las causas y los nuevos símbolos: derechos humanos, igualdad de oportunidades para la mujer, libertad de expresión, y actualmente, lucha por el medio ambiente.

Durante el régimen del Presidente Luis Echeverría Álvarez, la crisis se agudizó, ya que se traspasó a la economía. "En lo económico presentó los siguientes indicadores: deterioro acelerado del poder adquisitivo de las masas, estancamiento de la inversión privada; aumento desmedido del gasto público a costa del creciente endeudamiento externo; desempleo y debilitamiento en el comercio internacional"<sup>11</sup>, entre otros aspectos.

Desde el período del Presidente Luis Echeverría Álvarez hasta con el Presidente José López Portillo, el sistema se vió envuelto en una rebelión empresarial y una paulatina organización independiente de grupos y capitales que hasta el momento se habían animado a participar.

Bajo este contexto, en México han existido movilizaciones sociales y organizaciones desde mucho antes de la década de los 80's; sin embargo, el aumento de la participación social cobra su mayor auge a partir del sismo de 1985, ya como se mencionó, la organización social ha existido desde tiempos remotos en la historia de México; pero es a partir de esta fecha que se toma como referencia, o en último de los casos, podría decirse que la participación social también cobra importancia desde la revuelta estudiantil de 1968, sin embargo como ya se ha mencionado, conciencia sobre la importancia de la organización social, es desde el sismo de 1985.

En una entrevista que se hizo a Miguel Angel Ramos, dirigente de la Unión Centro de Morelos y de Alianza para la Integración Vecinal, consideró que durante 1986 y 1987 el problema de la vivienda tomó todas la energías de la mayoría de los movimientos urbanos; es decir, que durante y después de la situación de emergencia surgida de los sismos, diferentes organizaciones populares, se reunían, discutían, llegaban a acuerdos y manifestaban discrepancias.<sup>12</sup>

"En 1985 se da un cambio importante: los sismos generaron en las zonas urbanas y en las organizaciones civiles un cambio cualitativo. Se da una masificación de luchas en ciudad: principalmente por la vivienda de las bases, que se hace mayoritario."<sup>13</sup>

Es desde 1985 que se empieza a consolidar la participación social en México, ya que esta movilización social o ciudadana, en los años siguientes tuvo mayores resultados,

<sup>11</sup> Jose Fernández Santillan, Política y Administración Pública en México, Ed. UAM-Azcapotzalco, México, 1989, p 117

<sup>12</sup> Lease, Ana Laura de la Torre, "Alianza para la integración vecinal" La Otra bolsa de valores, N° 20, Vol 1993, Cuaderno 2, México D.F.

<sup>13</sup> Taller Regional de la ALOP, Ajuste, autogestión y financiamiento, N° 22, Cuaderno N° 4, México, 1993, p. 14.

como es el caso en 1988, en que la movilización ciudadana no se puede explicar solo por una dinámica la parte independiente y democrática de la sociedad...

"El 88 se explica por el encuentro de dos cosas: una ruptura interna del corporativismo, que pasa a diversificar a la organización civil y el que haya surgido una gran experiencia de proyectos por parte de la sociedad civil. En 1991 se retoma el poder en la Cámara de Diputados y con ellos se cambian leyes importantes. En el 92 se da el surgimiento de redes de todos los organismos civiles.

1. Que se consolide el modelo actual y haya una apertura política.
2. Fortalecimiento del control para avanzar en la consolidación.
3. Tránsito pactado con ajustes democráticos y ajustes sociales al modelo".<sup>14</sup>

Un ejemplo muy ilustrativo, es el Movimiento Urbano Popular (MUP) que empezó a desarrollarse de manera organizada en México a partir de los años setenta, durante el período presidencial de López Portillo, cuando surge una nueva expresión de la percepción de los problemas urbanos y de las formas alternativas para resolverlos; y es a partir del sismo de 1985 que adquiere tal importancia que es una de las organizaciones de mayor influencia en la Ciudad de México.

En otros aspectos como es el de la contaminación y democracia, los movimientos populares discuten y analizan propuestas para que se logre dar una visión global de los problemas. Es decir, la movilización social no solo se desarrolló en el campo de lo urbano, sino que traspasó a otros problemas, como es el del Medio ambiente. En la segunda edición del Directorio Verde, publicación hecha por el Instituto Nacional de Ecología de la SEDESOL, incluye todas las entidades federativas del país y las más diversas regiones, representadas a través de organismos de cobertura nacional o pequeños grupos con influencia municipal o local; se tienen en lista 510 ONG's en ecología, lo que constituye un importante indicador del perfil nacional del crecimiento de la participación social en México<sup>15</sup>, la mayor parte han surgido en fechas recientes.

Aparte de factores circunstanciales, vendrían a significar un intento de acomodación de las organizaciones voluntarias en la trama de las relaciones propias de un medio sociopolítico en el proceso de democratización. Tan sólo, y poniendo como ejemplo al MUP, se habla de que se incluyan no únicamente a las llamados sectores populares

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*. SEDESOL, Directorio Verde, México, 1992.

en los asuntos públicos, sino a muchos más; y se garantice la representatividad y la expresión de las organizaciones populares. Que se incluya dentro de un proyecto de nación. Se lucha por la democracia<sup>16</sup>.

En México desde que se instituyó formalmente la democracia como aquel sistema en la que el pueblo tuvo la oportunidad de elegir a sus representantes, se han presentado dos factores importantes, que han contribuido al crecimiento de la participación social en México; que si bien, han sido el resultado de que la democracia se manifieste en la auténtica participación de la sociedad en los asuntos públicos:

1. Dentro de nuestro sistema de partidos, éstos no han sido lo suficientemente experimentados en su discurso y acciones; por lo que se presentan como una opción poco viable para que los ciudadanos aspiren a influir en los asuntos del Estado; logrando con ello, un proceso de incredulidad hacia los propios partidos políticos. Prueba de lo anterior, son los altos índices de abstencionismo que se observa en cualquier jornada electoral; y además, del crecimiento acelerado de las asociaciones civiles como otras alternativas a los partidos políticos.

2. Existe una crisis de legitimidad del sistema de instituciones públicas; como ya se ha mencionado, un alto grado de asociaciones civiles se crean para suplir los espacios que no alcanzan a cubrirse por parte del gobierno; es decir, se crean para realizar o cumplir atribuciones que originalmente se le atribuyen al Estado, ante la ineficacia e ineficiencia de éste.

Esta crisis de legitimidad de las instituciones públicas y la falta de credibilidad de los partidos políticos, han dado como resultado el crecimiento de la movilización social en aspectos que años atrás no se veían, ya que es desde 1985, los movimientos urbanos ya se planteaban la necesidad de ser gobierno. De hecho existe la participación de dirigentes urbanos en puestos públicos, como los son los casos de Marco Rascón, Francisco Saucedo, y Juan Hidalgo de Asamblea de Barrios.

---

<sup>16</sup> *Op.cit.* Ana Laura de la Torre, "Alianza para la integración vecinal". La Otra bolsa de valores.

Para fortalecer a la sociedad civil es necesario que esta intervenga al momento de designar a los representantes populares y que debe de orientar sus esfuerzos a aquellas fuerzas políticas, en procesos de definición para que contiendan los candidatos que mejor representan sus intereses. Para lo cual dice Miguel Angel Armas dice "Un canal más directo y un foro real que no teníamos. Asta nuestra palabra era oída si salíamos en los periódicos. Ahora nuestros intereses se escuchan en la Cámara, en la Asamblea, nuestras propuestas son llevadas por asambleístas y diputados del movimiento urbano...Es tener más presencia en la sociedad (sic)"<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> *Ibid.*

## **2.2 Clasificación y tipología de las Organizaciones No Gubernamentales**

Las ONG's son manifestaciones de la sociedad civil organizada, y por lo cual, constituyen una moderna modalidad de la movilización social actual. Forman parte del sector voluntario o el sector social, y que en algunos casos se les llama el tercer sector; adquiriendo para su desarrollo una serie de formas o clasificaciones institucionales.

Las formas institucionales usadas en el sector de las organizaciones ciudadanas, se agrupan entorno a la asociación civil de personas, con reconocimiento jurídico o sin él, la agrupación social eclesial, la fundación y la obra social dependiente, estas entidades, su labor descansa sobre el bienestar social, en la mayoría de los casos, su ayuda se desarrolla en dos sentidos; primero, de la ayuda en favor de sus miembros o de sus próximos (parientes y amigos), que en si sería la ayuda mutua. Por otro lado, existen otras organizaciones que practican la *solidaridad social* con los ajenos mediante acciones de heteroayuda, inspiradas en la caridad o la filantropía.

Antes de pasar a exponer sobre qué tipo de clasificaciones se puede agrupar a las ONG's, es importante conocer, por lo menos, el sistema de clasificación que se desarrolla en otros países.

### **Clases de organizaciones en Bélgica**

- a) El movimiento asociativo
  - Asociaciones de autoayuda
  - Asociaciones de heteroayuda
- b) Agencias, institutos y movimientos
- c) Fundaciones.<sup>18</sup>

Otra clasificación que se realiza en Bélgica es la que se presenta ahora:

#### **1. La acción altruista**

Las organizaciones que han adoptado por esta estrategia se desenvuelven, fundamentalmente, en el campo de la lucha contra la pobreza, aunque y también actuando en otros sectores.

#### **2. La denuncia como alternativa**

<sup>18</sup> *Op.cit.*, Comité Español para el Bienestar Social, Las Organizaciones voluntarias en Europa, p. 95-98

En esta misma línea de denuncia que hay que mencionar dos tipos de organizaciones: la Asociación de consumidores y la Liga de las familias. La primera defiende los intereses de los consumidores ante las diversas circunstancias del mercado, mientras que la segunda, se ocupa de todo cuanto concierne a la familia con preferencia mediante el estudio de la legislación fiscal y del sistema de seguridad social. Otro tipo lo constituyen los grupos ecologistas, y las organizaciones de personas afectadas personal o familiarmente por algún tipo de minusvalía.

### 3. Las prestaciones de servicios

En cuanto al sector de actuación de estas ONG's, hay que señalar que este es muy amplio y que va desde los "tele-servicios" (actúan en diferentes campos: SIDA, aislamiento, droga, etc.) a la atención de gente sin hogar, es presos, toxicómanos, jóvenes en dificultades, familia, tercera edad y la minusvalía principalmente.

### 4. Asociaciones de profesionales

Se podría encuadrar la actividad entre lo que se denomina la economía social.

### 5. La acción pública auxiliar

Constituye una forma de actuación en el campo de los servicios sociales no excesivamente extendida, como podría ser de otra forma, aunque a través de la misma se configuran organizaciones de una gran solidez, el prototipo es el de la Cruz Roja.<sup>19</sup>

## **Clases de organizaciones en Francia**

### 1. Las asociaciones.

Tipos de asociaciones

- a) Asociación no declarada
  - b) Asociación declarada
  - c) Asociación declarada y aceptada
  - d) asociación reconocida de utilidad pública.
2. Asociaciones congacionales.
  3. Sociedades Mutualistas de protección social.
  4. Fundaciones.
  5. Programas y obras sociales de otros agentes sociales.<sup>20</sup>

## **Clases de organizaciones en Alemania**

a) Asociación (Verein): Se define como una agrupación duradera y voluntaria de varias personas jurídicas o naturales para la realización de un fin común. Es preceptiva una declaración estatutaria de sus fines y una forma organizativa

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp 113-117

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp 137-143

explícita. Quedan excluidos de este concepto únicamente los partidos políticos (regidos por la *Parteiengesetz*) y las comunidades religiosas o ideológicas.

b) Fundaciones: No existe una reserva legal para el término "fundación" de modo que cualquier legado o donación ligada a un fin concreto puede ser denominada "fundación" unilateralmente, al menos en principio.

Existen tres tipos básicos de fundaciones reconocidas:

Fundación legal de derecho privado

Fundación de derecho público

Fundaciones dependiente en formas sustitutorias.

c) Comunidades eclesíásticas y religiosas: en virtud del reconocimiento constitucional de la autonomía religiosa (GG art. 1240), las comunidades y órdenes religiosas dependen de sus respectivas iglesias de adscripción.

d) Cooperativas: Su actuación en el campo del bienestar social es muy limitada, tendiendo más a campos cercanos (vivienda, etc.).<sup>21</sup>

### **Clases de organizaciones en España**

En el caso de España se tiene contemplado en su clasificación aún asociaciones mercantiles; por lo que la clasificación se realiza de la siguiente manera:

- Asociaciones de personas (asociaciones civiles, asociaciones profesionales, partidos políticos, sindicatos...)
- Asociaciones de capitales, industria y personas (sociedades civiles y mercantiles).
- Asociaciones de economía social (cooperativas, sociedades anónimas, laborales).
- Asociaciones religiosas o eclesíásticas.
- Corporaciones (ONCE, Colegios Profesionales, etc.)<sup>22</sup>

Lo anterior es muestra de la clasificación con respecto a la acción social, sin embargo, una clasificación puntual sobre las Organizaciones No Gubernamentales por el momento no se ha llevado a cabo; por lo que para fines de esta investigación, a continuación se expondrán una serie de clasificaciones, como una propuesta para el análisis posterior de las ONG's.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 71-72

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 45

Como primer término, a las ONG's podemos agruparlas en cuatro grandes rubros: las que practican la autoayuda y la heteroayuda; las de hecho y de derecho; por actividad; por radio de acción y cobertura; y por su forma institucional.

- **A) Organizaciones de autoayuda y heteroayuda**

- a) Organizaciones de Autoayuda:

Las que se forman para practicar la autoayuda (parientes en desgracia, amigos, o hacia los mismos miembros de la organización -como en el caso de los clubes-); se les suele dar el nombre de *agrupaciones de autoayuda* "...a aquellas concebidas como ámbitos de reunión y de acción para los afectados por problemas psico-sociales o por enfermedades concretas (así como para sus familiares o allegados), con el fin de apoyarse, buscar vías de resolución de sus conflictos y lucha por sus intereses. Es decir, los supuestos que tradicionalmente definen la ayuda mutua".<sup>21</sup>

Bajo esta modalidad, las organizaciones de autoayuda se les llega a denominar iniciativas de autoayuda ya que han adoptado una estructura formal como asociaciones, siguiendo por tanto, la tendencia de crecimiento de otro tipo de organización que están dentro del rubro de las tradicionales.

De otro lado, los grupos de autoayuda por lo regular, adoptan la forma de ser grupos locales, generalmente no formalizados; estos grupos se hallan en asociación intermedias entre la acción social organizada y las redes formales e informales de solidaridad. Finalmente, estarían dentro de este tipo de grupos todas la diversas iniciativas ciudadanas de carácter espontáneo y altamente informal (por ejemplo, los grupos vecinales).

- b) Organizaciones de Heteroayuda

Son las que se forman para practicar la heteroayuda; es decir, la ayuda a los grupos de personas que no necesariamente se integran dentro de su esfera personal; sus actividades las diversifican tanto, que van desde actividades en el campo social, como lo es la ayuda a niños de la calle, mujeres desvalidas, ancianos, etc. Estas organizaciones suelen integrarse de manera formal; se caracterizan por el empleo de profesionales y de trabajadores voluntarios que no forman parte del grupo de afectados, sino que desempeñan tal función solidariamente, o en virtud de motivaciones de altruismo o de proximidad emotiva con las necesidades que tratan de

<sup>21</sup> *Ibid.* p. 72

cubrir. Podemos decir que en esta práctica del trabajo social en que desarrollan las ONG's de este tipo, llegan a colaborar en tareas para las que se precisa un alto grado de motivación, disponibilidad flexible de tiempo y determinadas aptitudes físicas y psíquicas.

- **B) De Hecho y de Derecho**

- a) **De Hecho.**

Son aquellas organizaciones que existen, pero sus actividades, y ellas como tales, no poseen la aprobación de las autoridades competentes, por lo que no están reconocidas por el Estado formalmente. Sin embargo, eso no significa que muchas de sus actividades y acciones dejen de tener su importancia en el medio en que se desarrollan; además que tampoco significa que por ese hecho, las actividades que realizan sean actividades ilícitas. La nota más llamativa de este tipo de asociación de hecho es la de carecer de personalidad jurídica. En Francia reciben el nombre de "asociaciones no declaradas"

En España, se admiten las asociaciones de hecho, pero con duración limitada en el tiempo. Además, para el reconocimiento de la asociación se requiere que nazca para el cumplimiento de un fin determinado que es, exclusivamente, la promoción de sus suscripciones o demandas públicas, festivales benéficos e iniciativas análogas destinadas a arbitrar fondos para cualquier finalidad lícita y determinada.

En Alemania se admite la existencia de asociaciones sin personalidad jurídica. Estas asociaciones pueden ser demandadas, ocupando entonces en el procedimiento la misma posición de una asociación jurídicamente legal. En numerosos aspectos la asociación sin personalidad es tratada como una asociación perfecta.

- b) **De Derecho**

Son todas aquellas organizaciones que tiene el reconocimiento oficial; y por lo tanto, las acciones que lleven a cabo si pueden tener repercusiones jurídicas y efecto sobre terceros; y de acuerdo a la ley, estas deben poseer estatutos, un comité directivo y los socios deben poseer la misma calidad e importancia en cuanto a voz y voto.

Bajo esta modalidad suelen revestirse de un manto de institucionalidad que asegura el cumplimiento de ciertos fines de modo eficiente y perdurable. La creación de una organización otorga fiabilidad a la intervención social, por cuanto la dota de la

estabilidad, perdurabilidad y seguridad que de otro modo carecería. La legalidad e institucionalidad la va a dar a la organización, además de sus respectivos derechos y obligaciones, la posibilidad de realizar acciones que tengan efectos jurídicos sobre terceros.

- **C) Por Actividad**

Por actividad podemos encontrar un sin fin de actividades en que se encuentran y desarrollan las ONG's; entre las más importantes son: Religiosas, deportivas, culturales, ecológicas, educativas, desarrollo comunitario, profesionales, derechos humanos, en pro del desarme, etc.

- **D) Por radio de acción y cobertura**

Por radio de acción y cobertura, se proponen las siguientes:

1. Locales:
2. Regionales
3. Estatales
4. Nacionales
5. Internacionales

- **E) Por su forma institucional**

Con respecto a ésta clasificación, tenemos, en el caso de México, a la Asociación Civil, la Fundación y la Institución de Asistencia Privada. Después de esto, se anexarán, dentro de éste rubro, a otros subtipos, pero que no tienen la característica de no ser predominantes.

### **I. La Asociación Civil**

Esta forma de organización se caracteriza, porque se puede presentar en muy diversos aspectos; es una de las formas más practicadas, ya que podemos encontrar asociaciones de derechos humanos, ecológicas, en apoyo a niño de la calle, asociaciones deportivas, etc. Es decir, es una convención por acuerdo de las voluntades que lo integran, por la cual dos o más personas ponen en común sus conocimientos y sus actividades con una finalidad distinta a la de compartir beneficios "finalidad no lucrativa".

De las asociaciones se desprende otras subdivisiones que son las siguientes:

- a) Asociación no declarada
- b) Asociación declarada
- c) Asociación declarada y aceptada
- d) asociación reconocida de utilidad pública.

## **II. Fundaciones**

"La fundación es una persona representada (patronato), pero además es una persona tutelada (protectorado). A este último, ejercido por autoridades administrativas, corresponde suplir o completar la falta o disminución de la capacidad de obrar de la fundación. Además, la intervención del protectorado se concreta en la exigencia, y subsiguiente control, de que los patronatos formalicen la contabilidad de la institución, elaboren su presupuesto y rindan cuentas a la Administración (esto último admite algunas excepciones). Asimismo en las facultades que se reconocen a las autoridades administrativas para suspender o destituir a los patronatos e investigar los bienes fundacionales"<sup>24</sup>.

La fundación cumple primordialmente una función de intermediación -de mediadora- entre el cuerpo social y las asociaciones de objeto social, actuando como promotora en el sentido amplio de la palabra. Las fundaciones son masas de bienes, financieramente viables, a las que se les puede atribuir personalidad moral, por el reconocimiento de utilidad pública.

La fundación es también una forma de heteroayuda, como se vio anteriormente, es decir, las fundaciones existentes dentro del campo del bienestar social suelen limitarse a financiar y apoyar actividades de otras entidades o colectivos, sin asumir por lo general servicios propios.

Al igual que la asociación civil, la fundación también posee una subdivisión; básicamente aplicada en Alemania:

"Fundación legal de derecho privado: creada por dotación declarada, testamento o legado, precisa la aprobación del estado, que le confiere personalidad jurídica.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp 60-61

Fundación de derecho público: se presupone que una fundación es de derecho público si su fundador es una institución de derecho público (un land, un municipio). Suele conllevar la posibilidad de una amplia intervención pública en las actividades de la fundación.

Fundaciones dependiente en formas sustitutorias: definidas como la transferencia de dotaciones a una entidad legal preexistente (una asociación, Vrg.), o incluso a una persona natural. El receptor de este patrimonio debe administrarlo separadamente del suyo propio, de acuerdo con el propósito manifestado por el donante."<sup>25</sup>

### **III Instituciones de Asistencia Privada (IAP)**

Para conocer más sencillamente este tipo de forma institucional, tenemos que decir, que ésta se considera como una serie o tipos de organizaciones de base asociativa y naturaleza pública a las que el ordenamiento o sus propios estatutos confieren funciones de carácter asistencial. Como los son los colegios profesionales y la ONCE.

Además se caracterizan por ser personas jurídicas, de *interés particular*, reconocidas por la ley. Una de las principales diferencias con respecto a la asociación civil, es que las donaciones que obtienen de otros sectores, como en el caso del sector privado, los recursos que reciban, se pueden manejar como deducibles de impuestos a favor de los donantes mientras que otro tipo de asociación no se le permite allegarse de este tipo de recursos.

Las actividades que desarrollan las Instituciones de Asistencia Privada son de objeto social; sin embargo, sus actividades se presentan como esencialmente privadas, salvo cuando gestionan servicios públicos, generalmente por la vía inadecuada del convenio subvencional y, sin embargo, los fines a los que se dirige dichas actividades y la satisfacción de necesidades sociales, guardan estrecha relación con el sector jurídico-público. Es decir, desde una perspectiva administrativa se les configura como *privadas de interés público* en virtud del interés público que dichas actividades comportan y, dentro de ellas, como servicios de interés público.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 71-72

#### **IV. Cooperativas Profesionales**

Las cooperativas son organizaciones de grupos asistenciales, formadas por personas, que en determinado momento, se encuentran desempleadas y por tal motivo, realizan cooperativas activas en el campo de los servicios sociales, ofreciendo sus servicios pagados, son los llamados <grupos de autoayuda orientados a la formación>, dedicados a la profundización e integración práctica de los estudios de trabajo social, o simplemente al perfeccionamiento práctico autoorganizado.

#### **V. Asociaciones Religiosas y Eclesiásticas**

Las asociaciones religiosas juegan un papel importante dentro del campo del bienestar social, ya que éstas, al poseer una capacidad de convocatoria social muy participativa, los beneficios y servicios que presta y otorga son trascendentales, ya que apoyan a grupos marginados, niños, jóvenes, ancianos, mujeres desvalidas, etc., por medio de alimentación, educación, albergue, asistencia médica; que si bien, muchos de los recursos que necesitan para financiar sus actividades provienen de las limosnas y donaciones que recibe de la sociedad y de algunos grupos altruistas.

Las asociaciones religiosas funcionan como una red perfectamente articulada, de manera vertical y horizontal. Además cuenta con un sin fin de actividades, donde logran hacer participar a los personas o individuos a quienes llegan a apoyar, como los son en talleres artesanales, de oficios sencillos, colectas, rifas, etc.

Una de las características principales de este tipo de asociación es su experiencia en el campo social de años, podríamos decir que de siglos; además tienen alcance y cobertura, que muchas ONG's quisieran tener, siendo que logra llegar dentro de las comunidades más recónditas de cualquier región de país.

#### **VI. Programas y Obras Sociales de otros Agentes Sociales**

Es posible encuadrarlos como parte de las ONG's, pero provisionalmente, ya que en varios aspectos dentro de las actividades que desarrollan las ONG's (básicamente en aspectos del bienestar social y comunitarios); muchos sindicatos y partidos políticos en ocasiones, por algún tipo de problema natural o coyuntural, brindan su ayuda con todo tipo de recursos con el fin de que el problema sea solucionado.

### **2.3 Autonomía, financiamiento y la gestión en las ONG's**

Enfatizando, la autonomía de este tipo de organización social, es una de sus características y cualidades principales en su relación con la esfera gubernamental. Aunque reciban apoyo de diversos tipos, tanto de otros sectores como de las instituciones públicas, sus acciones y decisiones en cuestiones internas son sólo de tomadas por ellas mismas como organización.

En determinado momento, la autonomía de las organizaciones es quebrantada por cuestiones financieras, por la importancia del apoyo público o de otras instancias. Bien es cierto que a menudo sus necesidades son muy modestas, a veces consistiendo en un local de reunión y medios de comunicación y de oficina (que pueden ser compartidos por varios grupos), así como la colaboración de algún profesional de apoyo. Estos recursos son posibles gracias al apoyo financiero de instituciones públicas, en muy menor medida, de otros agentes (asociaciones, donaciones privadas, organizaciones de bienestar).

El sector más alternativo muestra una cierta reticencia a aceptar financiación pública por temor a la pérdida de independencia que de ello pueda derivarse. Por lo que muchas de las organizaciones tienen una postura escéptica frente a los apoyos que necesitan ya que de alguna manera, cuando llegan a recurrir de la ayuda de otros grupos tanto privados como institucionales, sienten la obligación moral de invitarlos, en el cuerpo directivo o la junta directiva de la asociación, sin embargo, este tipo de relación o las consecuencias que de ello emane, se pueden manejar desde dos formas, la primera es cuando, por parte de la asociación se elabora un informe en el cual se especifica el destino de los recursos que se aportaron. Por ejemplo, la Asociación llamada Cáritas A. C. cada vez que recibe un donativo manda una carta a sus donantes potenciales, donde se le explica el destino con que fue objeto su aportación.

El segundo tipo que se desprende de esta relación es cuando el donante le exige a la asociación que apoya, pero la condición de que con esa aportación se beneficie a tal persona, o que se destine para determinadas obras. Es decir el donante influye, en determinado momento, en las decisiones de la organización.

Por lo que las ONG's se encuentran entre el constante dilema sobre si aceptar recursos de instituciones, sin la necesidad de verse comprometidas en otros campos

que se puedan generar de la relación cuando se pide cualquier tipo de apoyo. Sin embargo el dilema es tentativo, ya que con los recursos y apoyos que se reciban van a darle vida a la organización en el cumplimiento de sus actividades y metas.

Cabría preguntarse ¿Qué importancia tienen los recursos para cualquier organización? Los recursos, sin lugar a dudas, son la base fundamental, ya que gracias a ellos, la organización tiene la capacidad de adaptarse a las nuevas circunstancias y subsistir como tal; además, de que gracias a esos, mismos recursos, realiza las actividades y cumple los objetivos para lo que fueron creados.

"El dominio de recursos condiciona las actividades de las organizaciones de un movimiento social:

- I) Los activos o los pasivos da legitimidad frente a las finalidades de los sectores;
- II) Las facilidades materiales de funcionamiento (oficinas, sistemas de información, acceso de los medios de comunicación, etc.);
- III) Los recursos financieros disponibles;
- IV) el capital humanos que pueda movilizar la organización"<sup>26</sup>.

Esto nos pone de manifiesto la importancia de exponer los mecanismos existentes que desarrollan las ONG's para la obtención de fondos y su financiación; es decir, explicar los mecanismo y las fuentes que tiene para mantener sus actividades y acciones para lo que fueron creadas.

Antes que nada, tenemos que realizar una primera clasificación general con respecto a apoyo a través de dinero.

a) Apoyo externo:

Fundamentalmente se sustenta en divisas extranjeras, y se manifiesta por medio de los recursos que aportan los organismos internacionales, fundaciones y algunos gobiernos que apoyan, por ejemplo, a los países en vías de desarrollo. Casi en su totalidad es dinero corporativo, sea de los fondos que los Estados asignan a ayuda externa, al igual que de colectas de las iglesias o de instituciones filantrópicas, sea de fundaciones o empresas nacidas de la acumulación capitalista.

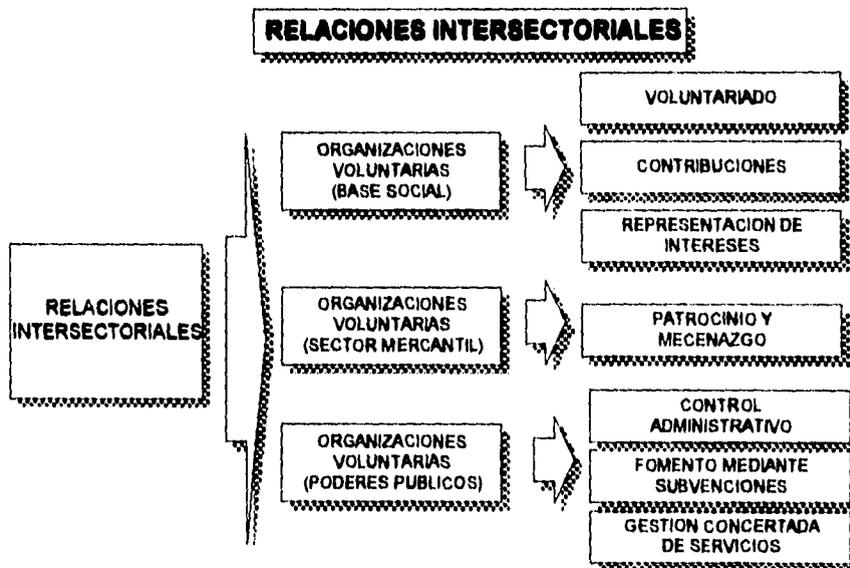
---

<sup>26</sup> *Op.cit.* Jean G. Padiou, El Estado en Concreto, p. 37.

**b) Apoyo Interno:**

El apoyo interno sigue también un patrón corporativo, sobre todo del Estado y de algunas *mecenas* particulares. Es decir, lo mismo que del apoyo externo, éste se nutre del Estado, fundaciones y donaciones de los particulares.

Las ONG's para la obtención de sus fondos, lleva a cabo, una serie de relaciones con los diversos sectores sociales, para los cuales, desarrollan diversos mecanismos de obtención de fondos; es decir, en el cuadro (1.1) se observa claramente las relaciones intersectoriales que desarrollan las ONG's para obtener y ampliar los recursos que le van a dar vida a la organización.



**Cuadro (1.1)**

Del cuadro anterior, se desprende que las ONG's tienen un mosaico de posibilidades de hacerse de los recursos financieros que le son necesarios.

Como primer punto, el sistema de acercamiento se desarrolla de la siguiente manera:

**1. ONG's-Base social**

De la base social, obtienen desde la recepción de legados y donaciones, recursos en forma de bienes o en especie, apoyo directo de recursos financieros; asesoría técnica

y jurídica (en el caso de que trabajen o estén afiliadas a alguna red); además, del esfuerzo humano que trabaja voluntariamente en muchas de las actividades propias de las ONG's, o en actividades de recaudación de fondos (organización de rifas, colectas, basares, entre otras cosas).

En el transcurso del trabajo de gestión en la obtención de fondos, se ven envueltos en una serie de relaciones con las siguientes tipos de organizaciones y miembros de la sociedad asociados y nos asociados:

- a) Fundaciones civiles y canónicas
- b) Instituciones religiosas y eclesiásticas (Cáritas, hospitales, asilos)
- c) Otras figuras de raíz fundacional (cajas de ahorro)
- d) Instituciones no dependientes o sin personalidad jurídica
- e) Instituciones privadas de investidura pública (Cruz Roja)
- f) Miembros de la sociedad no organizados.

## **2. ONG's-Sector privado o empresarial**

De este sector, el apoyo se desarrolla por medio de las donaciones directas y los patrocinios a las actividades, foros, encuentros y todo tipo de actos que realizan las ONG's. Estas donaciones directas se dan de manera abierta, es decir, de libre disposición por parte de la entidad receptora, o bien condicionadas a fines especificados por el donante.

- a) Empresas comercializadoras
- b) Empresas de servicios
- c) Empresas productoras o transformadoras.

## **3 ONG's-Poderes públicos**

El apoyo y acceso a recursos que reciben muchas organizaciones no gubernamentales de los poderes públicos se desarrollan en tres modalidades:

- 1) Prestaciones subsidiarias y el otorgamiento de recursos directos a las entidades, en cuanto tales. Además la financiación de origen federal o estatal se traduce prácticamente a cuotas fijas asignadas para las entidades de las Previsión Social Voluntaria, según su importancia relativa.
- 2) convenio para la realización de actividades y estudios
- 3) indemnización a ciertas entidades por las actividades realizadas.

Con el trabajo de gestión que desarrollan todas estas organizaciones, da pie a que puedan conseguir los recursos que necesitan, sin necesidad de que sean influidas en cuestiones internas de su organización, este trabajo de gestión funciona como un modelo en el cual los miembros de la organización participan en todas las actividades que llevan a cabo.

Por lo que en el caso de México, la gestión y relación con los poderes públicos se desarrolla en los tres niveles de gobierno:

- a) Administración Pública Federal
- b) Gobiernos estatales
- c) Gobiernos municipales

Existe otro sistema de financiación, que es la aportada por los usuarios a través de la de los servicios de Seguridad Social que prestan muchas ONG's. Además de esto las organizaciones cuentan con sus propios fuentes de financiación: además de sus propios ingresos patrimoniales (rentas), se captan fondos a través de colectas o loterías benéficas.

La gestión es una de las principales características de las ONG's, ya que el trabajo de gestión va a hacer uno de los elementos por lo cuales, éstas, van a establecer sus lazos y relaciones con otros sectores (público, privados y sociales). La importancia de este aspecto, es que gracias al trabajo de gestión, las ONG's va a obtener desde subvenciones públicas, recursos monetarios, infraestructura, etc.

En este sentido, las ONG's con respecto a la gestión, desarrollan, una o todas de las tres estrategias de trabajo que a continuación se enumeran:

1. Forman organizaciones representantes de los intereses de sus miembros y de la defensa de la gente o personas que se plantean como objetivo su apoyo, frente a los poderes públicos, otras asociaciones nacionales o internacionales y la sociedad en general.

2. Como la gran mayoría de las organizaciones dedican a la prestación de servicios, a la realización de obras sociales y establecimientos con sentido social, buscan como ya se ha mencionado, frente a otros sectores (político, privado y social), los diversos apoyos que necesitan para llevar a cabo las obras sociales que va a a realizar.

**3. Siendo el trabajo de las ONG's eminentemente no lucrativo, establecen trabajos de animación social y de convocatoria para despertar la conciencia colectiva tanto en sus miembros como a la sociedad en general; es decir, es la generación de corrientes de acción y concientización en los diversos grupos sociales (asociados y no asociados.)**

**Al igual que los mecanismos de financiamiento, el trabajo de gestión se inserta dentro de una dinámica integracional y de acercamiento con otros grupos y sectores de la sociedad; las ONG's llegan a tener relaciones con:**

- **Instituciones públicas**
- **Grupo de asociaciones integradas al aparato público**
- **ONG's nacionales o internacionales**
- **Grupos de asociaciones independientes**
- **Asociaciones coyunturales**
- **Organismos internacionales de apoyo (UNESCO, UNO, UNICEF, etc.)**
- **Otros grupos alternos, no necesariamente ONG's, como los son los sindicatos y los partidos políticos, que en ocasiones, en graves problemas sociales o naturales, ayuda a la iniciativa social.**

## **2.4 Las organizaciones juveniles. Expresión de las Organizaciones No Gubernamentales**

Como en la definición que aporta la ONU acerca de las ONG's, las organizaciones juveniles se contextualizan en este tipo de clasificación.

La organización juvenil se ve impulsada por una serie de factores y circunstancias, y de acuerdo al tipo de socialización que han recibido de la sociedad y del entorno en que se desenvuelven.

De acuerdo con un estudio realizado por Prieto Lacaci, se desprende que, el 18.5% de los jóvenes de 15 a 21 años de las grandes aglomeraciones urbanas forma parte actualmente de alguna asociación; el 15% estuvo asociado alguna época de su vida, aunque ahora no lo esté, y el 66.5% nunca a formado parte de una asociación.<sup>27</sup>

Así, pues según estos datos, la tercera parte de estos jóvenes cuentan con algún tipo de experiencia asociativa, aunque solamente algo más de la mitad de este colectivo participe en alguna medida en actividades asociativas.

"Ciertamente algunas cuestiones relacionadas con el fenómeno asociativo han sido considerados en mayor o menor medida, en todas las encuestas nacionales a la juventud, desde la primera, en 1960 hasta la última, en 1989.

Tampoco deja de estar presente esta temática en todas las encuestas locales o regionales que comienzan a abundar a partir de finales de los años 70's, y que alcanza su punto álgido hacia 1985, declarado por la UNESCO año internacional de la juventud.

Para cualquier política y programa de atención a la juventud, es necesario conocer datos de interés sobre los factores del asociacionismo juvenil, que se representan como las tasas de asociatividad como las que anteriormente se explicaron; y de más adelante, conocer los tipos de asociación preferidos por los jóvenes, principalmente para establecer los perfiles genéricos y cuantitativos de la participación de los jóvenes en asociaciones. Empero, la clasificación de las formas de asociación de los jóvenes

<sup>27</sup> Leiva, Prieto Lacaci, Rafael, Asociacionismo juvenil el medio urbano, Instituto de la Juventud de España, 1991, p. 27.

se realizara en el capítulo siguiente; por lo que a continuación se expondrán algunos de los factores más importantes que influyen para que los jóvenes se organicen.

Los factores que inciden para que los jóvenes participen en asociaciones voluntarias no parece que varien demasiado de unos contextos sociales a otros, ya que existen patrones de comportamiento en ese periodo de edad muy similares, hasta podríamos decir idénticos. Las principales variables demográficas y socio-culturales que influyen en la participación asociativa de los jóvenes son el sexo, la edad, la clase social, el nivel de estudios y la ocupación, así como las disposiciones ideológicas (orientación política o religiosa) que, parcialmente, están condicionadas por las variables anteriores.

### **Sexo**

Los jóvenes tienen relación y se agrupan por la identificación del sexo; fácilmente es observable, por ejemplo, en los grupos deportivos, donde los grupos y equipos se desprenden por el sexo. En otros aspectos, como en asociaciones culturales, políticas o sociales, los hombres tienden más a la integración y asociacionismo.

### **Edad**

Las tasas de asociatividad están también influidas por la edad; ya que de acuerdo al mismo estudio realizado por Prieto Lacaci, son los jóvenes que se encuentran en el periodo de edad que va de los 15 a 21 años son los que más participan en asociaciones, con una tasa del 23.7%, en ocho puntos porcentuales más que los jóvenes de más edad.<sup>28</sup>

### **Clase social**

La clase social de cada uno de los jóvenes a la que pertenece, es decir, el origen económico, determina el nivel de asociacionismo. Por lo regular, es en la clase alta en que se índice más alto el asociacionismo; ya que en este estrato social y económico, los jóvenes poseen mejores condiciones de vida, y su padres, por lo general poseen algún estudio de nivel superior; es decir, es en gran medida a la influencia que tiene la profesión y estudios de los padres que influye en la participación asociativa de los jóvenes.

Después de la clase alta, tenemos en segundo lugar a los jóvenes de la clase media y posteriormente a los de la clase baja. Las tasas de asociatividad decrecen a medida

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 29

que descendemos en la escala social. Siguiendo con Prieto Lacaci, el 25.1% de los jóvenes de clase alta y media alta están asociados, por el 20% de la clase media y el 14.5% de las clases media-baja y baja.<sup>29</sup>

Otro factor aunado al de la clase social, es que los jóvenes de clase media se desarrollan en una sociedad urbana

### **Actividad**

Los jóvenes que más participan en asociaciones son los que se identifican con las actividades que realizan; es decir, los jóvenes se pueden organizar en torno a un sindicato debido a su calidad de trabajadores; otros por el contrario, se organizan en torno a un grupo estudiantil debido a que estudian en alguna escuela.

### **Nivel de estudios**

El nivel de estudios alcanzado, o el tipo de estudios que cursan actualmente, son muy discriminadores de la práctica asociacionista, aunque su efecto no sea lineal. Parece que el umbral mínima de estudios necesarios para que la probabilidad de asociarse tenga algún peso estadístico en la finalización de los estudios de E.G.B.

### **Posición política**

La orientación política marca grandes diferencias en la pertenencia de asociaciones. Debido a que en la etapa juvenil, los jóvenes se caracterizan por ser propositivos, críticos, imaginativos, y sus convicciones se inclinan por la justicia y por la transformación social en la búsqueda de bien común, los jóvenes más asociados son los que se sitúan en las posiciones de la izquierda.

Los anteriores factores, se consideran como los más importantes, ya que existen muchos más por los cuales, los jóvenes se inclinan por asociarse con otros jóvenes. Todos los factores se consideran como las partes más elementales que componen a la realidad social en todos sus niveles de profundidad.

En este sentido, la participación de los jóvenes se hace importante, ya que en una sociedad democrática, y donde la población juvenil es mayor, como en el caso de México, donde los jóvenes comprendidos entre los 15 a los 29 años de edad representan el 45% del total de la población, tienen la posibilidad de inclinar la balanza del desarrollo del país en todos sus aspectos. "La participación de las generaciones

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 30-35

jóvenes es especialmente importante, no sólo por que supone la asunción de su papel en aquello que le atañe, sino porque le permite realizar el aprendizaje necesario para su incorporación activa y responsable a la sociedad".<sup>10</sup>

Por otro lado, existen muchos jóvenes que no tienen filiación o pertenencia a organizaciones formales o informales, este sector juvenil es conformado por la gran mayoría de los jóvenes. Asimismo, el surgimiento de una parte importante de las organizaciones juveniles se da, como otro factor, de manera coyuntural en torno a objetivos muy concretos que una vez cumplidos propician su desaparición.

Las organizaciones juveniles con mayor solidez, son aquellas que se encuentran ligadas o respaldadas por partidos políticos, sindicatos, clubes de servicio, empresarios, o bien por instituciones educativas. Para objeto de este estudio, las organizaciones pueden dividirse de la siguiente manera:

- Políticas
- Estudiantiles
- Laborales
- Empresariales
- Académicas
- Culturales
- Deportivas
- Ecológicas
- De participación comunitarias
- Otras

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 19

## **2.5 Una nueva modalidad de las Organizaciones No Gubernamentales: la creación de redes.**

Existe una mayor tendencia de las ONG's a seguir pautas de cohesión y formalización, dando lugar a asociaciones y federaciones. Este ha sido el proceso que se está siguiendo por todas las iniciativas de las ONG's, que se agrupan para defender sus intereses.

Formar redes es una alternativa que han definido las ONG's en su relación con otros sectores, ya que por medio de este tipo de organización macro, les da la posibilidad de ser participes en el otorgamiento de mayores fondos y recursos, tener mayor presencia, y ampliar sus actividades.

Las redes se entienden como aquellos "Procesos dinámicos permanentes que vinculan de forma múltiple, discontinua y redundante a personas, grupos y redes formales y no formales. Las redes pueden o no tener estructura formal. Lo esencial de las redes no son las estructuras, sino los procesos horizontales y descentralizados de comunicación y toma de decisiones. Están cimentadas en relaciones personales sólidas que resisten la prueba del tiempo. Son procesos de apoyos a personas, grupos y redes que se adaptan a la forma y circunstancias del usuario".<sup>31</sup>

La importancia de formar redes, es las ONG's tiene la oportunidad de compartir información, recursos y actividades, son las tareas que han sido enfatizadas por ellas mismas, a los largo del proceso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD)<sup>32</sup> La formación de redes son esenciales para trabajar eficazmente en conjunto. Las redes implican también reuniones cara a cara, por medio de reuniones e informales; es el acercamiento de sus recursos como los son los medios impresos, teléfono, fax, correo, radio, televisión y comunicaciones por conmutador.

En las redes, todas las ONG's son importantes, todas deben ser usadas en las diferentes circunstancias de la vida y la cultura. Por lo cual deben comunicarse constantemente por dentro y a través de las fronteras organizativas y sectoriales. También se crean redes para usar todos los medios que contribuyen a difundir sus

<sup>31</sup> Proyecto 'BA-ASOLAI ('Transparencia') PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) con la participación de redes de ONG's y el gobierno mexicano". La otra Bolsa de valores, N° 20 Vol. 1993, Cuaderno 2 México, p. 18

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 18.

**ideas, promover relaciones entre ellas y con los otros sectores de la sociedad; es compartir e intercambiar información con quienes tienen intereses comunes y participar en actividades afines. La promoción de las redes es un objetivo prioritario de las ONG's para dar a conocer su importancia y ampliar sus horizontes.**

## **2.6 Los proyectos de productividad social y económica de las ONG's**

La relación entre el Estado y sociedad civil adquiere un carácter material cuándo se vincula con esta mediante la Administración Pública. Es decir, es mediante el aparato público que el Estado adquiere una interlocución preponderante frente a quien se plantean las demandas materiales exigiendo el cumplimiento de las políticas públicas. Frente a esto, la sociedad adquiere una posición de desarrollo por medio de la integración y resolución de sus propias fuerzas, basándose el poder social que tiene y en su capacidad organizativa y de respuesta frente a los estrictamente particular, además del interés de sus grupos y a la preeminencia de estratos económicamente fuertes.

La Administración Pública en el marco de esta relación, debe estimular activamente la participación ciudadana en la gestión pública; es decir, el Estado debe ser un verdadero animador social para lograr las potencialidades de este tipo de movilización y organización social.

En este contexto, la relación más directa entre la sociedad civil y el Estado es por medio de la Administración Pública y las ONG's, ya que éstas como parte de la sociedad en general, demandan mayores apoyos gubernamentales para financiar sus actividades; sin embargo, existe la experiencia de que las políticas gubernamentales dentro de un esquema paternalista solo logran incrementar la desigualdad social, fomentar la dependencia y el burocratismo; porque la nueva relación se debe desarrollar mediante políticas y programas gubernamentales, donde debe existir un compromiso de corresponsabilidad entre estos dos sectores.

El Estado para cumplir sus atribuciones, como lo son el bienestar social, la seguridad pública, brindar educación, la distribución de la riqueza, etc., debe tener la capacidad de instrumentar políticas y programas viables que mantengan activa la participación social y el potencial humano de las ONG's; y así, lograr también, satisfacer con mayor amplitud las necesidades y demandas sociales.

Los diversos mecanismos que realiza el gobierno para apoyara a las ONG's, serian los siguientes:

1. Exenciones, franquicia postal y telegráfica, subvenciones, ayuda técnica y asesoramiento para el desarrollo de muy diversas actividades.

2. Establecer un marco jurídico que tenga y contemple estatutariamente los mayores beneficios para la ONG's, ya que éstas desarrollan actividades que le son originariamente atribuidas al Estado.

3. Realizar programas donde se establezcan mecanismos de promoción social en favor de las comunidades y los grupos marginados que están dentro de los objetivos y metas de las políticas institucionales; y a partir de esto, buscar la participación y los recursos de las ONG's; es decir, aprovechar su potencial humano, financiero y de infraestructura que poseen; por lo que éstas se deben comprometer, como una relación mutua y de corresponsabilidad con el gobierno, con participar en los programas que elabora éste.

4. Fomentar las actividades de las ONG's por medio de programas donde participen miembros de los otros sectores; además el acercar la oferta institucional existente como trabajo de gestión gubernamental; ya que existe diversos programas y apoyos diversos y dispersos en muchas instituciones, dentro de los tres niveles de gobierno, que existen específicamente para las ONG's y que éstas no conocen.

5. Incrementar las cuotas y las partidas presupuestales, en los tres niveles de gobierno, ya sea mediante el otorgamiento directo de recursos o por medio de créditos financieros para financiar proyectos sociales.

De acuerdo a los puntos anteriores, las ONG's diversifican sus actividades y afianzar su autonomía e independencia frente a otros sectores de la sociedad, incluyendo al sector público. Puede ser posible que apoyando un solo proyecto, éste sirva de base para que éstas se encaminen a la autonomía y autosuficiencia en todos los sentidos.

Existen recursos gubernamentales para apoyar y fomentar las actividades de la sociedad civil en aspectos de desarrollo social y comunitario; al igual que existen actividades y prestación de servicios que desarrollan las ONG's, lo que hace necesario realizar programas de colaboración entre estos dos representantes del sector social y público; esta relación se debe desarrollar bajo el principio de corresponsabilidad y transparencia, y una de esas formas es un sistema de financiamiento novedoso que se gestó dentro de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); donde el gobierno por medio de la Sedesol se compromete a apoyar decididamente la iniciativa social y las ONG's se comprometen a ampliar sus actividades y sus campos de acción en coordinación con los programas gubernamentales.

Esta nueva modalidad de financiamiento se ha empezado a desarrollar en México, por lo que cabría definir dichos proyectos y explicar a grandes rasgos su operatividad. Los

proyectos de productividad social y económica son alternativas novedosas de financiamiento para las ONG's, ya que éstos proyectos les hace partícipe de seguir fomentando el trabajo comunitario que realizan, además de ampliar su cobertura y diversificar sus actividades; al mismo tiempo de que tienen la ventaja de incrementar sus recursos.

#### **A) Proyectos de Productividad social**

Existen dificultades sobre cómo medir los resultados de los proyectos de productividad social, siendo que una de sus principales dimensiones es que la inversión o el crédito se mide a partir del impacto social. Podrían establecerse estándares de utilidad, sin embargo, al momento de llevarlo a la práctica se tomaría muy complicado ya que el desarrollo de los diversos proyectos de cualquier ONG son tan diversificados que no se podría saber puntualmente el destino e impacto de los recursos o créditos que se otorgan. No obstante, los esquemas de apoyos a los proyectos de rentabilidad social debe tener dos fuentes:

1. El incremento de la partida presupuestal para el apoyo a estos proyecto.
2. Del traspaso de los recursos que se destinan en buena parte a las instituciones que tienen la tarea de realizar programas para las ONG's, siendo que muchos recursos solo se justifican de diversas maneras burocráticas y menos para destinarlos en apoyo a las ONG's en su constante esfuerzo social que realizan; ya que éstas se fincan en el verdadero apoyo social y comunitario y de los grupos marginados.

La productividad de los proyectos se deben medir de acuerdo al número de beneficiados y el número de servicios que se presten con el mismo; por ejemplo, si con determinados recursos se apoya a determinados número de personas, con el financiamiento de los proyectos se incrementarían los beneficiarios, siendo la diferencia lo que determine la rentabilidad social. (Nota: Explicar con exactitud en términos más técnicos y operativos el desarrollo de los proyectos, ya sea de productividad social o económica, es necesario recurrir a especialistas en proyectos).

#### **B) Proyectos de Productividad económica**

En muchas ocasiones, el trabajo de gestión que desarrollan las ONG's es insuficiente para mantener sus actividades y seguir así, apoyando a sus beneficiarios; por lo que

tienen que realizar actividades diversas, aveces, totalmente diferentes al giro que realizan. Tenemos pues, que entre los principales mecanismos de financiamiento que tienen las ONG's, se encuentran las rifas, colectas, basares, cuotas de recuperación de los servicios que prestan, etc., sin embargo, muchas organizaciones, de acuerdo por sus características de trabajar con niños de la calle, jóvenes, mujeres desvalidas, ancianos, minusválidos, farmacodependientes, etc. dentro de sus principales actividades y terapias, los mantienen ocupados en muchas actividades manuales y de trabajo, por lo que costo de su manutención de estas personas, al igual que su sola instancia, requiere de un esfuerzo económico formidable.

Por lo anterior, un gran numero de ONG's han adoptado, como una de sus tantas actividades y mecanismos de financiamiento, involucrar a sus beneficiarios en tareas y actividades comerciales, artesanales, de créditos (en el caso de las cajas de ahorro), tareas productivas de carácter casero y sencillo (talleres de carpintería, herrería, renovación de muebles, etc.); actividades agrícolas (cultivo de pequeños huertos y hortalizas, o cultivo de productos sencillos como el maíz, frijol, etc.), entre otras actividades.

En este contexto, los proyectos de rentabilidad económica entrarían dentro de este tipo de actividades, las utilidades de estos esfuerzos sociales productivos, al llevarse a cabo, serían utilizados en los siguientes aspectos:

1. Seguir apoyando a la beneficiarios y grupos a quienes atienden las ONG's, para ampliar su cobertura.
2. Incrementar los recursos que se utilizan para aspectos internos y de administración.
3. Volver a reiniciar el ciclo del proyecto, pero ya con recursos propios, para que este sea de utilidad en un futuro de corto, mediano o largo plazo, según la característica de éste; es decir, seguir con el incremento de los recursos a partir de las ganancias para seguir el ciclo del mismo proyecto o para desarrollar otros que anteriormente no se tenían contemplados pero que son resultado del buen resultado del inicial.

Uno de los elementos novedosos de los fondos es que la Administración Pública los integra por medio del trabajo de gestión no solamente dentro de su estructura interna, sino que además, logra la participación del sector privado, específicamente de la banca. Aunado a esto, existe el compromiso, en términos reales, por ejemplo, de la

Sedesol de contar con un fondo para apoyar con recursos financieros a las ONG's, de éstos apoyos, del 30% del capital que entrega es de riesgo; es decir, si por algún motivo llegaran a fracasar los proyectos aprobados, las ONG's tienen la seguridad de que el 30% del capital obtenido no van a tener que liquidarlo, ni aún haciendo uso de sus recursos que se han ganado con su propio esfuerzo, por el compromiso anteriormente expuesto. Lo que les da mayor certidumbre, apoyo y seguridad a las ONG's de aventurarse a lograr su autonomía y autosuficiencia de los demás sectores privados, públicos y sociales.

La participación de la sociedad civil por medio de las ONG's se va haciendo cada vez mayor, poniendo el ejemplo de las asociaciones ecologistas, que si bien, es un campo de participación poco desarrollado, actualmente existen alrededor de 500 organizaciones de este tipo que han crecido en los últimos años. Además el gobierno a volteado los ojos a las ONG's para apoyarlas de diversas maneras.

El cimiento de un orden social en un contexto de solidaridad y justicia multidireccional en la relación Estado-Administración Pública-sociedad civil, adquiere hoy en día un impulso vigoroso al reconocer que al interior de la propia sociedad han surgido nuevas manifestaciones de grupos no necesariamente tradicionales, que luchan por el reconocimiento de los rezagos y demandas que históricamente no han sido resueltas en favor de los núcleos sociales mas desprotegidos.

"Entre los movimientos de la sociedad que demuestran un replanteamiento del papel del Estado y su actuación a través de la Administración Pública, pueden citarse: a) El planteamiento cada vez más frecuente de controversias públicas o de encuentros y debates entre interlocutores de la administración pública y de la sociedad civil, con respecto a los fines y medios de movimientos sociales, b) La movilización de fuerzas civiles en pos de movimientos pacifistas espontáneos, c) La existencia de un nuevo paradigma planteado en movimientos sociales en sociedades auto-creativas, y d) La existencia y participación real en procesos políticos de los llamados partidos verdes o ecologistas, entre otros ejemplos".<sup>33</sup>

Las movilizaciones por medio de las ONG's, aparte de factores circunstanciales, vendrían a significar un intento de acomodación de las organizaciones voluntarias en la trama de las relaciones propias de un medio sociopolítico en el proceso de la

<sup>33</sup> *Op. cit.* Pontifes Martínez Arturo; Poblano Chávez Daniel, Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano, p. 46

democratización. En la medida en que la trama de la misma se enriquezca con nuevas formas de organización, agrupación de esfuerzos, participación, voluntarismo, solidaridad social y corresponsabilidad, se fortalecerán las bases del sistema democrático que finca sus sustentos en gran parte de una sociedad civil activa, consciente y organizada. El crecimiento de la movilización social es un signo relevante en el desarrollo político, básicamente en el proceso de democratización de México; ya que la participación política, que se incrementa extraordinariamente, se mueve a desarrollar en y por diversas vías, que van de las movilizaciones hasta la organización política o no política. Estos cambios tienden a influir y aún cambiar el comportamiento político en todos sus sentidos.

El desarrollo político que en determinado momento y circunstancias realizan las ONG's, no tiene como objetivo principal alcanzar una condición política específica - como sostiene Alfred Diamant- sino crear las condiciones en un esquema institucional viable para la solución de un amplio campo de problemas y demandas sociales.

En este sentido, la participación de los jóvenes en organizaciones civiles, como expresión misma del sector poblacional mayoritario, empieza a desarrollarse para que los mismos jóvenes encuentren sus propios formas organizativas por ser ellos afectados en todos los aspectos que aquejan al país.

México vive en un contexto de juvenilización de sus costumbres y manifestaciones sociales. La expresión de ese hecho está a la vista en los foros organizados por los propios jóvenes, en las bardas de la ciudad pintadas por las pandillas donde se manifiestan sus preocupaciones, en las cifras demográficas, etc. El interés en participar va de la obtención de espacios de poder a las cuestiones ecológicas, académicas, de derechos humanos, sectoriales, de grupos minoritarios, de vida urbana y el campo. Es decir, de su inserción plena en todos los aspectos que la sociedad exige.

# **CAPITULO III**

## **LA PROBLEMÁTICA DE LA JUVENTUD Y LAS ORGANIZACIONES JUVENILES EN MEXICO.**

### **3.1 Problemática de la juventud**

Para instrumentar una política de atención a la juventud, y sobre todo, para crear los mecanismos de acercamiento con las asociaciones juveniles es necesario realizar un diagnóstico de la problemática en que se encuentran los jóvenes, ya que de esto depende la certeza de una estrategia y los diversos mecanismos de solución para dar respuesta las demandas y necesidades de los jóvenes.

Conocer e insertarse en los problemas cotidianos de la juventud sirve para tomar conciencia del estado de un sector de la sociedad tan grande como son los jóvenes. Además de que se establecen las bases, si no a ciencia cierta pero si de una manera más aproximada, de la magnitud de lo que implica llevar a cabo la política hacia los jóvenes para que estos logren su integración en todos los aspectos de la sociedad.

Actualmente en los círculos gubernamentales, políticos y académicos, existe el debate sobre cómo debe llevarse a cabo, dentro de la política social del gobierno federal, la política de atención a la juventud. Es decir, aquello que sea viable para dar respuesta a las necesidades de los jóvenes. Existen tendencias variadas que opinan en torno a la creación de la Secretaría de la Juventud, mientras que otros piden lo contrario, al argumentar que crear una Secretaría para los jóvenes, será solamente para generar mayor burocracia; por otra parte existe la opinión de que no debe existir una política para la juventud como tal, porque se piensa que los jóvenes se encuentran en todos los sectores de la sociedad; hay otros que conocen esto, creen que la mejor opción es llevar a cabo un programa de coordinación interinstitucional que pueda dar respuesta integral a los jóvenes por medio del trabajo conjunto de las instituciones que tienen relación directa e indirectamente con los jóvenes Sin embargo esta idea apenas se tienen en proyecto en uno de los programas gubernamentales: el Programa de Jóvenes en Solidaridad. De acuerdo al análisis anterior, se puede decir que:

1. Los jóvenes se encuentran en todos los aspectos de la sociedad.
2. Al dar origen a una Secretaría de la Juventud se crearía una superburocracia, que no cumpliría los objetivos propuestos.

3-. Es necesario la restauración de un programa interinstitucional entre las instituciones que poseen programas de manera directa e indirecta hacia los jóvenes.

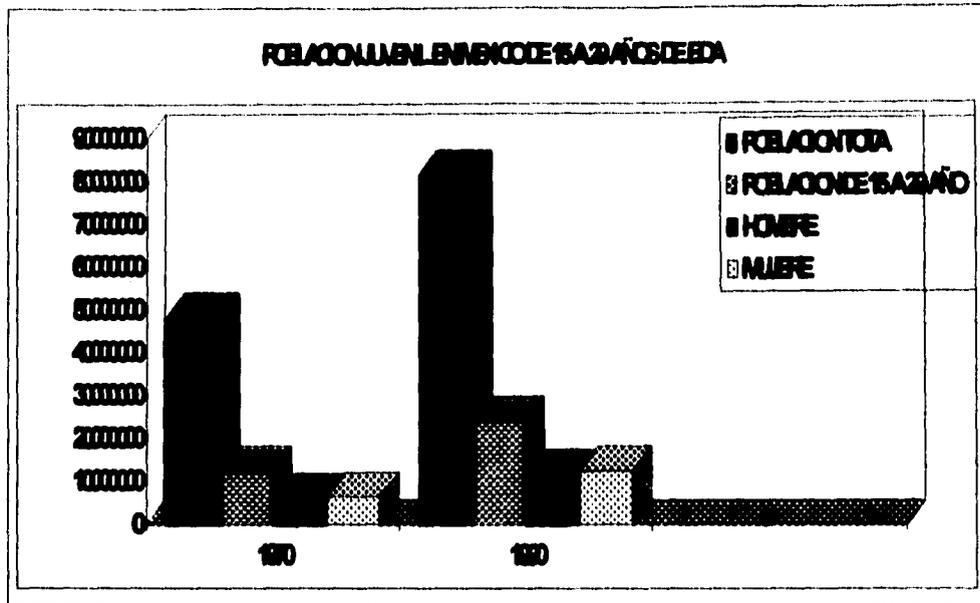
Los jóvenes independientemente de que se encuentren en todos los aspectos de la sociedad, tienen sus propias características como sector o grupo social. Una de esas características es aquella que los jóvenes se encuentran en proceso de formación y transformación en todos los sentidos: biológica, física, psicológica, cultural, económica y socialmente.

Teniendo en cuenta que los jóvenes se encuentran en todos los aspectos de la sociedad, en este capítulo se hará el diagnóstico de la problemática de la juventud, sin embargo, por ser muy abundante el tema, lo que representan en sí los jóvenes, por tanto el diagnóstico se centrará en los aspectos que más inquietan a los jóvenes. Antes de pasar a desglosar las variables que caracterizan la problemática de la juventud, vamos a explicar lo que representa la juventud en términos cuantitativos para conocer el grueso de la población que representan.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para el último Censo de Población y Vivienda 1990, en México existen 81,249,645 habitantes en toda la República, y de esa población, los comprendidos entre los 15 y 29 años de edad son alrededor de 23,898,078 personas, es decir, el 29.413% del total de la población<sup>1</sup>, de los cuales 11,548,615 son hombres y 12,349,463 son mujeres.

---

<sup>1</sup> Ciave, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Estados Unidos Mexicanos, Indicadores sociodemográficos, "XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.



Como se puede observar en el gráfico, los jóvenes representan un alto porcentaje de población, por lo que no se puede soslayar su importancia como sector poblacional mayoritario.

## ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

### 3.1.1. Empleo juvenil

*"... joven es alguien que está donde quiera que haya vida, alegría, dinámica, conflicto, calor, discusión, competencia, pleito. Y es el joven de hoy sobre todo, quien no se conforma con repetir lo consagrado. Su actitud es de escepticismo a lo de siempre y de apertura hacia lo nuevo. Si el niño vive del presente y el anciano del pasado, el joven vive del futuro. El joven sin saberlo, intuye por futuro el no ser permanente el no estacionarse, el ir en busca de lo que no está al alcance de la mano"<sup>2</sup>.*

La principal preocupación y demanda de los jóvenes en general, independientemente del estrato social al que pertenezcan, es el empleo; ya que debido a su proceso de formación en que se encuentran, ven la necesidad de tener fija la mirada en su porvenir inmediato:

Es en el empleo que los jóvenes buscan mejores condiciones económicas, salario suficiente, el derecho al descanso y la recreación, la protección de la salud y de la vida, la necesidad de supervisión y de la mayor educación y progreso, la necesidad de sistemas de seguridad y de bienestar sociales. En otras palabras, los jóvenes mediante el empleo van a tener la oportunidad de integrarse plenamente a la sociedad y de encontrar satisfactores indispensables para su vida.

Para el gobierno el empleo juvenil se presenta como un problema social al que hay que dar respuesta inmediata y satisfactoria, ya que de no establecerse políticas y programas para dar respuesta a esta demanda, trae consigo problemas de grandes dimensiones debido a que los jóvenes, en el caso de México, representan más del 30% de la población nacional; aún cuando no todos los jóvenes se enmarquen dentro de la llamada Población Económicamente Activa (PEA).

Los jóvenes, a falta de empleo, buscan otras alternativas, que en ese momento se presentan como más fáciles, pero que sin embargo, en términos sociales, sus consecuencias las podemos encontrar en el incremento del vandalismo, la ociosidad, las prácticas delictivas y autodestructivas como es el alcoholismo y la drogadicción, por mencionar algunos ejemplos.

Por tal razón, se analizará en qué condiciones se encuentra la población económicamente activa juvenil; su participación económica; además de exponer las

<sup>2</sup> Dip. Guillermo. Juventud, ¿Sin ley?, Ed. Publicaciones Paulinas, México, 1975, p. 35

diferencias de edad y género con respecto al trabajo y cuales son algunas consecuencias del impacto del desempleo juvenil; su situación laboral; en los sectores de la actividad económica se distribuyen; y algunos aspectos generales sobre el desempleo y la capacitación.

### **Participación de la Actividad Económica**

En cuanto a los datos de la participación económica de los jóvenes, tenemos que alrededor de un millón doscientos mil jóvenes se incorporan cada año a la Población Económicamente Activa (PEA), tan solo el 49%, aproximadamente unos 590,000 encuentran trabajo, el resto pasa a engrosar a las filas del desempleo y de la economía informal<sup>3</sup>.

A partir del proyecto económico llamado *neoliberalismo*, que empezó desde el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, trajo una serie de cambios en toda la estructura económica y social del país; que se caracterizó por un incremento en la desigualdad social y la concentración de la riqueza en una solas cuantas manos. En términos laborales esto se tradujo en desempleo, subempleo, y desplazamiento de jóvenes trabajadores por el reajuste de la fuerzas productivas.

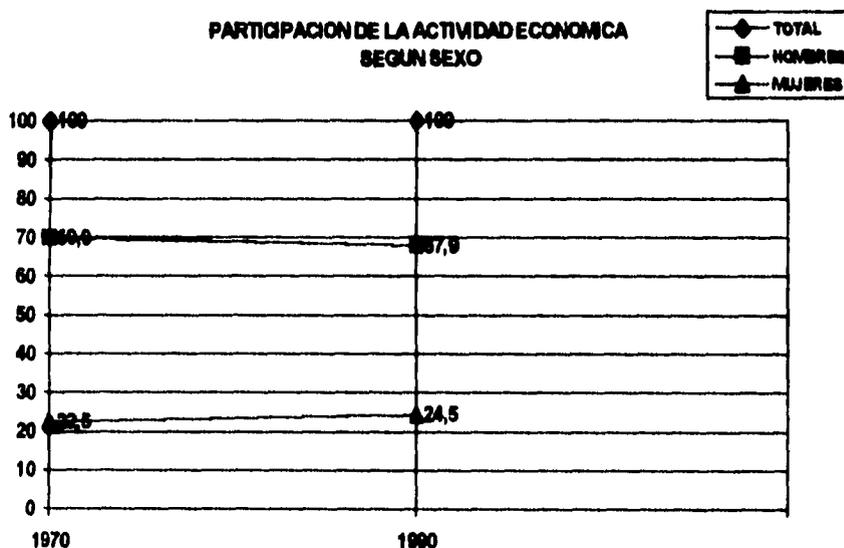
Por la desigualdad social y la concentración de la riqueza, como producto del reajuste económico, los jóvenes se ven afectados directamente, aún por los esfuerzos que realiza el gobierno de México para enfrentar estos problemas que se derivan de estas contradicciones económicas y sociales. Para ilustrar esto, tenemos que la mitad de la población nacional 40 millones de mexicanos, viven en condiciones de marginalidad, de los cuales 17 millones están en condiciones de pobreza extrema, lo que significa que si dijimos que los jóvenes representan aproximadamente el 30% de la población nacional, tenemos que existen más de 11 millones de jóvenes que viven bajo los estragos de la pobreza y casi 5 millones se encuentran dentro de la pobreza extrema o indigencia, es decir que estos 5 millones de jóvenes no tienen asegurados sus alimentos para otro día.<sup>4</sup>

Analizar la participación de la actividad económica de los jóvenes es un indicador básico para conocer más acerca la problemática del empleo. De acuerdo al censo de censo, se registró que alrededor de 10.9 millones de jóvenes que participan en la

<sup>3</sup> *Ucase*, Comisión Nacional del Deporte, Informe Trienal de Actividades 1989-1991, CONADE, Pag. 14, México, D.F., 1991

actividad económica, es decir, un 46.18% del total de la población juvenil nacional. Esta cifra representa el doble de 1970 donde el porcentaje en esa década representó el 45.5%<sup>4</sup>.

En cuanto a la participación económica de los jóvenes según el sexo, los varones tienen una tasa del 67.9% frente al 24.5% para las mujeres. No obstante, la población femenina ha venido en aumento en comparación a años anteriores; por ejemplo, en 1970 las mujeres representaban el 22.5% mientras que los varones el 69.9% respectivamente<sup>5</sup>.



Como se puede observar, hay un incremento del 2% con respecto a las mujeres y por el contrario, una disminución del 2% para los hombres, lo que demuestra un crecimiento de la población femenina que está cada día insertándose en la actividad económica.

En cuanto a la situación a nivel de las entidades federativas, los mayores tasas de jóvenes que participan en la actividad económica, se registran en Quintana Roo con el 54.8%, Baja California el 53.8%, Chihuahua el 52.0% y Nuevo León con el 51.5%.

<sup>4</sup> Fuente: INEGI, *Los jóvenes en México*, INEGI, 1993, México, p. 47

<sup>5</sup> *Ibid.*

Mientras que las menores tasas de participación corresponden a Guerrero con el 38.2%, Zacatecas el 39.1%, Oaxaca el 40.8%, Michoacán el 41.3%, Tabasco el 41.8% y Tlaxcala con el 41.9%. En cuanto a las demás entidades federativas se encuentran entre los porcentajes de entre los 42% al 50.7%.

En términos de los valores extremos se encuentran los estados de Quintana Roo con el 54.6% que es el más alto y Guerrero tiene el más bajo con el 38.2%. Esto se deriva del porcentaje de la población juvenil estatal; Guerrero registra alrededor de 389,673 jóvenes que representan en 24.40% de la población juvenil estatal, mientras que Quintana Roo cuenta con una población juvenil del alrededor 23,483, representando 26.64%, es decir, un porcentaje juvenil más alto. Lo que refleja que los jóvenes que más participan en la actividad económica es por su alto porcentaje en la entidad federativa.<sup>6</sup>

Al igual que la Población Económicamente Activa, tenemos a la población inactiva juvenil. Los jóvenes económicamente inactivos en 1990, de acuerdo al INEGI, fue de 12.6 millones. Como se observó más arriba, la población juvenil que participa en la actividad económica fue de 10.9 millones por lo tanto la cifra de los inactivos lo supera en 1.7 millones. Como se mencionó, es el periodo de la juventud un periodo de formación y de inserción a la sociedad; es decir, es el periodo en que los jóvenes se están preparando para enfrentar y dar respuesta a todas las exigencias que la sociedad le impone, por lo que se caracteriza porque muchos jóvenes se encuentran estudiando, es decir, el sesgo que diferencia a la población inactiva con la activa.

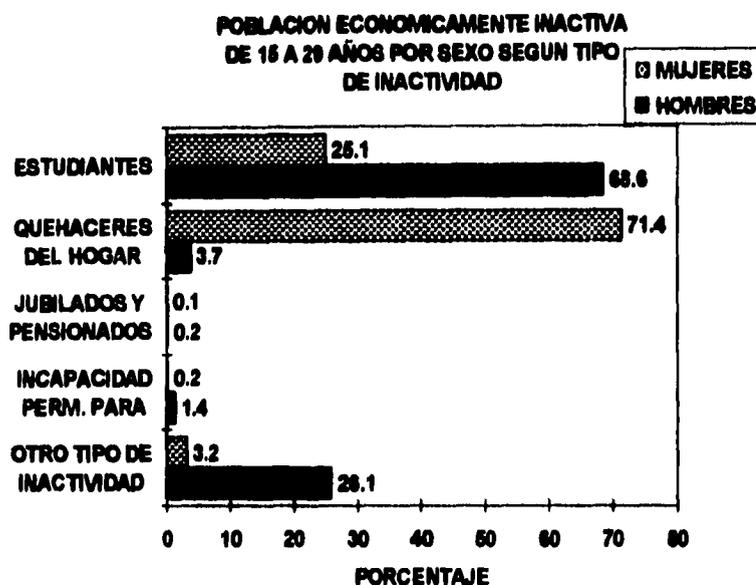
De acuerdo a los datos del INEGI, tenemos que existen 12.6 millones de jóvenes inactivos; la población inactiva está definida por los siguientes tipos:

- a) Los estudiantes,
- b) los que se dedican al hogar,
- c) los jubilados y pensionados,
- d) los que tienen incapacidad permanente para trabajar; y,
- e) los que se dedican a otros tipo de inactividad.

En este sentido la población juvenil distribuida de esta manera queda comprendida como lo muestra la tabla que aporta el INEGI.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*



Las condiciones laborales en la que se desenvuelven los jóvenes, se presentan bajo una serie de factores que entre las más significativas se encuentran: las leyes del mercado de la oferta y la demanda; los desplazamientos por cambios tecnológicos que conduce a una parte importante de los nuevos solicitantes de trabajo a ubicarse en empleos de baja productividad; y, las malas remuneraciones o en el autoempleo para la prestación de servicios personales generadores de bajos niveles de ingreso.

La preponderancia del sector juvenil bajo estas condiciones laborales es un reflejo de la estructura joven de la población total del país, al tiempo que indica la dificultad que tienen los jóvenes de menores recursos y escasamente alfabetizados y/o capacitados para incorporarse a actividades productivas bajo condiciones laborales más ventajosas que les permitan mejorar sus niveles de vida y el de sus familias.

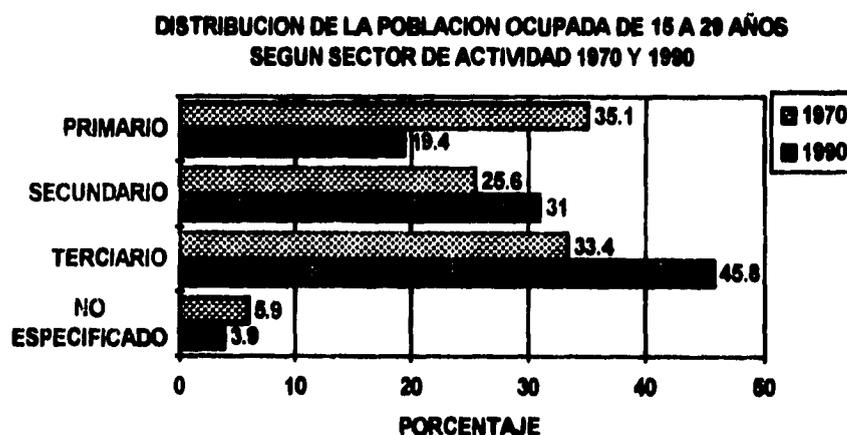
Como lo establece la ONU: la escasez de empleos, aunque afecta a todos los sectores de la fuerza de trabajo, obviamente afecta más a los jóvenes que no solo son recién llegados al mercado de trabajo, sino también recién llegados que abrigan mayores esperanzas<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> ONU/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales *Políticas y Programas a largo plazo para la Juventud en el Desarrollo Nacional*, p. 19

Para observar la magnitud del problema, es necesario decir que en México, los jóvenes ocupados el gran bloque corresponde a los empleados u obreros con el 65.5%; los jóvenes que trabajan por su cuenta representan el 15.3%; y, el 11.1 son jornaleros o peones. El problema se complica para las mujeres ya que tan solo en el rubro de las empleadas u obreras representan el 85% del total del las mujeres activas.<sup>9</sup>

### Sectores de la Actividad Económica

De los jóvenes ocupados, la mayor proporción se ubica en el sector terciario, que es el correspondiente al comercio y servicios con un 45.8%, mientras que el secundario, industrial con el 31%; el primario con el 19.4% y no especificado con el 3.9%. Para realizar un estudio comparativo con respecto al censo de 1970 lo obtenemos de la siguiente tabla que también aporta el INEGI.<sup>10</sup>



El análisis que se desprende de esta gráfica es la visualización de un cambio en las estructuras económicas del país, ya que en 1970 las mayoría de los jóvenes se ocupaban en el sector primario, es decir, que la mayoría de los jóvenes se encontraban ocupados en el campo, la reforestación y la pesca; mientras que para 1990 el principal sector de actividad es el terciario correspondientes al comercio y los

<sup>10</sup> *Op.cit.* INEGI, *Los jóvenes en México*, p 51

<sup>11</sup> *Ibidem.* p.52

servicios; además en el sector secundario ha habido un incremento, que fue casi de 6%. Es importante hacer referencia por los factores que sirven como indicadores, por un lado el paso de una sociedad rural a una urbana y el paso de la economía primaria a una economía con mayor infraestructura industrial.

De acuerdo a datos que aporta en INEGI, los jóvenes ocupados según ingresos por trabajo en múltiplos del salario mínimo, casi la mitad de los jóvenes tienen una solvencia económica muy por de bajo de sus necesidades básicas; es decir, de los varones que trabajan el 40.4% de ellos recibe de 1 a 2 salarios mínimos, en tanto para las mujeres el porcentaje es de 47.6%. Mientras que los jóvenes que reciben de 5 salarios mínimos y más, apenas representan el 4%; lo que pone de manifiesto la misma desigualdad social en los jóvenes de acuerdo a estas diferencias de ingresos.<sup>11</sup>

Bajo esta perspectiva se observa que, ante el deterioro del salario los jóvenes se ven obligados a trabajar en otras actividades con la finalidad de aumentar el ingreso familiar, lo que significa cambiar dinero por formación y desarrollo de carácter profesional.

Existen problemas que los jóvenes enfrentan y que no son solo exclusivos de ellos, tal como el mercado de trabajo, ya que los jóvenes tienen la desventaja de incursionar por primera vez en las actividades económicas y, en muchas ocasiones con el costo de haber abandonado la escuela. Se encuentran sin la capacitación adecuada y la experiencia necesaria, por lo que debe crearse programas de capacitación, independientes o fuera de la escuela, y en las instituciones educativas de nivel medio superior y superior, introducir programas de bolsa de trabajo, y así, facilitar el acceso de los jóvenes al empleo.

Además de la falta de empleo los jóvenes se tienen que dedicar a las actividades de la economía informal o del subempleo. Aún cuando ya cuentan con estudios muchas veces del nivel superior. La economía informal en los jóvenes implica que en las oportunidades ocupacionales subsecuentes persista la condición precaria y de insuficientes ingresos; frente a esto, se observa la necesidad de generar mayores empleos para el trabajo juvenil de personas sin experiencia y sin capacitación, para que aprendan sobre la marcha, porque dentro del llamado empleo informal que tiene las características de estar ubicado en labores donde se emplean procesos tecnológicos simples, escasa capitalización y escalas de producción pequeñas, lo que

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 54

no exigen gran capacidad en la fuerza laboral y permitiendo el abaratamiento de la mano de obra, que sobre todo es juvenil.

Otro problema imperante en el empleo juvenil se caracteriza por lo siguiente: "a pesar de que el joven adquiere determinada habilidad o experiencia en cierta labor, esto no le garantiza que pueda ascender a otro nivel, pues al subir este estará condicionado por el nivel educativo del mismo, y de no contar con determinada escolaridad, jamás ocupará otro lugar. Así pues, la no correspondencia entre el sistema educativo con el económico hace que se mantengan y solidifiquen las desigualdades en el acceso y remuneración del trabajo lo que conlleva al reforzamiento de la estratificación social".<sup>12</sup> Es decir, es vital para los jóvenes no solo poseer un empleo, sino que sea este mejor remunerado para que garantice una manera digna de vivir y aporte los elementos para una educación de un nivel mas alto y un futuro cierto.

---

<sup>12</sup> Véase, CREA, Foro Nacional de la Juventud, pp. 56-59

### **3.1.2. Educación**

La educación junto con el empleo, representan dos de las demandas más urgentes necesarias para los jóvenes. La educación es una atribución constitucional del Estado, es un derecho al cual deben tener derecho los jóvenes, porque de ello depende que a mayor grado académico mayor serán las oportunidades para una economía solventable para los futuros adultos y sus respectivas familias; y desde una perspectiva global, la educación es una de las bases principales para el desarrollo económico del país.

Frente a lo anterior, México cuenta con una población joven que representa casi el 30% de la población nacional, lo que determina que en muchas ocasiones los jóvenes no alcanzan a ser partícipes de este derecho. Razón por la cual es necesario analizar la situación educacional de los jóvenes para tener los elementos indispensables en la instrumentación de programas de educación y así lograr los objetivos de ampliar el sistema educativo y lograr una mayor cobertura.

Es vital la educación en cualquier país, principalmente en países con población joven mayoritaria como el nuestro, como lo establece Ernesto Rodríguez al decir que es importante "la inversión de tiempo y esfuerzo que los jóvenes realizan en su formación personal y social, insertos en el sistema educativo, sumada a la inversión de recursos humanos, infraestructurales y financieros que las sociedades realizan para hacer posible dicho proceso de formación de sus generaciones jóvenes".<sup>13</sup>

Para conocer el problema de la educación en México, se analizará a partir de 3 grandes variables y así, exponer la magnitud de esta situación.

#### **a) Analfabetismo**

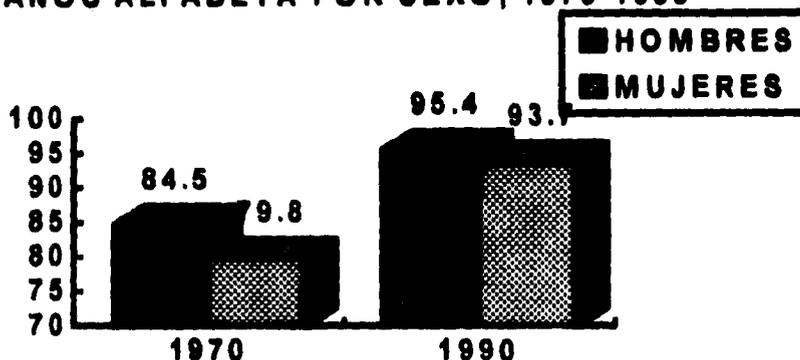
De acuerdo con datos del INEGI, los jóvenes que saben leer y escribir para 1990 son 26.6 millones, es decir un 94.5% del total de jóvenes del país, cifra que representa un crecimiento real comparado con la década de los 70's, donde los alfabetos representaban el 84.5% o sea un crecimiento de casi el 11%. Sin embargo el panorama no es tan triunfalista ya que actualmente los jóvenes analfabetas rebasan los 1.3 millones de personas.

---

<sup>13</sup> RODRIGUEZ, Ernesto/ Weinstein, 1984/ CINTERFOR 1988 Primer informe sobre la juventud en América Latina 1990, pags. 89

Lo anterior se puede observar en la siguiente gráfica:

### PROPORCIÓN DE LA POBLACION DE 15 A 29 AÑOS ALFABETA POR SEXO, 1970-1990



También en la gráfica se observan las diferencias por sexo donde los jóvenes alfabetos son el 95.4% frente al 93.7% de las mujeres. Aunque hay diferencias porcentuales la diferencia es mínima, más aún, esta diferencia ha venido equilibrándose ya que en 1970 las mujeres alfabetas alcanzaban un porcentaje del 79.8%.

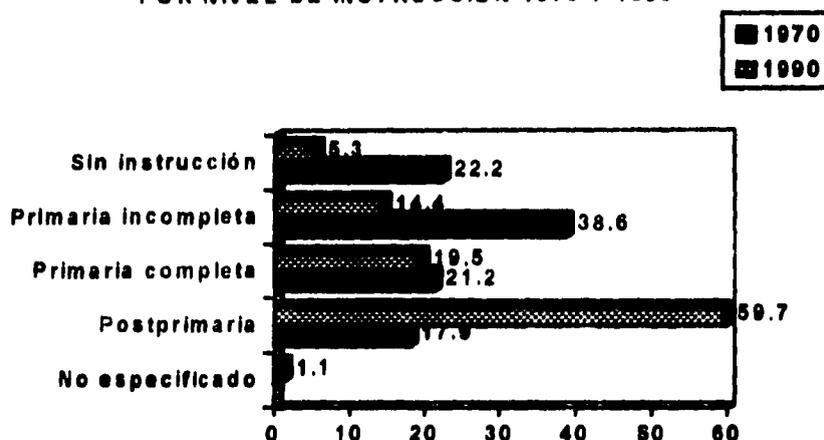
En cuanto a las entidades federativas, los grados de jóvenes alfabetas son desiguales, debido a ciertos factores como el económico, social y cultural de cada estado. En este sentido, las entidades federativas que mayor grado de alfabetas tiene son el Distrito Federal con el 98.7%, segundo que es Nuevo León con el 98.5%, Baja California con el 98.0%. Por el lado extremo, en estos términos, las menores proporciones son Chiapas con el 80.5% después Guerrero con el 87% y Oaxaca con el 88.2%, entidades federativas que no alcanzan siquiera el 90%.

#### b) Nivel de instrucción

Entre los principales elementos para medir el nivel de instrucción son: a) sin instrucción; b) primaria incompleta; c) primaria completa; d) postprimaria y no especificado.

En ese sentido, la cifras las podemos observar en la siguiente gráfica:

**DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE 15 A 29 AÑOS  
POR NIVEL DE INSTRUCCION 1970 Y 1990**



Como se observa, hay una baja porcentual de los jóvenes sin instrucción, que en 1970 representaban el 22.2% para 1990 se redujo al 5.3% y por el lado opuesto, con postprimaria en 1970 representaban el 17.9% y en 1990 aumentó la población joven un 41.8% es decir, pasó a representar el 59.7%.

Comparando los jóvenes analfabetas que son alrededor de 1.3 millones, en esta gráfica, son lo mismo en el rubro perteneciente al sin instrucción.

Con respecto a diferencias por sexo, tenemos que con instrucción postprimaria en 1970 los varones representaban el 22.15% mientras que las mujeres el 13.88%, en 1990 el porcentaje se incrementó para los varones en 61.83% y para las mujeres el 57.65% lo que en términos comparativos el incremento fue considerable.

En cuanto a nivel de instrucción (población de 16 a 29 años) respecto al nivel medio superior, tenemos que los jóvenes sin instrucción media superior representan el 66.42% es decir 14.5 millones de jóvenes, mientras que con estudios comerciales con

secundaria son el 6.88% (1.5 millones), con estudios de preprimaria son el 15.25% (3.3 millones) con estudios de normal básica representan el 0.44% (0.95 millones) con instrucción superior son el 9.87% (2.13 millones) y los no especificado 1.14% (0.25 millones).

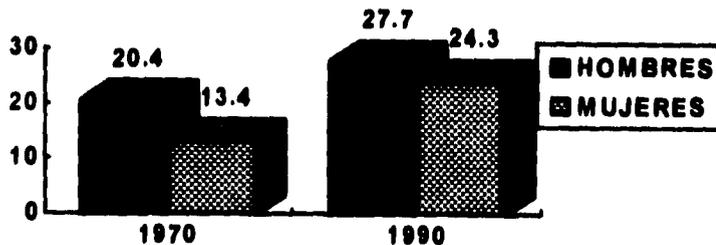
Con respecto a las entidades federativas, los contrastes en educación se pueden comparar a partir de la instrucción postprimaria. Los mayores porcentajes de jóvenes con instrucción postprimaria lo tienen el D.F. con el 81.6%; Nuevo León (76.8%); Sonora (73.6%) y Baja California (72.1)%; por el contrario el menor índice lo tiene Chiapas con el 33.5%, Oaxaca (38.7%), Guanajuato (44.2%) y Zacatecas (45.1%) lo que significa que menos del 50% de la población que debe contar con educación postprimaria no la tiene poniéndose en evidencia que los programas de educación en todos los niveles no llegan un alto grado de jóvenes que lo necesitan.

### c) Asistencia escolar

De la población de 15 a 29 años de edad que asiste a una escuela, representa el 26.0% (6.2 millones) de los 23.8 millones de jóvenes del país. Aunque el porcentaje es bajo, representa un crecimiento en comparación al de 1970 ya que en esa década sólo asistía el 16.80% del total de la población juvenil es decir, de 12.3 millones de jóvenes sólo 2.07 millones asistían a una escuela de todos los niveles.

En la siguiente gráfica podemos observar la proporción de la población que asiste a la escuela tomando como referencia 1970 y 1990.

**PROPORCIÓN DE LA POBLACION DE 15 A 29 AÑOS QUE ASISTE A LA ESCUELA POR SEXO, 1970 Y 1990**



**Por diferencias de sexo también se visualiza un incremento que lleve a lograr la igualdad educacional para ambos sexos. Las mujeres pasaron de 13.4% (1970) a 24.3% para 1990 acercándose al 27.7% de los varones en el mismo año.**

**Por entidades federativas, las diferencias educacionales son muy acentuadas, de los jóvenes de entre los 15 a 24 años, los mayores grados de asistencia la tienen el D.F. con el 46%; Estado de México (35%); Nuevo León (33.1%), Sinaloa (32.7%) y Sonora (32.7%); en contraste con los estados, los menores índices son Zacatecas con el 19%; Guanajuato (20%); Quintana Roo (21.6%) y Chiapas (22.5%) donde su población juvenil apenas una cuarta parte de ella asiste a la escuela.**

### 3.1.3 Salud

De todos los grupos de edad, se tiene la opinión que los jóvenes son los que menos se enferman, y por lo tanto, mueren en menor proporción. Sin embargo, como se ha enfatizado, los jóvenes por ser el sector poblacional mayoritario, tienen sus necesidades particulares de bienestar, más aún, en materia de salud; porque los jóvenes se enfrentan o padecen enfermedades, en mayor parte distintas a las que son objeto los niños y los adultos, y en todo caso, también a la de los ancianos.

No sólo por el hecho de que se enfermen menos o tengan el menor grado de mortalidad, en comparación con los otros grupos de edad, dar respuesta a sus necesidades de salud es una obligación importante que todo gobierno tiene. Como plantea la OMS (Organización Mundial de Salud), "la importancia de la salud como un objetivo global del desarrollo, no se deriva de ninguna relación causal entre salud y crecimiento económico, sino del hecho de que el logro de condiciones mínimas de salud, constituyen un requisito fundamental para mejorar de la calidad de vida de los objetivos de desarrollo a alcanzar. De ahí que sea necesario incorporar plenamente los objetivos de salud dentro de los objetivos de desarrollo nacional, y que las políticas que se implementen privilegien la acción sobre los sectores menos privilegiados, de modo de integrarlos en la participación del beneficio"<sup>14</sup>.

El gobierno debe renovar su compromiso en materia de salud con los jóvenes, donde incremente los recursos, además realizar cambios profundos en la actual estructura y organización del sistema de salud de nuestro país. Uno de los lineamientos sobre los cuales se pueden producir los avances imprescindibles para la transformación de los sistemas nacionales de salud hacia los jóvenes, giran en torno al desarrollo de la infraestructura de servicios de salud.

En este sentido, las dos principales variables en que podemos dividir este tema y conocerlo a fondo es a través del análisis de la *morbilidad* y *mortalidad* juvenil.

"La morbilidad en la juventud adquiere características propias y la mortalidad debida a ciertas causas, es elevado al tratarse de una etapa de la vida en la que sobre la salud inciden una extensa variedad de fenómenos de origen social, cultural, de desarrollo biológico, etc."<sup>15</sup> De acuerdo a esta opinión de Ernesto Rodríguez, es importante que

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, pag. 132

<sup>16</sup> *Ibidem*, pag. 131

al buscar la solución a los problemas de salud de los jóvenes, estos se trabajen de acuerdo a programas de tipo multidisciplinarios a fin de dar respuesta favorables en materia de salud; ya que para un adecuado tratamiento de la salud de los jóvenes, se hace imprescindible conjugar opiniones de diversas disciplinas como lo es la psicología, sociología, ciencias médicas, antropología, etc.- que extienda su análisis a lo largo del periodo.

### **Morbilidad Juvenil**

En cuanto a la morbilidad juvenil, para su estudio, se divide en cuatros grupos:

#### **a) Accidentes**

En cuanto a los accidentes, el mayor número de ellos se da en el empleo y, los que se generan a partir por alguna adicción cuando los jóvenes se encuentran intoxicados por algunos de los estimulantes o drogas. En lo referente al empleo, incide la mayor predisposición de los jóvenes a asumir y desarrollar conductas de riesgo. Además, debido a las condiciones de seguridad, higiene y cobertura de los sistemas de seguridad social que son limitados o directamente inexistentes en los centros laborales, a ello se suman las condiciones de sobreexplotación en las que se realizan la mayoría de las tareas -jornadas agotadoras cumplidas con condiciones ambientales deplorables, desarrolladas con maquinarias e instrumentación inadecuados, déficit de capacitación para el desempeño de la tarea, etc.- lo que hace más propenso al joven a sufrir accidentes<sup>16</sup>. Por lo que respecto a las drogas o estimulantes, el caso más obvio son los accidentes automovilísticos.

#### **b) Enfermedades ligadas al proceso reproductivo**

En este rubro, se incluyen las consideradas y relacionadas con la reproducción en sí y todas las enfermedades de transmisión sexual. Entre estas últimas tenemos la gonorrea, clamidia, sífilis y el herpes genital, además del SIDA. Los jóvenes tienen un alto riesgo frente al SIDA, tanto por la transmisión sexual, como por su contagio asociado al consumo de drogas por vía intravenosa. En muchas ocasiones también se conjugan el desconocimiento de las características del fenómeno, la práctica de una sexualidad que en muchos casos no está sujeta a normas rígidas, la subvaloración de las posibilidades de contagio, junto a otros factores.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pags. 147-153

### c) Transtornos mentales y psicosociales

Por el proceso de formación en todos los sentidos, los jóvenes viven en muchas ocasiones etapas de reajuste emocional y del encuentro con su propio yo y del subconsciente; por lo que los jóvenes se encuentran sensibles frente a los trastornos mentales y psicosociales que van desde problemas de aprendizaje o de relación relativamente simples, hasta trastornos psiquiátricos graves como lo es el suicidio. De acuerdo a un estudio realizado por Ernesto Rodríguez, entre las principales causas que inciden en la conducta de intento de suicidio en la población joven mexicana son: disgustos familiares, enfermedades incurables, causas de origen amoroso, dificultades económicas y la intoxicación por alcohol, enajenación mental e intoxicación de drogas y remordimiento<sup>16</sup>.

### d) Adiciones a drogas y/o estimulantes (abuso de alcohol, consumo de cigarrillos, adición a drogas, desarrollo de acciones riesgosas, etc.)

Son problemas a que se encuentran los jóvenes, que en un momento llegan a ser de orden social, psicológico, cultural, familiar, etc. y que posteriormente se convierten en problemas más graves de tipo biológico. Además, el abuso del alcohol, la adición a drogas, el consumo de cigarrillos, y otras, pueden considerarse como problemas de adición que en extremos casos son generadores de riesgo porque atentan contra la salud del individuo, y en muchas ocasiones, llegan a propiciar accidentes, actos violentos, intentos de autoeliminación, etc. Se ha comprobado repetidamente que entre un 45 y un 60% de los accidentes automovilísticos mortales provocados por conductores adolescentes, se relacionan con el abuso del alcohol por parte de los mismos.<sup>17</sup> Otro problema de salud es el tabaquismo que trae como consecuencia enfermedades de las vías respiratorias y al cáncer pulmonar.

### **Mortalidad Juvenil**

Como ya se había dicho, una de las razones por las que se asigna baja prioridad a la salud en la juventud, es su baja mortalidad, comparada con otros grupos de edad o sectores de la población. La mortalidad juvenil se ha venido presentando bajo un

---

<sup>18</sup> *Ibidem*

<sup>19</sup> *Ibidem*

crecimiento relativo frente a otros grupos y la presencia significativa en la juventud en determinadas causas de la mortalidad, cuando ésta es analizada bajo esta variable.

De acuerdo a los datos y proyecciones que proporciona el CELADE, establece que en México la probabilidad de morir (por mil) entre los 15 y los 25 años de edad, en distintos periodos ha ido disminuyendo, para tal efecto se tomaron tres periodos quincenales que van desde 1960 hasta el año 2000. En el siguiente cuadro se pueden contemplar estas variaciones.<sup>18</sup>

### MEXICO

1960-1965	1980-1985	1995-2000	(Años)
25.3	15.6	11.3	(P.X 1000)

Estos datos reflejan la baja mortalidad juvenil y el pronóstico favorable para el año 2000; sin embargo, la perspectiva que puede aportarnos mayor visión de análisis para la comprensión de tema de la salud en los jóvenes y su mortalidad, es el análisis por causa.

Sexo	Todas las causas.		Tumores malignos.	Enferme. del corazón	Causas maternas.	Accidentes	Suicidios.
	No.	Tasa	tasa	tasa	tasa	tasa	tasa
M	17944	240.1	6.4	7.5	---	143.3	3.9
F	6906	94.8	5.5	7.7	9.5	24.2	1.6
ISM		253.3	116.4	94.9	-----	554.4	2437.

Nota: ISM es el Índice sobre mortalidad masculina

Como se observa, se tienen tasas que superaran el 100%, estos son justificables, de acuerdo a Ernesto Rodríguez, debido a que frecuentemente son influenciados por la calidad e integridad del registro de defunciones y de la certificación médica. De ahí que otras causas aparezcan con registros altos entre los indicadores de mortalidad por causa, o que datos relativos a datos como el aborto o el suicidio, aparezcan fuertemente distorsionados por razones de orden jurídico y cultural.

La lectura de estos datos arrojan lo siguiente:

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 137-147.

a) Accidentes.- Aparecen como el grupo de causa con registros más elevados en ambos sexos y de acuerdo con lo que expresa el ISM, los decesos (primordialmente los vinculados a los accidentes de tránsito) muestran sobrerrepresentación en la población masculina. En México, los accidentes de tránsito en 1982 el 64% del total de defunciones de varones jóvenes y el 9% de mujeres jóvenes (OMS, 1987). Como podemos observar, la proporción del total de defunciones debida a accidentes en la vía pública, es considerablemente significativa. Sin embargo, como ya se ha señalado, esta estimación es relativa, ya que no todos los jóvenes tienen acceso a poseer un automóvil.

b) Las muertes por suicidio.- En la juventud las tasas de mortalidad por suicidio suelen estar entre las más elevadas. La autoeliminación representa una de las principales causas de muerte entre los jóvenes. De acuerdo a los datos de la tabla, los varones son los que tienen los índices mas altos. Una alta proporción de las muertes por suicidio podrían haberse evitado y muchas de ellas podrían evitarse mediante adecuadas medidas preventivas que tuvieran como protagonistas fundamentales a la familia, el sistema educativo, el grupo de pares y los agrupamientos informales.

c) Mortalidad por causas violentas.- Las muertes violentas son el factor que más influye en la mortalidad juvenil, comprendiendo tanto las muertes en accidentes, los homicidios y otras formas exteriores de violencia.

La concentración urbana, las acentuadas condiciones de privación de las ciudades, la incapacidad del Estado para dar seguridad a toda la población, la justicia por mano propia, asimismo el incremento de la acción delictiva, vinculadas a ciertas áreas como narcotráfico, delitos sexuales, violencia política, etc. son factores que se conjugan para determinar que los registros de mortalidad por causas violentas, vaya en aumento, no sólo en México, sino también en los demás países de Latinoamérica.

En términos generales, ninguna de estas causas de mortalidad debe integrarse a una patología típica de la juventud. Más bien se corresponde con causas que predominan en el conjunto de la población. Sin embargo, los jóvenes tienen determinados hábitos como el fumar, la adición al alcohol, los hábitos alimenticios, el sometimiento a condiciones de stress u otras, dependen de la supremacía de cierta causas de muerte en edades subsiguientes.

La persistencia de la influenza y neumonías, infecciones intestinales, tuberculosis y otras enfermedades caracterizadas por la OMS dentro del primer conjunto, entre las

causas principales de mortalidad en la juventud, señala problemas derivados de nivel socioeconómico de la población, del estadio de desarrollo alcanzado y de la insuficiente cobertura de los servicios de salud.<sup>19</sup>

En conclusión, muchos de los problemas de salud tienen su origen en la ineficaz información en materia de sanidad, ya que los programas educativos, hasta fechas recientes han incorporado temas relacionados con la salud, por lo que mientras se siga en la ignorancia las enfermedades en edades juveniles podrían aumentar y por consiguiente la mortalidad entre los jóvenes se incrementará día con día.

Como establece la ONU, es preciso tomar disposiciones, dentro de los servicios generales de salud para el buen estado mental y físico de la juventud, la higiene profesional y escolar, y la educación sanitaria; ésta última debe destacar los peligros del tabaco, de la ingestión excesiva del alcohol y del uso de estupefacientes, así como la prevención de accidentes, al mismo tiempo que el desarrollo positivo de las buenas condiciones físicas. Además hay que fijar niveles sanitarios en el trabajo, hacer que se respeten las medidas de seguridad y enseñar a los supervisores los medio de proteger la salud y seguridad de los trabajadores jóvenes.<sup>20</sup>

Debe ponerse mucha atención a las condiciones de nutrición de la juventud. Los programas de nutrición de la juventud han de consistir principalmente en programas de becas alimentarias para los estudiantes, almuerzos escolares, y mayores recursos alimentarios básicos que lleguen a los jóvenes de las zonas marginadas.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*

<sup>22</sup> *Idem*, ONU/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Políticas y programas a largo plazo para la juventud en el desarrollo nacional, págs. 10-11, 41-42

### **3.1.4. Recreación, cultura y deporte**

La recreación, la cultura y el deporte, significan para los jóvenes espacios que sirven para integrarse a la sociedad y, lograr con éstos su desarrollo integral. Estos tres elementos conjugados en los jóvenes les van a aportar a estos lo necesario para su desarrollo biológico, psicológico y social.

No obstante, muchas veces los jóvenes no tienen acceso a los medios básicos de recreación, cultura y deporte debido a que muchas veces no se tienen las condiciones económicas para cubrir lo que sería una educación deportiva, cultural y de espacios para la recreación.

Además del problema económico existen otros factores que impiden a los jóvenes satisfacer estas necesidades tales como los problemas familiares, falta de apoyo de infraestructura y programas en este sentido por parte del gobierno.

Para que se induzca a utilizar el tiempo libre de los jóvenes en relación con otras formas de convivencia y prácticas sociales autodestructivas como lo es la delincuencia, el vandalismo y los vicios que de esto se desprende como el alcoholismo, la drogadicción, etc. que si propicia en muchas ocasiones mermar la misma situación económica y de integración social, así como no permite el desarrollo integral de los jóvenes; es decir, de truncar sus aspiraciones personales inmediatas y futuras.

Otro factor negativo, se caracteriza por la difícil convivencia social cotidiana "En las grandes ciudades se hace cada día más difícil la convivencia social. Las calles ya no pertenecen a sus habitantes; las pelotas, los patines y las bicicletas se han visto desplazados por moles de pavimentos, concreto y autos estacionados. Los parques y áreas verdes son cada vez más insuficientes y por consecuencia niños, jóvenes y adultos se desarrollan en un ambiente no muy propicio ni halagador".<sup>21</sup>

Otro factor determinante, es la falta real por parte del gobierno que en muchas ocasiones no cumple con las tareas que tienen a su cargo; no se da adecuada distribución de infraestructura, los apoyos en materia de deporte se lleva aciertos grupos que no son representativos de muchos jóvenes y en cuanto a la cultura, en

---

<sup>21</sup> Ugase, CREA/Scheinvar, Estela; Revista de Estudios sobre la juventud, Nueva Epoca, N° 3, julio-sep. 1984, pp 45-76

ocasiones sólo es alcanzable a ciertos grupos o estratos sociales con suficiencia solvencia económica.

De acuerdo al diagnóstico anterior, las posibles soluciones a este tipo de demandas, debe versar sobre 3 aspectos de suma importancia que pueden enmarcarse concretamente. Pueden ser los medios por los cuales se pueden clasificar esas demandas para lograr tanto de las instituciones como de los propios jóvenes respuestas satisfactorias.

En primer término tenemos los espacios y formas de recreación. De esto, existen muchas manifestaciones culturales, al igual que muchas actividades deportivas y recreativas que provienen y se generan por los propios jóvenes, ya sea en forma individual u organizadamente; como bien lo plantea Estela Scheinvar al decir que:

"El tiempo libre considerado como tiempo de recreación, de cultura, de desarrollo, de enriquecimiento de la personalidad, es una idea que solamente cabe en una sociedad justa e igualitaria. Ahora bien, si el individuo participa libremente en el proceso productivo, su tiempo libre lo aprovecharía también de manera libre y creativa generándose así un desarrollo armónico de sus facultades. Por lo tanto la organización del tiempo libre es una premisa fundamental, desconocer esto es reflejar la distancia del hombre físico y del hombre interno, es dar a conocer el no conocimiento de su libertad".<sup>22</sup>

De acuerdo a lo anterior, se desprende que hacer uso total de tiempo libre es importante y necesario para ocupar el llamado tiempo organizado u ocupado; uno es la existencia del otro. Todas las actividades anteriores son sumamente importantes porque representan para los jóvenes creencias, valores, que tienen como uno de sus objetivos la formación integral de los jóvenes y su concientización social. En ese sentido, las organizaciones juveniles deben plantearse como objetivo desarrollar armónicamente las facultades de sus propios integrantes.

Además, debe aprovecharse el desarrollo científico y tecnológico en los tres aspectos mencionados (recreación, cultura y deporte) para promover la masiva participación juvenil y que los propios jóvenes aprovechen a su máxima potencialidad sus aspiraciones personales en beneficio propio.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 48-50

La educación informal queda integrada implícitamente como medio por el cual se pueda apoyar en la satisfacción de estas necesidades importantes de los jóvenes. "La educación no formal suele ser aquello que se da al ir en la calle, o al estar con los amigos, es decir, se da por las vivencias surgidas en nuestro diario acontecer; al ser lo que se presenta en todas partes, es lo que tiene mayor manifestación en la conducta del hombre, de ahí que corresponda a ideologías, creencias, valores y prejuicios de la sociedad que habitamos".<sup>23</sup>

Es importante el tiempo que deben destinar los jóvenes para la recreación, la cultura y el deporte ya que en determinado momento es tiempo productivo, en todos los sentidos para los jóvenes, para evitar y no correr el riesgo de propiciar vicios, evasión de la realidad, delincuencia y angustia en la propia juventud. En este sentido radica la importancia de encausar estas actividades para generar una cultura propia que responda a las inquietudes y necesidades de los jóvenes. Muchas de estas necesidades e inquietudes en los jóvenes se manifiestan en varios sentidos:

"Esas necesidades que deben ser atendidas por todos los programas dirigidos a los jóvenes, son lo siguientes:

- Necesidad del joven de encontrar su lugar en el mundo.
- Necesidad de conseguir un trabajo seguro y permanente.
- Necesidad de amigos entre los que se encuentre su compañera o compañero para formar su propia familia.
- Necesidad de orientación sobre la mejor utilización de su tiempo libre.
- Necesidad de conocerse asimismo, de apreciar sus aptitudes y de encontrar su vocación.
- Necesidad de aprender más, de capacitarse mejor, de responder a la demanda de especialistas que México requiere.
- Necesidad de conocer su comunidad, su país y si es posible el mundo.
- Necesidad de madurar y desarrollarse integralmente en lo físico, lo social y lo mental".<sup>24</sup>

En cuanto al segundo punto importante se refiere a la oferta institucional. Las acciones por parte del gobierno en materia de recreación, cultura y deporte se plantearon claramente en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari al establecerse que:

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 63-66

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 68-69

"Debe darse el más fuerte impulso a la promoción del deporte entre los jóvenes vinculando a sus actividades en los centros de estudio y de trabajo, y a los servicios de recreación organizada en las colonias o localidades (...) la atención de los jóvenes demanda también actividades de participación social, orientación profesional y formación cívica y cultural, mismas que forman parte del universo de atención al deporte y la juventud. En materia de apoyo recreativo para la juventud se promoverá el desarrollo de actividades de extensión formativa y educativa, que fomenten el uso recreativo del tiempo libre, y que estimulen el deseo de conocer , aprender y capacitarse. Es necesaria la más amplia colaboración social para este propósito, permitiendo abrir cauces de participación a los jóvenes en todas las esferas productivas, de recreación y de conocimiento. La recreación para los jóvenes es la actividad restauradora del esfuerzo del trabajo; es entretenimiento placentero, pasatiempo agradable, diversión amena. Es derecho de todos los mexicanos tener acceso a formas de recreación sanas y constructivas, de su libre elección. Se buscará que la recreación alcance a todos los jóvenes, en forma variada y conforma a su predilección".<sup>25</sup>

Como se observa, la participación del gobierno es fundamental para establecer el derecho que tienen los jóvenes en los aspectos antes mencionados; por lo cual los programas gubernamentales deben encaminarse en la utilización constructiva del tiempo libre como lo establece la ONU, "Estos programas pueden adoptar la forma de ayuda para la creación de instituciones relacionadas con las actividades de la juventud en el tiempo libre, centros culturales, centros juveniles y centros comunales con actividades para los jóvenes. Algunas políticas nacionales en materia de juventud concentran la atención de los jóvenes en la herencia cultural nacional; otras fomentan el desarrollo del buen gusto y alientan a los artistas creadores por medio de la ayuda a centros de arte, campamentos musicales, museos juveniles, secciones para jóvenes en las bibliotecas, festivales nacionales de la juventud y festivales de teatro, cine, danza y música".<sup>26</sup>

---

<sup>27</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.

<sup>28</sup> ONU/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Políticas y Programas a largo plazo para la Juventud en el Desarrollo Nacional, p. 54

### **3.2. Generalidades de las Organizaciones Juveniles**

En México la población juvenil representa al sector poblacional mayoritario; sin embargo, gran parte de los jóvenes, tanto rurales como urbanos, no se organizan y ni poseen representación ni expresión en organizaciones e instituciones que puedan encabezar y defender sus inquietudes y necesidades, de todo tipo. Es decir, la inmensa mayoría de los jóvenes no se encuentran afiliados o tienen pertenencia a organizaciones formales (reconocidas jurídicamente por la ley) o informales como lo son los chavos banda, las asociaciones estudiantiles, entre otras.

La mayoría de las organizaciones juveniles en México tienen su origen a partir de problemas coyunturales y que en muchas ocasiones cumplidos sus objetivos desaparecen; por el contrario, muy pocas siguen actualizándose y llegan en ocasiones a tener cobertura nacional o internacional.

Existen fechas representativas que aportan referencias de la movilización y organización juvenil en México. La primera es en 1968, que representa una respuesta contestataria a las arbitrariedades del régimen de ese periodo. La forma de organización se manifestó de manera informal pero después de la represión se dispersó todo ímpetu de organización y la escasa organización se convertiría después en los 70's en guerrillas. A decir de Carlos Monsiváis "...el movimiento estudiantil que emerge con la represión del 26 de julio es una afirmación democrática con una primera exigencia básica: la recuperación de la calle, es decir, la obtención de una presencia pública para una clase ambiciosa y pospuesta".<sup>29</sup>

Veinte años después, en 1988, la organización juvenil de grupos estudiantiles, se movilizó en torno a la figura y candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, y como parte del repudio en contra del partido de estado y las exigencias a los nuevos planteamientos de acción de la juventud popular estudiantil, el 18 de mayo de 1988 se funda el Movimiento al Socialismo (MAS)<sup>30</sup> para apoyar la candidatura de Cárdenas. El movimiento fue fundado por líderes más destacados del Consejo Estudiantil Universitario (CEU), se adhirieron miembros de otras organizaciones juveniles y de partidos políticos como el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores).

<sup>29</sup> El Colegio de México, *Historia General de México*, T. II, 3 era de. 1981, México D.F. p. 1501

<sup>30</sup> *Lease*. Zermeno Sergio, *Nuevos planteamientos en la relación juventud popular-juventud estudiantil*, II, Seminario Latinoamericano de Investigaciones sobre la juventud, México, 16,17 y 18 de mayo, 1988, p. 9-20

También en ese mismo años cobra virtual importancia la organización y movilización de los chavos banda de la Cd. de México, sumándose los chavos banda de Guadalajara, Aguascalientes y Chihuahua; en este sentido Sergio Zermeño dice:

"Andrés Castellanos líder del Consejo Popular Juvenil, amplio frente de bandas de la zona poniente de la Ciudad de México, que ha sabido poner al rojo la herida de culpabilidad a la sociedad integrada ante la televisión y los gobernante, logrando algunos beneficios para esas bandas organizadas".<sup>29</sup>

En conclusión podemos decir que la organización y movilización juvenil se manifiesta desde el movimiento estudiantil de 1968 y que actualmente esa movilización que en su momento fue encabezada por estudiantes de la clase media, actualmente la organización juvenil se ha diversificado y cobrado mayores adeptos al grado que existen jóvenes marginados que ya se organizan tal es el caso de los llamados chavos banda de las principales ciudades del país.

Bajo el anterior contexto ahora es importante llevar a cabo el análisis de las características principales de la organización juvenil en México.

En una investigación que se llevó a cabo dentro del programa de Jóvenes en Solidaridad, durante el periodo que comprendió de febrero a julio de 1993 se realizó lo siguiente:

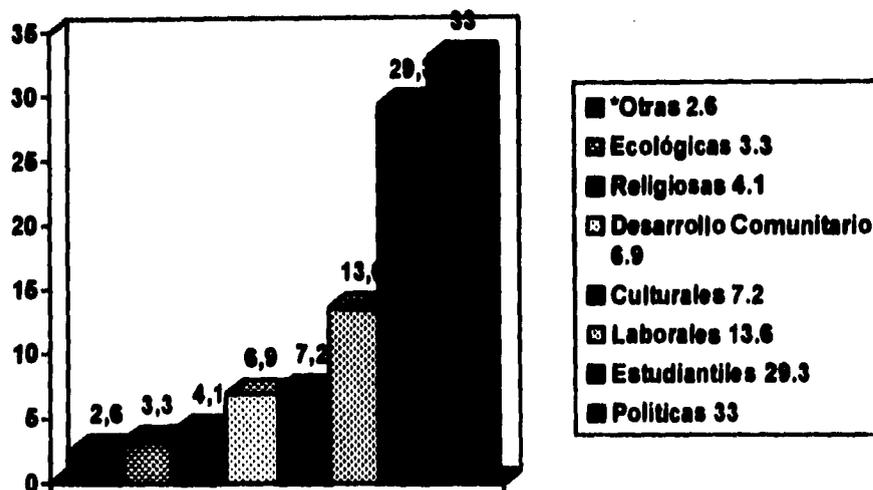
Primeramente se delimitó el estudio de una muestra de 329 organizaciones juveniles principalmente de 26 estados de la República, se tomaron como referencia las siguientes variables: tipo de organización, cobertura, objetivos, principales actividades, opinión sobre la política de atención a la juventud y tipos de financiamiento; de estas variables se elaboró una cédula-cuestionario y este fue aplicado por enlaces estatales del mismo programa a jóvenes y organizaciones de todo tipo y estratos sociales, por lo que la investigación arrojó la siguiente información:

### **Tipos de organización**

El resultado fue muy variable ya que el mayor porcentaje lo obtuvieron las organizaciones políticas con el 33%, siguiéndoles las estudiantiles con el 29.3% y después las laborales con el 13.6%. En la siguiente gráfica se pueden visualizar las características de la organización juvenil a partir de una clasificación y tipología

<sup>29</sup> *Ibidem.*

**Las organizaciones juveniles en México "Un estudio aproximado"**



\* Como otras están contempladas las organizaciones empresariales, de derechos humanos, deportivas y de profesionistas. Como dato complementario, la edad promedio de los integrantes de las organizaciones oscila entre los 12 y los 35 años de edad.

**Cobertura**

En este rubro se encontró que a organizaciones que se entrevistaron en las entidades federativas, la mayor parte son de cobertura local ya que a partir de ellas y muy pocas son ramificaciones de una nacional que tienen sus oficinas en el D.F. y que forman parte de una organización nacional.

En el D.F. se encontró un mayor número de organizaciones y muchas de ellas de cobertura nacional. De acuerdo a esto los porcentajes de la cobertura se observa que las organizaciones a nivel nacional representan a penas el 8.2% mientras que el resto representan cobertura local o regional manifestándose en un 91.7%.

Por lo que podemos enumerar a las siguientes organizaciones<sup>12</sup> que aunque la mayoría no poseen una cobertura dentro de todas las entidades federativas, muchas de estas organizaciones realizan actividades y tienen alcance en más de dos estados del país. Cabe decir que organizaciones políticas, principalmente pertenecientes a los partidos políticos tienen cobertura más amplia

Frente Juvenil Revolucionario del PRI  
Comité Directivo Juvenil del PAN  
Acción Juvenil del PARM  
Acción Juvenil del PDM  
Asociación Nacional de Orientación Juvenil  
Comité Nacional Juvenil del P.A.I.S.  
Confederación de Jóvenes Mexicanos  
Federación de Organizaciones Obreras de la CTM  
Grupo de Jóvenes en defensa de los Derechos Humanos de Tlatelolco  
Jóvenes por el Desarrollo, la Democracia y los Derechos Humanos  
Jóvenes del PFCRN  
Jóvenes del PRD  
Legionarios del Derecho y la Política  
México Nuevo  
Partido del Trabajo, Comité Juvenil  
PFCRN  
Secretaría Nacional de Acción Juvenil  
Desarrollo Joven  
Federación Juvenil Nacional CROC  
Fraternidad Jurídica Internacional  
Congreso Nacional de la Universidad Mexicana (CNUM-PRJ)  
Federación de Escuelas Populares  
Federación de Profesores y Estudiantes  
Vinculación de Integración Universitaria Mexicana  
Federación Nacional de Estudiantes de Derecho

#### **Estudiantiles**

Federación de Estudiantes Universitarios  
Federación de Estudiantes de Morelos

#### **Culturales**

Asociación Nacional de Orientación Juvenil

<sup>12</sup> La lista de estas organizaciones proviene de varios directorio institucionales como los del Programa de Jóvenes en Solidaridad, Partido Revolucionario Institucional, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Comisión Nacional del Deporte, entre otras.

Asociación de Scouts de México  
Ballet Folklórico de México

### **Laborales**

Comisión Nacional Juvenil del Sindicato de STPS  
Comisión Juvenil del Sindicato de la ANDA  
Desarrollo Joven  
Sindicato Nacional de Trabajadores de PRONASE  
Secretaría de Acción Juvenil CTM  
Secretaría de Acción Juvenil de S.N. de T.  
SUT CONALEP

### **Ecológicas**

Movimiento Juvenil Ecológico  
Juventudes Verdes

### **De Participación Comunitaria**

BUSCA A.C.  
(CORA A.C.) G.C. For Young Adult  
Alianza Nacional Juvenil Revolucionaria  
Gente Nueva  
Jóvenes en Acción  
Asociación Programa Compartamos  
Fundación para la Juventud Encuentros  
Barrios Unidos  
Asociación Nacional de Boy Scouts  
Asociación Mundial de Guías Scouts  
Confederación de Jóvenes Mexicanos  
Asociación de Scouts de México A.C.

### **Empresariales**

Desarrollo Empresarial Mexicano

### **Profesionales**

Foro Nacional de Profesionistas  
Asociación de jóvenes profesionistas  
Grupo Ricardo Flores Magón  
Arquitectos Revolucionarios  
Economistas Revolucionarios

## **OBJETIVOS**

En lo referente a los objetivos se les formuló la pregunta de manera abierta debido a los diversos tipos de organización y a sus propios intereses. Por lo que los principales objetivos que se presentan en el orden de mayor frecuencia fueron los siguientes:

**Buscar espacios de participación para jóvenes,  
Participación de los jóvenes en la defensa del voto y los derechos ciudadanos  
Promover acercamiento y vinculación entre los jóvenes y con las organizaciones juveniles,  
Fomentar la participación comunitaria,  
Formación de cuadros políticos y mayor militancia partidista,  
Participación en actividades culturales y artísticas  
Concientización política de los jóvenes,  
Integración de los jóvenes a la vida productiva,  
Apoyo y orientación vocacional a estudiantes  
Fomentar el deporte entre los jóvenes  
Promoción de la participación ciudadana de los jóvenes  
Promoción de la participación ciudadana de los jóvenes  
Mayor apoyo educativo  
Defender los derechos de los jóvenes**

## **Principales actividades realizadas por las organizaciones juveniles**

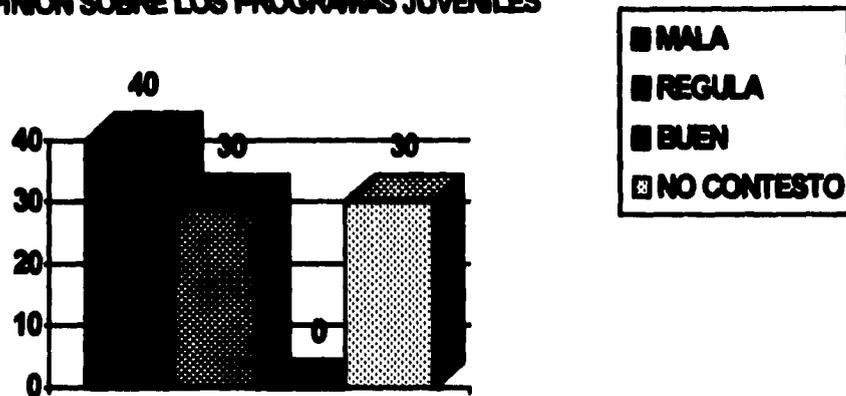
En cuanto a las actividades de las organizaciones juveniles, a continuación se enumeran de acuerdo al orden y frecuencia con que fueron señaladas:

**Organización de foros de debate y conferencia,  
Participación en eventos político - electorales, marchas y manifestaciones  
Realizar acciones trabajo comunitario,  
Organización de eventos culturales,  
Organización de evento deportivos,  
Necesidad y orientación sobre servicios estudiantiles,  
Pláticas para concientización sobre derechos humanos y juventud,  
Instrucción y alfabetización,  
Fomento y promoción a actividades culturales,  
Ayuda a jóvenes en situaciones de riesgo**

### Opinión sobre la Actividad Gubernamental

En el apartado donde se pregunta a los representantes de las organizaciones juveniles sobre su opinión con respecto a los programas de atención a la juventud, las respuestas encontradas fueron en la siguientes Mala 40%, Regular 30%, Buena 0, no contestó 30% (ver gráfica)

### OPINION SOBRE LOS PROGRAMAS JUVENILES



### Financiamiento

En cuanto al financiamiento se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Recursos propios o autofinanciamiento 17%
2. Apoyo institucional 21%
3. Iniciativa privada (patrocinadores 9%)
4. Mixto 53%

En términos comparativos, aproximadamente el 20% se mantienen con sus propios recursos y el 21% recibe apoyo institucional lo que en gran medida muchas de las organizaciones recurren al apoyo institucional. Empero, más de la mitad logra mantenerse con diversas fuentes de financiamiento, apoyo los que les da la mayor posibilidad de movilización y de permanencia. Mientras que las recurren a la IP son

apenas un 9% lo que pone de manifiesto que son pocas las organizaciones que realizan trabajo de gestión.

Un poco mas del 20% puede mantener sus gastos, es decir, el condicionante económico es factor para la movilización social en la clase media acomodada que vienen a ser una de las clases mas politizadas y conscientes de la potencialidad de la organización. Mientras que las organizaciones de tipo popular son muy escasas, mas bien esta se manejan dentro del plano de la informalidad y la incertidumbre porque muchos de los jóvenes de las zonas urbanas y rurales no pueden darse el lujo de organizarse cuando las necesidades de subsistencia, empleo y educación se vuelcan mas prioritarias.

## **CAPITULO IV**

### **ADMINISTRACION PUBLICA Y LA POLITICA DE ATENCION A LA JUVENTUD**

El Gobierno se concretiza por medio de la Administración Pública. Sus funciones ejecutivas como lo son: la prestación de servicios, seguridad pública e impartición de justicia, además de otras atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en leyes secundarias como la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF) hasta en niveles muy operativos como lo son los reglamentos internos de cada institución o dependencia. Además, la Administración Pública actúa como principal instrumentadora de las principales líneas de acción que establece el gobierno para su funcionamiento en su relación constante con la sociedad.

Ahora bien, de esto se desprende que para una Política de Atención a la Juventud debe de contemplarse un estudio primeramente de la situación de cómo viven y se encuentran los jóvenes, con el objeto de tener un panorama real de sus demandas y necesidades primordiales y así, elaborar acciones del tamaño de la magnitud que representan los jóvenes como un sector poblacional.

Existe una cuestión para determinar si dentro de la sociedad, la juventud se constituye como un grupo, clase o sector social; además, de acuerdo a esto, se desprende el debate de cuales deben ser las características del programa o la institución que se haga cargo de la política de atención a la juventud, es decir, de qué tipo deben ser las acciones necesarias para llevar a cabo esta gran tarea; porque unos piensan que es necesario dar origen o crear una Secretaría de la Juventud, mientras que otros no están de acuerdo; o de qué forma la Administración Pública debe de abordar este compromiso social.

Como ya se había establecido, el gobierno concretiza las políticas y decisiones gubernamentales en actos tangibles por medio de la Administración Pública. Una importante función administrativa del Estado se da en la prestación de servicios públicos y en el ejercicio de sus atribuciones de intervención en procesos de la vida

económica, así como en la regulación de las actividades de los particulares. Es decir la Administración Pública debe seguir creando medios para consultar a la sociedad y garantizar que sean atendidas las demandas y requerimientos de la sociedad, organizando y disponiendo de las instituciones administrativas que le son propios y que sean pertinentes, de otra manera, la sociedad le seguirá arrebatando por vía de sus propias fuerzas las soluciones a gran cantidad de problemas previsibles y solucionables por parte del sector público<sup>1</sup>.

En ese sentido, para que México se convierta en un estado moderno, la Administración Pública se debe de amoldar a las exigencias de la sociedad civil. Por otro lado tenemos el crecimiento de organizaciones juveniles, que aunque muchas veces atraviesan por conflictos internos y externos, representan o son manifestaciones de las carencias, aspiraciones y necesidades de los jóvenes. Estos grupos organizados también son manifestaciones de la sociedad civil y de la población en general.

Aquí encontramos que el contraste entre el Estado y la sociedad civil son las demandas por su cantidad y calidad y capacidad de las instituciones de dar respuestas adecuadas y rápidas. "Una sociedad se vuelve más ingobernable en cuanto más aumenta las demandas de la sociedad civil y no aumentan paralelamente la capacidad de las instituciones para responder a ellas. Más aún: la capacidad de respuesta del Estado ha alcanzado límites quizá insuperables. Estrechamente relacionado al tema de la gobernabilidad aparece el tema de la legitimación: la ingobernabilidad produce crisis de legitimidad."<sup>2</sup>

En este capítulo se harán las reflexiones necesarias para establecer cual es el papel y la actuación de la Administración Pública frente a los jóvenes, qué mecanismos y programas se deben llevar a cabo; y cuales son las dimensiones a que se enfrenta la Administración Pública frente a un núcleo de gran magnitud como son los jóvenes.

<sup>1</sup> Arturo Pontifes Martínez, Daniel Poblano Chávez: Los Derechos administrativos del hombre y del ciudadano, INAP, México, 1993, p. 50-51

<sup>2</sup> Levare, Norberto Bobbio, Estado, Gobierno y sociedad, México, FCE, 1989, p. 44

#### **4.1 Marco legal**

Hablar del marco legal es imprescindible en virtud de la cotidianeidad del quehacer del Ejecutivo y en razón de la amplitud de aspectos que abarca la administración que tiene a su cargo, en funciones sustantivas, adjetivas y técnicas, se hace imprescindible la actuación del Derecho, en este caso del Derecho Administrativo con el fin de otorgar garantías, tanto a la administración como a los jóvenes como gobernados, pero sobre todo a estos últimos.

Como bien mencionan Arturo Pontifes y Daniel Poblano: "al tener la administración un carácter eminentemente ejecutivo, posibilita tener una idea general del contenido de las disposiciones jurídicas relativas a la misma, es decir la propia especialización de sus funciones da pie a la exposición clara y apegada al derecho de sus límites funcionales, sus alcances y necesidades de gestión, el papel que juegan en cada una de ellas en particular, y los respaldos que encuentran en el abanico de atribuciones del Estado, y más aún, en la identificación de los medios jurídicos idóneos para resolver problemas de interpretación y aplicación de otros derechos, por la actuación de la propia Administración Pública"<sup>3</sup>.

Para el cumplimiento de los fines de la Administración Pública, y cuanto más, para realizar una política de atención a la juventud, es necesario que estas actuaciones de la Administración Pública se apeguen a un marco normativo, con la suficiente generalidad y el enfoque hacia la actuación sobre los jóvenes frente a la una programa de esta índole y de éste para con ellos.

Las atribuciones de la Administración Pública para instrumentar una política de atención la juventud y dar repuesta a las demandas y necesidades de los jóvenes; en primer nivel se encuentran establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además en algunas leyes secundaria como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en aspectos muy operativos como los son los reglamentos internos y circulares de cada dependencia.

---

<sup>3</sup> *Op.cit.* Arturo Pontifes Martínez, Daniel Poblano Chávez, Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano, p. 53

Para describir el marco jurídico se llevará la siguiente metodología; como primer término se mostrarán los artículos constitucionales, de la LOAPF y algunas consideraciones de los reglamentos internos. Como segundo paso se expondrán las características administrativas de las principales instituciones y programas que tienen relación directa e indirecta con jóvenes; y por último, se explicará la propuesta institucional de acuerdo al marco jurídico de los que debería ser la política de atención a la juventud como institución, determinándose sus fundamentos jurídicos, características generales y las posibles secretarías e instituciones que integrarían esta propuesta.

## **1. LEYES QUE LAS RIGEN**

### **1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

- Art. 1 Respeto a las garantías individuales
- Art. 3 Educación (fracción I y VI)
- Art. 4 Protección a las garantías y derechos de los grupos étnicos (párr. 4 toda persona tiene derecho a la salud)
- Art. 5 Libertad de profesión
- Art. 17 Derecho a la impartición de justicia
- Art. 24 Libertad de creencia
- Art. 25 Responsabilidad del estado a la rectoría del desarrollo nacional
- Art. 26 El estado garantizará el sistema de planeación democrática
- Art. 123 Derecho al trabajo y la promoción del empleo

Los anteriores artículos hablan de las principales atribuciones del Estado que tiene la tarea de llevarlas a cabo y que se relacionan con los derechos de los jóvenes.

Los siguientes artículos constitucionales hablan de una forma general del quehacer de la administración pública y de la creación de leyes secundarias.

- Art. 90 Establece lo siguiente: la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación estarán a cargo de la Secretaría de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
- Art. 92 Menciona que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y orden del Presidente deberán ser firmados por los secretarios de estado o jefes de departamentos administrativos a que el asunto corresponde...

- **Art. 93 Dice:** los secretarios de despacho y los jefes de departamentos administrativos, luego de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarda sus respectivas ramas.

## 1.2 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Antes de seguir adelante con los artículos de la LOAPF, nos detendremos en las siguientes observaciones:

1. Las dos instituciones que tienen programas y objetivos directos sobre los jóvenes son el Programa de Jóvenes en Solidaridad dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Dirección General de Atención a la Juventud dependiente de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), esta a su vez dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP).
2. Existen aproximadamente en seis secretarías de estado, la Procuraduría General de la República (PGR) y el Departamento del Distrito Federal (DDF) programas directos e indirectos hacia los jóvenes; programas que abarcan diversos aspectos como lo es la educación la salud, la cultura, la administración de justicia, entre otros aspectos; y que en términos globales abarcan de manera completa las principales demandas, inquietudes y aspiraciones de los jóvenes.
3. Las instituciones y programas gubernamentales que tienen a cargo actividades hacia los jóvenes, administrativamente están consideradas como órganos centrales, desconcentrados y descentralizados de acuerdo a la LOAPF.

Por lo que el marco legal concerniente a la LOAPF de acuerdo a las características antes mencionadas, los artículos que abarcan ese tipo de actividades administrativas son los siguientes:

- Art. 1, 2 y 3 Que habla de la organización de la Administración Pública Federal que se divide en federal, central y paraestatal.
- Art. 17 Menciona que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos desconcentrados.
- Art. 26 Enumera las secretarías que concretizan las atribuciones constitucionales del Estado.
- Art. 27 Secretaría de Gobernación (fracciones I, IV, V, XVI y XXVI)
- Art. 29 Secretaría de la Defensa Nacional -SEDENA- (fracción II preparación del Servicio Militar Nacional)
- Art. 32 SEDESOL (fracciones I, V, VI, VII, VIII, XIV y XXIII)
- Art. 38 Secretaría de Educación Pública (fracción I inciso a, b, c, d, f, II, IX, XIII, XIV, XXIII, XXIX y XXXI)

**Nos vamos a detener aquí en razón de que esta última fracción (la XXXI) contiene lo siguiente:**

**Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a la tarea nacional, estableciendo para ello sistemas de servicios social, centros de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran.**

- Art. 39 Secretaría de Salud (fracción I, VI, VII, XVI y XX)
- Art. 40 Secretaría del Trabajo y Previsión Social (fracción I, VI, X, y XVII)
- PGR y DDF Arts. 4, 5 y 44
- Art. 9 Todas los organismos actuarán en forma programas con base a la Planeación Nacional Democrática.

## **2. CARACTERISTAS DE LAS INSTITUCIONES**

Las dos principales instituciones para los jóvenes es el Programa de Jóvenes en Solidaridad y la Dirección General de Atención a la Juventud de la CONADE. Para acercarnos un poco más al marco normativo nos detendremos en estas dos instituciones porque de alguna manera se acerca o pretenden ser las directrices de la política de atención a la juventud.

Para empezar, se regulan de acuerdo al marco normativo anteriormente expuesto, en el caso del Programa de Jóvenes en Solidaridad se rige por el artículo 32 y demás fracciones de la LOAPF. Y la Dirección General de Atención a la Juventud de la CONADE se rige por el artículo 38 Frac. XXXII de la misma LOAPF.

De acuerdo a esto poseen la atribuciones legales de ser órganos desconcentrados por las siguientes características:

- a). El Programa de Jóvenes en Solidaridad (PJS) fue creado en junio de 1993 por reglamento internos de la Sedesol; mientras que la Dirección General de Atención a la Juventud fue creado por ley el 13 de diciembre de 1988.

b). El PJS depende de la Sedesol, mientras que la Dirección General de la CONADE es un organismo desconcentrado de la SEP.

c) Las decisiones de estas dos instituciones dependen de la aprobación de su órgano superior.

De estas instituciones se requiere crear una institución nacional e integral para los jóvenes; estas instituciones poseen muchas diferencias, por ejemplo, uno de los objetivos del PJS es lograr la integralidad de las instituciones relacionadas con los jóvenes, es decir, ser un programa de programas; sin embargo, si queremos crear un programa que abarque el mayor número de aspectos para los jóvenes, claro, con su distintivo es crear una Comisión Intersecretarial.

Además nos encontramos como el caso del PJS que ha tomado la iniciativa de elaborar varios programas donde intervienen varias instituciones, sin embargo, muchas de las veces, no se cumplen los objetivos y en ocasiones ni siquiera con la mesa de trabajo no hay voluntad de involucrarse en esta propuesta, ya que existe el llamado "celo institucional"; es decir, la lucha y hegemonía de poder entre los representantes de las instituciones causan lo anterior, por lo que la ventaja con una Comisión es que ésta va a poseer sus propios recursos, va a depender directamente del Presidente de la República y la política de atención a la juventud con una integralidad y singularidad propia como ya se mencionó, sin bloquear las atribuciones de las otras dependencias.

A continuación se explican las características de la propuesta de la Comisión Intersectorial:

#### **Comisión Intersecretarial**

a) Fundamentos jurídicos Constitucionales Art. 90, 92 y 73 (fracc. XXX) y 89 (Frac. I)  
En relación a la LOAPF, se encuentra expreso en el art. 21 donde dice: el Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deba intervenir varias secretarías del Estado y Departamentos Administrativos.

**b) Características.**

1. Son creación del Presidente,
2. Como los jóvenes abarcan la mayor parte de aspectos, las actividades deberán estar integradas por varias secretarías de Estado, Jefes de Departamento, o directores de organismos descentralizado (composición mixta).
3. Le daría singularidad a la política de atención a la juventud, sin menoscabar las atribuciones de las otras secretarías o dependencias.

#### **4.2. Instituciones relacionadas con la Política de Atención a la Juventud**

Como se observó en el apartado anterior, para la instrumentación de una política de atención a la juventud la actuación de la Administración Pública debe desarrollarse dentro de un marco legal. Bajo esta perspectiva, de acuerdo a la LOAPF, esta cuenta para cumplir sus atribuciones con 17 secretarías de Estado, la PGR y el DDF, de las cuales seis, la PGR y el DDF realizan programas para los jóvenes, ya sea de manera directa e indirecta; de acuerdo al Artículo 26 de la LOAPF que enumera las 17 secretarías, las seis que tienen programas para los jóvenes que son la Secretaría de Gobernación, Defensa Nacional, Desarrollo Social, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social y DDF.

En junio de 1993 se crea por mandato presidencial el Programa de Jóvenes en Solidaridad como una respuesta de las necesidades de los jóvenes, sin embargo, desde la desaparición del CREA en 1988, no había existido un programa especial que abarque todos los aspectos de los jóvenes. Aunque el programa de Jóvenes en Solidaridad se ha planeado como objetivo lograr ser un programa de programas donde integre y coordine los existentes; este objetivo no se ha cumplido. Por lo que los programas y la política misma de atención a la juventud se encuentra disgregada y la prueba más faciente es su distribución en 6 secretarías.

Para conocer esta situación institucional y a partir de la experiencia que en materia de jóvenes hemos tenido, es necesario repensar un verdadero programa que tenga sus propios matices institucionales sin caer en el burocratismo, paternalista y ni en la creación de otro "elefante blanco". Dicho programa debe determinar dentro de sus muchos objetivos la inter e intrainstitucionalidad. Interinstitucional en el sentido de coordinar programas que se desarrollan en diferentes secretarías, e intrainstitucionalidad que se desarrollo a partir de la coordinación de programas existentes dentro de una misma secretaría o dependencia.

La historia de la política de atención a la juventud a tenido varios vertientes y características que le han dado en su tinte especial los diversos gobiernos. Para recordar tenemos que en 1952 se funda el Instituto de la Juventud Mexicana, como una forma de canalizar la energía que representa un potencial de fuerza de trabajo juvenil, en esos años, muy reconsiderable. Podremos decir que de esos años hasta la

desaparición del CREA en 1988, la política de atención a la juventud se presentó casi de manera integral; sin embargo es también, que con esa desaparición del CREA, quedó disgregada en diversas instituciones de la Administración Pública.

En diciembre de 1988 se crea la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública; teniendo como objetivo fundamental la promoción y fomento del deporte y la cultura física, encargándose asimismo la atribución de atender las funciones que tenía el CREA, en materia de juventud, pero sólo en términos secundarios.

Como resultado de lo anterior, gran parte de los programas que realizaba el CREA: programas de foros, atención a la cultura, programas para la promoción del empleo juvenil, etc. Pasan a integrarse a la Dirección General de Atención a la Juventud dentro de la CONADE.

Mientras que otro tipo de programas y actividades como los son en el rubro de la educación, la recreación, la cultura, etc., son retomadas por instituciones como lo es el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, el DIF, el IMSS, principalmente. Al igual se le da mayor auge a los programas juveniles dentro de los gobiernos de los estados y los municipios.

A continuación se desglosan los programas juveniles detectados para los jóvenes.

**SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA**  
**Comisión Nacional del Deporte (CONADE)**

<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVO</b>
Estímulos a la juventud	Reconocimiento a los jóvenes que se distinguen en actividades escolares y comunitarias para fomentar la capacidad intelectual.
Movimiento Nacional para la Prevención de Adicciones	Promover la capacitación de jóvenes y profesionales que fomenten la salud individual.
Servicio social	Otorgar espacios de participación a jóvenes mediante práctica profesional para vincularlos con la realidad nacional.
Tarjeta Plan Joven	Otorgar descuentos en la adquisición de bienes y servicios.

Centro de Estudios de Investigación	Reconocer y estimular a los jóvenes en los campos escolar y participación social, realiza estudios e investigaciones para generar propuestas de solución a la problemática juvenil.
Movimiento Nacional para la Defensa del Medio Ambiente	Crea espacios de participación donde se procuren alternativas para enfrentar problemas ambientales a nivel nacional.
Mov. Nac. por la Paz y la Libre Autodeterminación de los Pueblos.	Promover una cultura pacifista, para la defensa de la independencia de las naciones, como medio de solución de los conflictos.
Solidaridad Juvenil Voluntariado	Contribuir a la organización de los jóvenes en brigadas para realizar actividades en beneficio de la comunidad.
Certámenes y Encuentros	Ofrecer espacios de expresión y participación a jóvenes en diversos campos que estimulen su actividad creativa.
Movimiento Nacional por la Participación Democrática	Contribuir a consolidar una nueva cultura política juvenil, promoción del voto y fortalecer los canales de participación y expresión de los jóvenes en la vida política del país.
Bienestar Económico	Incorporación de los jóvenes a la vida económica del país.
Recreación y turismo juvenil	Contribuir a la generación de una cultura juvenil de recreación y del uso adecuado del tiempo libre.
Deporte en Solidaridad	Promover el deporte social a través de la construcción de instalaciones deportivas, buscando la participación solidaria.

#### **Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)**

Conciencia Ecológica	Contribuir con los alumnos y profesores en aspectos preventivos y correctivos de carácter ecológico.
Formación de jóvenes empresarios	Fomentar el autoempleo, encausando a la población joven que no haya logrado acomodo en el sector productivo.
Becas	Apoyar a los jóvenes estudiantes de buen nivel académico o de bajo nivel socioeconómico, con la exención de pagos de colegiatura e inscripción.
Unidades móviles	Lograr el establecimiento, expansión y consolidación de servicios de capacitación y adiestramiento para los sectores poblacionales marginados.

Servicios a la comunidad	Propiciar la participación de prácticas productivas en las comunidades, por parte de los alumnos del CONALEP, con el propósito de apoyar a la población de escasos recursos.
--------------------------	--

### **Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT)**

Enlace academia-industria	Promover la formación de recursos humanos de posgrado en las instituciones de Educ. superior que contribuyan a la modernización tecnológica del país.
Prog. Posgrado de Excelencia para la Ciencia y la Tecnología	Formación de recursos humanos de alto nivel académico para la ciencia y tecnología.
Apoyos especiales	Otorgar recursos complementarios para la organización de encuentros y otras acciones específicas de alto nivel académico, relacionadas con la investigación científica.

### **SECRETARIA DE SALUD**

#### **Consejo Nacional para la Prevención del Sida**

Prevención y atención	Establecer normas y criterios con respecto al manejo adecuado de los distintos aspectos relacionados con el SIDA.
Centros de capacitación	Impartir cursos, talleres o seminarios sobre diversos aspectos relacionados con epidemias

#### **Programa Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)**

Desarrollo Integral del Adolescente	Mejorar las condiciones de adolescentes mediante acciones institucionales.
Capacitación para el desarrollo juvenil	Promover en los jóvenes el estudio y la capacitación para el trabajo.
Cuidado de la salud y el ambiente	Promover mediante acciones de salud y ambiental en los jóvenes para su desarrollo personal y comunitario.
Difusión editorial	Promover y llevar a cabo acciones encaminadas a la difusión de la lectura y su participación en actividades editoriales
Promoción de la Cultura	Promover y propiciar en los jóvenes actividades deportivas y de identificación cultural.

<b>Promoción de los derechos de los jóvenes y de la infancia</b>	Difundir el conocimiento de los derechos y obligaciones legales de éstos grupos.
<b>Programa del niño maltratado</b>	Contribuir, mediante acciones a la defensa del niño y la integración social y familiar.
<b>Asistencia a minusválidos</b>	Proporcionar a niños, adolescentes y adultos rehabilitación, tratamientos y terapias correspondientes que coadyuven a su desarrollo integral.
<b>Sexualidad</b>	Educar y orientar a la juventud acerca de su sexualidad para que actúe con responsabilidad y desarrolle su capacidad asertiva en el medio en que se desenvuelve.
<b>Prevención de adicciones</b>	Dar opciones y alternativas positivas a los jóvenes, así como información real que coadyuve a su desarrollo personal.
<b>Prevención de accidentes</b>	Promover programas de difusión sobre los riesgos que perjudican la salud, el bienestar de la población y en general de la economía del país.
<b>Participación social</b>	Orientar y promover en los jóvenes sus capacidades para encausar y fomentar su participación activa en beneficio individual y comunitario.

**Instituto De Seguridad Y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicios del Estado (ISSSTE)**

<b>Cursos de verano</b>	Estimular el desarrollo de la creatividad, así como el conocimiento de las diferentes manifestaciones culturales a través del juego, la recreación y la convivencia.
<b>Capac. y Servicios Educativos</b>	Estimular la creatividad y aptitudes de los jóvenes.

**Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)**

<b>Cursos y actividades de desarrollo social</b>	Ofrecer a los derechohabientes y comunidad en general cursos y talleres de promoción social y cultural.
--	---

**SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES****Dirección general de tarifas**

<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVO</b>
Apoyo a estudiantes y profesores	Apoyo a estudiantes y profesores a través de un descuento del 50% y 25% en pasajes durante el periodo de vacaciones de semana mayor, verano y diciembre.

**SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL****Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)**

<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVO</b>
Apoyo al servicio social	Brindar apoyo económico a los estudiantes de nivel técnico y licenciatura durante el periodo que presten su servicio social.
Asistencia social y servicios comunitarios	Brindar asistencia social a los jóvenes que viven en el campo y la ciudad que requieren apoyo.
Becas de capacitación para trabajadores	Capacitar a la población en oficios que le permitan incorporarse a la vida productiva
Fondos municipales	Es una aportación del gobierno federal a los municipios, destinados a proyectos productivos y de bienestar social.
Programa de Jóvenes en Solidaridad	Realizar una política global de atención a la juventud en la mayor parte de los aspectos del país: salud, empleo, empresas juveniles, realización de foros, etc.

**SECRETARIA DE GOBERNACION****Instituto Nacional Indigenista (INI)**

<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVO</b>
Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas	Impulsar el desarrollo de los pueblos indígenas y promover su bienestar social.
Fondos para la promoción d patrimonio cultural indígena	Proporcionar recursos que estimulen la difusión y la promoción cultural indígena.
Readaptación social- desarrollo psicosocial del adolescente.	Fomentar en el adolescente los momentos de comunicación y convivencia, distribuir el tiempo libre y evitar la práctica de vicios que puedan perturbar la salud física y mental del joven.
Derechos y obligaciones del adolescente	Promover el conocimiento de las garantías individuales en los adolescentes; así como desarrollar y enriquecer sus capacidades y potencialidades como individuo.

El adolescente y la familia	Promover en el núcleo social, la familia, un desarrollo armónico del adolescente, a través del fortalecimiento de sus capacidades.
Readaptación del adolescente, conductas antisociales y factores condicionantes	Establecer convenios y fortalecer acciones para prevenir el desarrollo de conductas antisociales en los adolescentes.

### SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

PROGRAMA	OBJETIVO
Extensionismo industrial	Apoyar las actividades de organización de la capacitación en las empresas. Promover el cumplimiento de proporcionar capacitación a los trabajadores, de acuerdo a la Ley Fed. del Trabajo

### SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

PROGRAMA	OBJETIVO
Servicio Militar Nacional	Adiestra a los jóvenes en edad para realizar su servicio militar en asuntos de guerra y defensa de la soberanía del país.

### PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

PROGRAMA	OBJETIVO
ADEFAR	Ayudar a los jóvenes que se encuentran en problemas de farmacodependencia y otros vicios.

### DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

#### Subdirección de Desarrollo Social

PROGRAMA	OBJETIVO
Programa Niños de la Calle	Ayudar en la alimentación, capacitación, alojamiento y educación a los niños marginados de la calle.

#### **4.2.1 Mecanismos de coordinación interinstitucional para el desarrollo de los programas juveniles.**

De acuerdo con la UNESCO, la juventud a nivel mundial se presenta como un problema estructural para la sociedad, ya que los jóvenes están involucrados en todos los aspectos del país; es decir, "la mayoría de las sociedades no tienen una estructura institucional que considere las políticas hacia la juventud como un todo -lo que se conoce con el nombre de política de juventud con frecuencia se relaciona solamente con grupos problemas específicos y minoría organizadas: por ejemplo, las organizaciones juveniles. Si en realidad la fragmentación es la esencia del problema, la investigación sociológica sobre juventud solo puede tener éxito si no refleja esta fragmentación sino, más bien, define la fragmentación propiamente como su problema".<sup>4</sup>

Esta problemática es considerada como un producto de la diversificación de las distintas políticas fragmentadas -educativas, de mercado de trabajo, etc. En el caso de México, que al igual que gran parte de los países del mundo, se ha intentado definir y direccionar la política de atención a la juventud como un todo, sin embargo, en la práctica se desarrollan con deficiencia los programas específicos.

Como ya se ha mencionado, en el caso de la Administración Pública en México, la política de atención hacia los jóvenes ha tenido diversos matices y contrastes; no obstante, de 1988 cuando desaparece el CREA la política de juventud mexicana quedó disgregada y es a partir de 1993 con la creación del PJS se ha intentado darle integralidad a la política de atención a la juventud. En este sentido, aunque se de origen a una unidad gubernamental encargada de aplicar una política nacional de juventud ésta no podrá tener una mayor eficiencia y cobertura sino contemple como uno de sus objetivos y actividades la interinstitucionalidad.

Más aun en el caso de México, la interinstitucionalidad debe tener mayores alcances ya que la población joven de acuerdo a los rangos de edad de los 15 a los 29 años, los jóvenes representan aproximadamente el 30% de la población nacional lo que pone de manifiesto aplicar este tipo de acciones globales dentro de la Administración Pública.

<sup>4</sup> CREA-UNESCO, Memoria, "Seminario Internacional de Investigación sobre Problemas de la Juventud", 1981, México, p. 55

A continuación se presentan los objetivos que se deben perseguir con la interinstitucionalidad:

1. Lograr la cooperación de las instituciones públicas para ampliar la cobertura de la política de atención a la juventud.
2. Servir como un programa de implementación a los programas existentes dentro de la Administración Pública.
3. Integrar programas con varias instituciones que abarque la mayor parte de los aspectos de interés para los jóvenes desde el empleo, la cultura, la salud, hasta cuestiones de orientación juvenil.

La institución encargada de instrumentar la política de atención a la juventud también debe ampliar sus perspectivas entre sus objetivos estos dos esenciales: la intersectorialidad y la intrainstitucionalidad. El primero se refiere a que se debe involucrar a las instituciones públicas donde su papel debe también tener la mira hacia el exterior, como lo son los otros sectores el social encabezado por las ONG's y el sector privado como es el caso de los patrocinios o cuando alguna empresa participa directamente en un programa gubernamental.

En cuanto a la intrainstitucionalidad, se refiere a la integración de programas que se desarrollan en el seno mismo de una secretaría principalmente con organismos descentralizados y desconcentrados, tal es el caso por ejemplo la integración de un programa donde participa el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

En cuanto a los mecanismos de la interinstitucionalidad estos deben abarcar los siguientes aspectos:

1. Integración de una agenda temática de acuerdo a temas prioritarios.
2. Determinación de los objetivos sociales e institucionales esperados.
3. Participación conjunta de acuerdo a los recursos y actividades propias de cada institución (determinación de las instancias participantes).
4. Elaboración de convenios de colaboración y coordinación de programas a nivel federal, estatal y municipal.
5. Realización de un diagnóstico zonal y regional de la problemática y demandas de los jóvenes para favorecer respuestas institucionales efectivas.
6. Actividades de gestión y canalización institucional.

## **7. Control y evaluación de los programas realizados conjuntamente.**

De acuerdo a Rodríguez Ernesto, al esquema que utiliza a un nivel bilateral, es decir entre dos naciones o más, se puede aplicar a un nivel interno nacional y establece los siguiente:

"Se podrían impulsar con mayor decisión y energía algunos de los programas regionales de cooperación en lo relativo a los servicios de apoyo, a la labor proporcional, entre los que podrían destacarse:

- I. Los centros de información juvenil.
- II. Los programas de investigaciones básicas sobre juventud.
- III. Programas de capacitación del personal técnico en políticas de juventud, que permitan elevar la calidad de los recursos humanos dedicados a la labor promocional en el dominio de la juventud.
- IV. Programas de asistencia técnica los gobiernos de la región que puede basarse en el propio intercambio de expertos y la experiencia concreta de trabajo, entre los diferentes países de Latinoamérica.
- V. Programas de revisión y modernización de la legislación vigente relativa a la juventud.
- VI. Programas de cooperación en el dominio de la comunicación de masas.
- VI: Programas de intercambio juveniles".<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> RODRIGUEZ, Ernesto. Primer informe de la juventud en América latina 1990, pp. 300-302

### **4.3. La Administración Pública promotora**

*"Ninguna tarea es más urgente que la de organizarse (administrados y administradores) a fin de emprender acciones para atender las necesidades más apremiantes de la ciudadanía civil que viven en condiciones de pobreza extrema y eliminar las causas de esa situación. Se trata de hacerles llegar los servicios y los bienes que otorga el Estado vía la Administración Pública a todo mexicano que tiene derecho, y de emprender proyectos productivos para incorporarlos plenamente a los beneficios del desarrollo y crecimiento de nuestro país".<sup>6</sup>*

Con lo anterior, Victor Manuel Martínez Chávez y Ricardo Campa nos exponen uno de los objetivos que tiene el Estado, para allegar y atender las necesidades más apremiantes de la ciudadanía civil en condiciones de pobreza; sin embargo, el estímulo de participación social debe desarrollarse dentro de un marco más amplio; es decir, el Estado debe estimular la participación social en todos los aspectos del país.

Para la Administración Pública es importante implementar en toda política pública general o particular, la actuación de la participación social, ya que con dicha participación se logra encausar las potencialidades de miles de personas para el beneficio de ellos mismos, para su comunidad y del país en general.

Con el trabajo de la Administración Pública y la participación social no sólo se obtienen lo anteriormente expuesto sino que además como dice Bernardo Kliksberg "En la medida en que la trama de la misma se enriquezca con nuevas formas de agrupación de esfuerzos, participación, voluntarismo, solidaridad social, se fortalecerán las bases del sistema democrático que finca sus sustentos en gran parte de una sociedad civil activa, consciente y organizada".<sup>7</sup>

De acuerdo a lo anterior, el quehacer de la Administración Pública al instrumentar políticas públicas donde uno de sus ejes principales de acción es la promoción de la participación social; la Administración Pública debe actuar de manera abierta y

---

<sup>6</sup> Ricardo Campa, Victor Manuel Martínez Chávez. "Función pública vía solidaridad mexicana". La Administración Pública y el Desarrollo Regional. Ed. Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), 1990, p. 41.

<sup>7</sup> Bernardo Kliksberg. Cómo transformar al Estado?, México, 1984, p. 33-35.

democrática desde todas las fases de políticas públicas, que van desde la elaboración del diagnóstico de la problemática a resolver, la integración de la agenda de trabajo, la participación de los actores en la operativización hasta en el control y evaluación de los resultados; ya que de lo contrario, y principalmente cuando no se toma en cuenta la opinión y participación de los representantes de la sociedad civil (ONG's) se pueden traer consigo una serie de conflictos sociales inesperados dando como producto la deslegitimidad de las instituciones.

Como bien lo expone Carlos Monsiváis al decir que: "La democracia es en lo fundamental el aprendizaje de la resistencia civil, que se inicia en la defensa de la legalidad; es también, la terquedad indignada, el abandono de fórmulas del martirilogio, la estrategia de la movilización permanente: plantones, marchas, mítines, asambleas, exigencias de diálogo con las autoridades, boteo, volanteo, pintas, ocasionales huelgas de hambre; sin embargo, los métodos de rehabilitación democrática y justicia cansan y recuperan, desgastan y liberan a sus practicantes que explican sin cesar la índole justa de este movimiento.

"La pregunta esencial es: ¿Cómo surge un movimiento social? En el momento se cristalizan experiencias y necesidades de años, y un sector excluido decide no delegar ya pasivamente su representación, y condensa de golpe exigencias y maneras de ser. El auge sucede ante públicos con frecuencia difusos, y las demandas (concreta, puntuales, fragmentarias) se satisfacen a medias o se convierten en el programa de otro movimiento social.

"Los movimientos sociales suelen responder con su práctica: para darle al crecimiento proporciones igualitarias, para no concentrar en unos cuantos las claves del conocimiento, para armonizar las contradicciones entre cultura laica y religiosidad popular, entre la tolerancia y odio a la heterodoxia, entre el amor a las tradiciones y la imposibilidad de retenerlas.

"El interés en participar va de la obtención de espacios de poder a las cuestiones ecológicas, académicas, de derechos de la mujer y de las minorías, de vida urbana. Sean espectaculares o modestos, los avances son reales. esto se ha descubierto: "la crítica de la vida cotidiana implican concepciones y apreciaciones sobre la escala de

la estructura social. La sociedad civil existe como gran necesidad latente en quienes desconocen incluso el término, y su primera insistente demanda es la redistribución de poderes".<sup>8</sup>

En este sentido, la falta de democracia en las instituciones públicas, causa y origina en los jóvenes actitudes de desconfianza ya que los jóvenes poseen una extrema sensibilidad social; y de hecho también se evita la posibilidad de participar políticamente.

Lo anteriormente expuesto fue dentro de un marco general para la Administración Pública. En relación a una política de atención a la juventud en forma más concreta, la promoción de la participación juvenil también debe implementarse como una de las principales acciones a seguir. La canalización de los recursos de la Administración Pública hacia la población joven bajo este tipo de acciones incluidas en la política de atención a la juventud sería más eficiente si se utiliza como medio la organización de los jóvenes. La promoción y organización juvenil son dos elementos estrictamente vinculados. Por esta razón, la ampliación y fortalecimiento de la organización juvenil constituyen uno de los pilares básicos y objetivos del trabajo gubernamentales con la juventud.

Para lo anterior, es ilustrativo el Consejo de la Juventud de España (CJE) que nace como una necesidad de un gran número de organizaciones juveniles para encontrar un marco de encuentro, relación y cooperación, y con esto facilita el desarrollo y fortalecimiento del movimiento asociativo juvenil de España.<sup>9</sup> Por lo tanto, el CJE resulta ser un órgano de cooperación juvenil interasociativa que agrupa a casi un centenar de asociaciones juveniles, ya sea políticas, religiosas, sindicales, estudiantiles, recreativas, deportivas, comunitarias, etc. "El CJE tiene dos objetivos principales: Por un lado, contribuir al fortalecimiento del asociacionismo juvenil en España, y por otro, desarrollar el role de interlocutor de la administración de estado español para la política de la juventud".<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Monsivais Carlos, "Prólogo", de entrada libre crónicas de la sociedad que sabe organizar, ed. Era, México, 1992, pag. 1-14

<sup>9</sup> Lease, Sarahua, J.A. Juventud, desarrollo y cooperación, Madrid, España, 1990.

<sup>10</sup> Ibidem, pg. 167

**En términos generales, uno de los principales retos para la unidad gubernamental encargada de la política de atención a la juventud, en este caso, el Programa de Jóvenes en Solidaridad, es movilizar el dinamismo, cualidades, y potencialidades de los jóvenes del país, a favor de los propios jóvenes y de la sociedad en general.**

#### **4.3.1 Definición y objetivos de la promoción juvenil**

Con los elementos del subcapítulo anterior, podemos elaborar una definición de lo que es la promoción juvenil, proponiéndose la siguiente: "El medio por el cual la Administración Pública, en la instrumentación de la política de atención a la juventud, conjugar una serie de acciones para activar la movilización y desarrollo de las cualidades, actitudes y potencialidades que poseen los jóvenes para cumplir dos objetivos esenciales: facilitar su plena incorporación a la sociedad a través de su participación consciente, activa, crítica y creadora y; para encausar su contribución en el análisis de los problemas nacionales y en la búsqueda de soluciones a esos problemas".

En este sentido, uno de los principales actores a quienes se debe ayudar a la Administración Pública son las organizaciones juveniles. Como ya se ha dicho con anterioridad, para la Administración Pública es importante la promoción juvenil porque le posibilita aprovechar las potencialidades productivas de muchos jóvenes. Algo que no se puede perder de vista es que la promoción juvenil debe desarrollar dentro de un marco de libertad, respecto a la autonomía, de corresponsabilidad, participación y fortaleciendo el propio espíritu creativo del joven.

Entre los principales objetivos de toda política de promoción se proponen los siguientes:

1. Facilitar la reflexión, análisis y comprensión de los jóvenes en su entorno social.
2. Promover la organización juvenil a jóvenes que no tienen pertenencia a algún grupo, y ayudar a la consolidación de las organizaciones ya existentes.
3. Impulsar la participación juvenil en la solución de problemas de su propio entorno social, tanto a la comunidad en que se desarrollan como en aspectos generales del país.

#### **4.3.2 Líneas de acción y mecanismo de promoción juvenil**

La promoción juvenil es parte nodal de los elementos de una política de atención a la juventud y para llevarla a cabo, es imprescindible que la unidad gubernamental encargada de tan importante tarea analice y abarque las distintas manifestaciones que representan los intereses de los jóvenes.

Por lo que un elemento principal es la elaboración e integración de la agenda de trabajo donde los jóvenes sean los principales actores; sin embargo, aparece una disyuntiva o problemática que se manifiesta y esta es que no es posible involucrar a los millones de jóvenes existentes en el país su participación en la elaboración de la agenda o en último de los casos de la planeación, por lo que frente a esto se tiene que lograr el contacto y acercamiento con las organizaciones juveniles ya que muchas de ellas juntas pueden movilizar a miles de jóvenes.

Como primer paso: integración de la agenda de trabajo donde se involucren a muchas organizaciones en la solución de fenómenos o problemas contingentes; necesitan la realización de condiciones que sobrevengan en puntos críticos cuyos inventarios se podrá exponer un panorama real para la integración y dinámica de las agendas. En estas circunstancias, las organizaciones juveniles como agentes sociales, ejercen una potencialidad y capacidad reflexiva para examinar opciones y arriesgarse por la novedad de ciertos problemas.

Como segundo elemento: los objetivos que se determinen, se pueden elaborar en materia de educación, empleo, capacitación, salud, ayuda comunitaria, recreación, entre otros.

De aquí se desprende que para verter la opinión de miles de jóvenes en estas materias, las organizaciones juveniles deben trabajar en la instrumentación y elaboración de foros y encuentros juveniles de expresión, para que a partir de las conclusiones y propuestas generales de dichos encuentros las organizaciones tengan las bases indispensables para trabajar conjuntamente con las instituciones públicas.

Con lo anterior, se cumplen dos objetivos que contempla Organización de las Naciones Unidas (ONU) y son los siguientes:

- "a) La orientación de la juventud dentro de los principales objetivos nacionales de desarrollo y hacia ellos.
- b) La identificación de algunos y duplicaciones en los disposiciones atinentes a la juventud dentro de los distintos sectores y la relación más apropiada entre los diversos programas sectoriales con respecto a los objetivos generales del plan y a la función y las necesidades de la juventud."<sup>11</sup>

La realización de encuentros juveniles además favorecen el intercambio de experiencias y la cooperación interasociativa, además se establece un marco idóneos para la discusión y el debate de propuestas que afectan a las políticas gubernamentales a favor de los jóvenes. En ocasiones se desarrollan tan intensos los trabajos en los foros juveniles que en muchas de las veces, las organizaciones participantes se comprometen a cumplir y realizar las propuestas y crean los que se llaman las **redes juveniles**, estas redes tiene básicamente la tarea de darle continuidad a los foros pero ya en forma de trabajo.

Como tercer elemento: la delimitación de las temáticas a tratar y su operativización, es decir, el trabajo mismo de los programas de trabajo a partir de ciertos temas nacionales. Las temáticas deben ser elaboradas de acuerdo a los que establezcan en conjunto las instituciones públicas y las organizaciones juveniles de mayor representatividad. Por lo que las temáticas o líneas de acción podrían recaer principalmente en la promoción de:

- Cívico-social
- Cultural-artístico
- Físico-creativa
- Científica
- Empleo y capacitación
- Trabajo comunitario
- Economía y empresas juveniles
- Defensa de los derechos humanos
- Participación política y procesos electorales
- Educación

<sup>11</sup> ONU/ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Políticas y Programas a largo plazo para la juventud en Desarrollo Social. Pág. 36.

Esta lista es en términos generales; sin embargo, la determinación de la temática o líneas de acción pueden abarcar aspectos más generales o más particulares dependiendo el acuerdo de trabajo entre las instituciones públicas y las organizaciones juveniles, ya que las temáticas son de gran diversificación y delimitación.

Como cuarto elemento está el control y la evaluación del trabajo conjunto, intersectorial e interasociativo. Este punto es importante porque da los parámetros de evaluación de las acciones y además quedan establecidas las bases para trabajos posteriores de la integración de programas juveniles.

Es importante que los jóvenes o los representantes de las jóvenes sean partícipes y actores principales en todas las etapas de trabajo ya que así quedan incluidos en la instrumentación de la política de atención a la juventud.

Existe la experiencia institucional en relación a anteriores trabajos con organizaciones juveniles, principalmente con sus líderes que cuando no se logra encausarlos debidamente se generan problemas como lo es el excesivo protagonismo y poco trabajo, búsqueda de posiciones políticas, diferencias muy marcadas entre dos o más organizaciones, y sobre todo, el de la dependencia hacia las instituciones como fue el caso del CREA, entre otras cosas. Problemas que en la mayoría de los casos frenan y obstaculizan todo el trabajo institucional, por lo cual la unidad o programa gubernamental encargada de la política de atención a los jóvenes debe considerar.

Frente a lo anterior, debe ponerse énfasis en los jóvenes o adolescentes que tiene una tendencia natural a asociarse con sus iguales para convertirlos y encausarlos en verdaderos promotores sociales; es decir, si una institución encausa y genera este tipo de asociación espontánea generará grupos y líderes que puedan funcionar como articuladores y sujetos de su propia formación y lograr de ello una participación activa, consciente y propositiva en el proceso social y el desarrollo del país que toda Política de Atención Juvenil requiere.

## **CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES**

De acuerdo al análisis de la investigación, se concluye que la finalidad del Estado es servir a todos los miembros de la sociedad, y además procurar y mantener su equilibrio; dicho de otra manera, el Estado debe procurar por todos los medios el *bien común*. Los fines sociales que se le atribuyen deben estar encaminados a crear las condiciones para que la sociedad tenga acceso a todos los satisfactores materiales; en este sentido, también una de esas atribuciones del Estado es contar con una Política de Juventud.

Todas las atribuciones en materia de juventud que tiene el Estado son personificadas por el Gobierno; con dicha gestión se cumplen las atribuciones que el gobierno tiene para que los jóvenes, y estos tengan respuesta a todas sus necesidades primordiales, como los son el bienestar social, educación, salud, empleo, seguridad pública, etc.

Las anteriores atribuciones de manera más concreta son instrumentadas por la Administración Pública que viene a desempeñar las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los objetivos del Estado. La Administración Pública es pues, la encargada de establecer los medios a través de los cuales actúan los mecanismos gubernamentales con respecto a las formas de respuesta que se operan de las demandas de los jóvenes.

Entre las razones de que exista una Política de Juventud, de acuerdo a lo que se analizó en el transcurso de la investigación, destacarían las siguientes:

La juventud en el caso de México representa un sector de la población de peso por su magnitud.

7 de cada 10 jóvenes viven en las 100 ciudades con mayor población del país.

El 45% de la PEA son jóvenes.

El 62% de la población penitenciaria son jóvenes.

El SIDA es el segundo factor de mortalidad juvenil

Los jóvenes padecen en mayor grado los abusos y violaciones a sus derechos.

Más de 80% de los jóvenes no confían en las instituciones gubernamentales.

Gran parte de la población juvenil es ajena o indiferente a la participación política y social.

En este sentido, frente a los millones de jóvenes existentes en el país, es necesario que una política de atención a la juventud oriente sus acciones, programas y lineamientos hacia las organizaciones juveniles y de hecho, fomente la propia movilización y organización juvenil, ya que por medio del asociacionismo se manifiestan las demandas, inquietudes y propuestas de los jóvenes. La promoción y fomento del asociacionismo tiene dos vertientes; primera, que se logra potencializar el vigor social que representan los jóvenes y segundo, se logra fortalecer el proceso de democratización que se está desarrollando en el país.

Por lo que se hizo importante analizar la movilización social en México; una sociedad civil que últimamente ha madurando, surgido y desarrollado dentro de los conflictos que el gobierno no puede solucionar muchas de las veces frente a las ineficiencias de las políticas y programas que instrumenta cualquier institución pública, donde ésta -la sociedad- se ve en la necesidad de organizarse para dar respuesta a sus demandas, intereses y necesidades básicas.

En resumen, las características de la sociedad civil las componen las variadas formas de movilización, de asociación y de organización; su alto grado de capacidad gestiva, además de que tiene la cualidad de tener la separación con la esfera gubernamental. Y uno de los ejemplos más ilustrativos son las ONG's, reconocidas en esos términos a nivel internacional. La mayoría de ellas se originan para realizar actividades, por lo regular de tipo comunitario o de bienestar social, que se caracterizan por sus objetivos y actividades donde el fin lucrativo o económico no es su razón de ser.

También se hizo necesario abordar el asociación juvenil como una de las partes fundamentales de la investigación. El asociacionismo cobra importancia porque uno de sus objetivos implícitos es que el joven se integre a la sociedad. El asociacionismo juvenil por lo regular se forma para satisfacer algún interés común de sus miembros - propósitos y fines-; que son "voluntarias", en sentido de que su permanencia no es obligatoria ni determinada por nacimiento, que existe, independientemente del Estado -por su relativa autonomía-.

Las organizaciones juveniles forman parte de las ONG's; los diferentes tipos de organización y asociación en que se integran los jóvenes son en las deportivas, políticas, estudiantiles, de trabajo comunitario, laborales, religiosas, chavos banda, empresariales, profesionistas, de derechos humanos, etc. Al igual que las ONG's, las juveniles se caracterizan por ser organizaciones de personas voluntarias.

**Las ONG's en general y las asociaciones juveniles requieren indefectiblemente, para su existencia, de un margen de desarrollo propio y exigen su derecho a actuar como representantes de los intereses y demandas de sus integrantes y, en calidad de interlocutores y mediadores suyos de la sociedad ante el Gobierno.**

**Para fortalecer la organización juvenil y a la sociedad civil en general es necesario que esta intervenga al momento de designar a los representantes populares, donde se orienten sus esfuerzos a aquellas fuerzas políticas, en procesos de definición para que contiendan los candidatos que mejor representan sus intereses.**

**Deben incrementarse los recursos para fomentar las iniciativas juveniles, ya que gracias a éstos las organizaciones logran la capacidad de adaptarse a las nuevas circunstancias y subsistir como tal; además de realizar las actividades y el cumplimiento de los objetivos para lo que fueron creadas.**

**Existe una mayor tendencia de las organizaciones juveniles a seguir pautas de cohesión y formalización, dando lugar a asociaciones y federaciones. Este ha sido el proceso que se está siguiendo para darles la posibilidad de ser partícipes en el otorgamiento de mayores fondos y recursos, y así, tener mayor presencia y ampliar sus actividades. Esta nueva forma de cohesión es lo que se llama redes. Estas redes son trascendentales ya que por medio de ellas se pueden utilizar todos los medios que contribuyen a difundir sus ideas, promover relaciones entre ellas y con los otros sectores de la sociedad.**

**Por lo que a cualquier Política de Atención a la Juventud, es necesario conocer datos de interés sobre los factores del asociacionismo juvenil, conocer los tipos de asociación preferidos por los jóvenes, principalmente para establecer los perfiles genéricos y cuantitativos de la participación de los jóvenes en asociaciones.**

**La Administración Pública tiene la responsabilidad de abrir mayores canales de participación social, y sobre todo, acercar la oferta institucional existente; dicho de otra forma, debe generar acciones donde las organizaciones juveniles sean partícipes en la instrumentación de políticas públicas que se necesiten para el desarrollo del país; además, brindar el apoyo, técnico y financiero, para el crecimiento y desarrollo de la acción social, como un medio democrático de representación, de éstas en muchos aspectos. En este sentido, la Administración Pública debe estimular activamente la**

**participación juvenil en la gestión pública; actuar como verdadera animadora social para canalizar las potencialidades de este tipo de movilización y organización social.**

**Entre los diversos mecanismos de apoyo que debe contener una política de juventud en el apoyo de las organizaciones juveniles, serían las exenciones, franquicia postal y telegráfica, subvenciones, ayuda técnica y asesoramiento. Establecer un marco jurídico que tenga y contemple estatutariamente los mayores beneficios; buscar la participación y los recursos de las organizaciones juveniles y, fomentar programas donde participen miembros de los otros sectores.**

**Se necesitan programas de colaboración entre los representantes del sector social y público; esta relación se debe desarrollar bajo el principio de corresponsabilidad y transparencia, donde el gobierno se comprometa a apoyar decididamente la iniciativa juvenil y donde los jóvenes organizados se comprometan a ampliar sus actividades y sus campos de acción en coordinación con los programas gubernamentales.**

**El cimiento de un orden social en un contexto de solidaridad y justicia multidireccional en la relación Administración Pública-sociedad civil, adquiere hoy en día un impulso vigoroso al reconocer que al interior de la propia sociedad han surgido nuevas manifestaciones de grupos no necesariamente tradicionales, que luchan por el reconocimiento de los rezagos y demandas que históricamente no han sido resueltas en favor de los núcleos sociales mas desprotegidos.**

**En la medida en que se enriquezca nuevas formas de organización juvenil, agrupación de esfuerzos, participación, voluntarismo, solidaridad y corresponsabilidad, se fortalecerán las bases del sistema democrático que finca sus sustentos en gran parte de una sociedad civil activa, consciente y organizada. El crecimiento de la movilización juvenil es un signo relevante en el desarrollo político, básicamente en el proceso de democratización de México; ya que la participación política, que se incrementa extraordinariamente, se mueve a desarrollar en y por diversas vías, que van de las movilizaciones hasta la organización política o no política.**

**Para llevar a cabo la Política de Atención a la Juventud, y sobre todo, para crear los mecanismo de acercamiento con las asociaciones juveniles es necesario realizar un diagnóstico de la problemática en que se encuentran los jóvenes, ya que de esto depende que tan certera pueda ser una estrategia y los diversos mecanismos de solución para dar respuesta las demandas y necesidades de los jóvenes. Es decir,**

conocer e insertarse en los problemas cotidianos de la juventud es tomar conciencia del estado de un sector de la sociedad tan grande como son los jóvenes; además, de que se establecen las bases, si no a ciencia cierta pero si de una manera más aproximada, de la magnitud de lo que implica llevar a cabo la política de juventud.

En lo referente al mercado de trabajo, los jóvenes se enfrentan sin la capacitación adecuada y la experiencia necesaria, por lo que deben crearse programas de capacitación, independientes o fuera de la escuela; y en las instituciones educativas de nivel medio superior y superior, introducir programas de bolsa de trabajo, y así, apoyar al fortalecimiento del empleo juvenil.

A falta de empleo los jóvenes se tiene que dedicar a las actividades de la economía informal o del subempleo, aún cuando ya cuentan con estudios del nivel superior. Lo que manifiesta la necesidad de generar mayores empleos para el trabajo juvenil, aún sin experiencia y sin capacitación para que los jóvenes aprendan sobre la marcha, porque dentro del llamado empleo informal, que tiene las características de estar ubicado en labores donde se emplean procesos tecnológicos simples, escasa capitalización y escalas de producción pequeñas, lo que no exigen gran capacidad en la fuerza laboral, ha logrado el abaratamiento de la mano de obra de los jóvenes.

En términos educativos para una Política de Juventud, la Administración Pública debe invertir el tiempo y esfuerzo de los jóvenes en su formación personal y social, insertarlos en el sistema educativo, para hacer posible el proceso de formación de sus generaciones jóvenes. Tan sólo hay que ver la existencia de jóvenes analfabetas que rebasan los 1.3 millones.

Muchos de los problemas de salud tienen su origen en la ineficaz información en materia de sanidad, ya que los programas educativos, hasta fechas recientes han incorporado temas relacionados con la salud; por lo que mientras se siga en la ignorancia las enfermedades en edades juveniles podrían aumentar y por consiguiente la mortalidad entre los jóvenes se incrementará día con día.

Asimismo, la institución encargada de la Política de Juventud está en la necesidad de integrar programas de becas alimentarias para los estudiantes, almuerzos escolares y, mayores recursos alimentarios básicos que lleguen a los jóvenes de las zonas marginadas.

En materia de recreación, cultura y deporte debe de adecuarse mejor la distribución de infraestructura; ampliar la cobertura a grupos o estratos sociales con insuficiencia solvencia económica. Además aprovecharse el desarrollo científico y tecnológico para promover la masiva participación juvenil y que los propios jóvenes aprovechen a su máxima potencialidad sus aspiraciones personales en beneficio propio y de su comunidad. Al igual que debe darse el más fuerte impulso a la promoción del deporte entre los jóvenes vinculando a sus actividades en los centros de estudio y de trabajo, y a los servicios de recreación organizada en las colonias o localidades. Además del desarrollo físico, la atención de los jóvenes demanda también actividades de participación social, orientación profesional y formación cívica y cultural, mismas que forman parte del universo de atención al deporte y la juventud. La institución gubernamental encargada de la política de juventud debe promover y fomentar el desarrollo de actividades de extensión formativa y educativa, para que se haga uso recreativo del tiempo libre, y que estimulen el deseo de conocer, aprender y capacitarse.

La inmensa mayoría de los jóvenes no se encuentran afiliados o tienen pertenencia a organizaciones formales (reconocidas jurídicamente por la ley) o informales como lo son los chavos banda, las asociaciones estudiantiles, etc. Por lo que es necesario generar programas para el fomento de la participación de los jóvenes en organizaciones.

Para determinar de qué tipo deben ser las acciones necesarias para llevar la política de juventud, unos piensan en que es necesario crear la Secretaría de la Juventud, mientras que otros no están de acuerdo; de acuerdo a lo anterior, la Administración Pública debe crear medios para consultar a la sociedad y garantizar que sean atendidas sus demandas y requerimientos, organizando y disponiendo de las instituciones administrativas que le son propios y que sean pertinentes, de otra manera, la sociedad -y principalmente los jóvenes-, seguirán arrebatando por vía de sus propias fuerzas las soluciones a gran cantidad de problemas previsible y solucionables por parte del sector público.

También se hizo imprescindible hablar del marco legal en virtud de la cotidianeidad del quehacer del Ejecutivo y en razón de la amplitud de aspectos que abarca la administración Pública. Al tener la administración un carácter eminentemente ejecutivo, posibilita tener una idea general del contenido de las disposiciones jurídicas

relativas a la misma; la propia especialización de sus funciones da pie a la exposición clara y apegada al derecho de sus límites funcionales, sus alcances y necesidades de gestión, el papel que juegan en cada una de ellas en particular, y los respaldos que encuentran en el abanico de atribuciones del Estado, y más aún, en la identificación de los medios jurídicos idóneos para resolver problemas de interpretación y aplicación de otros derechos, por la actuación de la propia Administración Pública.

Para la Administración Pública, y cuanto más para la existencia de la Política de Atención a la Juventud, es necesario que exista un marco normativo, con la suficiente generalidad y el enfoque hacia la actuación sobre los jóvenes frente a un programa de esta índole y de éste para con ellos. En este sentido, se propone elevar a nivel constitucional la Política de Atención a la Juventud.

Las dos principales instituciones para los jóvenes es el Programa de Jóvenes en Solidaridad y la Dirección General de Atención a la Juventud de la CONADE; existen otras que realizan programas para jóvenes pero de manera implícita. De las instituciones que poseen programas para jóvenes se requiere crear una institución de carácter nacional e integral; un programa de programas mediante la interinstitucionalidad; por lo que se propuso crear un programa que abarque el mayor número de aspectos para los jóvenes, claro, con su distintivo como lo es una Comisión Intersecretarial. A continuación se explican algunos aspectos relevantes de dicha propuesta:

La Comisión Intersecretarial contaría con las siguientes características: ser creación del Presidente; como los jóvenes abarcan la mayor parte de aspectos, las actividades deberán estar integradas por representantes de varias secretarías de Estado, directores de organismos descentralizados y desconcentrados (composición mixta por medio de la coordinación interinstitucional).

Para conocer esta situación institucional y a partir de la experiencia que en materia de jóvenes se ha tenido, es necesario repensar un verdadero programa que tenga sus propios matices institucionales sin caer en el burocratismo paternalista y ni en la creación de otro "elefante blanco". Dicho programa debe determinar dentro de sus muchos objetivos la inter e intrainstitucionalidad. Interinstitucional en el sentido de coordinar programas que se desarrollan en diferentes secretarías, e

**intrainstitucionalidad que se desarrolle a partir de la coordinación de programas existentes dentro de una misma secretaría o dependencia.**

**En el caso de México, se ha intentado definir y direccionar la Política de Atención a la Juventud como un todo, sin embargo, en la práctica y debido a la magnitud del problema se desarrollan con deficiencia los programas específicos. En este sentido, aunque se de origen a una unidad gubernamental encargada de aplicar una política nacional de juventud ésta no podrá tener una mayor eficiencia y cobertura sino contemple dentro de sus objetivos y actividades la interinstitucionalidad como una de sus principales vertientes de trabajo.**

**Entre los objetivos que se deben perseguir a partir de la interinstitucionalidad se encuentran:**

- Lograr la cooperación de las instituciones públicas para ampliar la cobertura de la Política de Atención a la Juventud.**
- Servir como un programa de implementación a los programas existentes dentro de la Administración Pública.**
- Integrar programas con varias instituciones que abarque la mayor parte de aspectos de interés para los jóvenes desde el empleo, la cultura, la salud, hasta cuestiones de orientación juvenil.**

**La institución encargada de instrumentar la Política de Atención a la Juventud también debe ampliar sus perspectivas, por medio de la intersectorialidad, que se refiere a que se deben involucrar a las instituciones públicas de la Administración Pública Federal y con los otros dos niveles de gobierno como lo es el estatal y municipal; al igual deben generar los mecanismos con otros sectores como el social y privado.**

**Los aspectos que se abarcarían la interinstitucionalidad serían los siguientes:**

- 1. Integración de una agenda temática de acuerdo a temas prioritarios.**
- 2. Determinación de los objetivos sociales e institucionales esperados.**
- 3. Participación conjunta de acuerdo a los recursos y actividades propias de cada institución (determinación de las instancias participantes).**
- 4. Elaboración de convenios de colaboración y coordinación de programas a nivel federal, estatal y municipal.**

5. Realización de un diagnóstico zonal y regional de la problemática y demandas de los jóvenes para favorecer respuestas institucionales efectivas.
6. Actividades de gestión y canalización institucional.
7. Control y evaluación de los programas realizados conjuntamente.

Dentro de la política de juventud, la Administración Pública debe actuar de manera abierta y democráticamente desde todas las fases de desarrollo, desde la elaboración del diagnóstico de la problemática a resolver, la integración de la agenda de trabajo, la participación de los actores en la operativización hasta en el control y evaluación de los resultados; ya que de lo contrario, y principalmente cuando no se toma en cuenta la opinión y participación de los representantes de la sociedad civil, y principalmente de los jóvenes organizados se pueden traer consigo una serie de conflictos sociales inesperados dando como producto la deslegitimidad de las instituciones.

La canalización de los recursos de la Administración Pública hacia la población joven bajo este tipo de acciones incluidas en la política de atención a la juventud sería más eficiente si se utiliza como medio la organización de los jóvenes. La promoción y organización juvenil son dos elementos estrictamente vinculados. Por esta razón, la ampliación y fortalecimiento de la organización juvenil constituyen un de los pilares básicos y unos de los objetivos del trabajo gubernamentales con la juventud.

La promoción de la participación juvenil es el medio por el cual la Administración Pública debe conjugar una serie de acciones para activar la movilización y desarrollo de las cualidades, actitudes y potencialidades que poseen los jóvenes para cumplir dos objetivos esenciales: facilitar su plena incorporación a la sociedad a través de su participación consciente, activa, crítica y creadora y; para encausar su contribución en el análisis de los problemas nacionales y en la búsqueda de soluciones a esos problemas. La promoción juvenil debe desarrollarse dentro de un marco de libertad, respecto a la autonomía, de corresponsabilidad, participación y fortaleciendo el propio espíritu creativo del joven.

**Como se observó en el desarrollo de la investigación, entre los principales objetivos de toda política de promoción juvenil se proponen los siguientes:**

- **Facilitar la reflexión, análisis y comprensión de los jóvenes en su entorno social.**
- **Promover la participación de los jóvenes que no tienen pertenencia a algún grupo en organizaciones, y consolidar a las organizaciones existentes.**
- **Impulsar la participación juvenil en la solución de problemas de su propio entorno social, tanto a la comunidad en que se desarrollan como en aspectos generales del país.**

**Los mecanismo de promoción juvenil podrían ser:**

**La elaboración e integración de la agenda de trabajo donde los jóvenes sean los principales actores; sin embargo, aparece una disyuntiva que se manifiesta y estas es que no es posible involucrar a los millones de jóvenes existentes en el país su participación en la elaboración de la agenda o en ultimo de los casos de la planeación, por lo que frente a esto se tiene que lograr el contacto y acercamiento con las organizaciones juveniles ya que muchas de ellas juntas pueden movilizar a miles de jóvenes.**

**Deben establecerse los objetivos claros en materia de educación, empleo, capacitación, salud, ayuda comunitaria, recreación, entre otros. Para verter la opinión de miles de jóvenes en estas materias, las organizaciones juveniles deben trabajar en la instrumentación y elaboración de foros y encuentros juveniles de expresión, para que a partir de las conclusiones y propuestas generales de los encuentros, las organizaciones tengan las bases indispensables para trabajar conjuntamente con las instituciones públicas.**

**Realizar encuentros juveniles asimismo favorecen el intercambio de experiencias y la cooperación interasociativa, además se establece un marco idóneos para la discusión y el debate de propuestas que afectan a las políticas gubernamentales a favor de los jóvenes.**

**Se deben delimitar las temáticas a tratar y su operativización, es decir, el trabajo mismo de los programas de trabajo a partir de ciertos temas nacionales, como los son**

del índole cívico-social, cultural-artístico, físico-creativa, científico, empleo y capacitación, trabajo comunitario, economía y empresas juveniles, defensa de los derechos humanos, participación política y procesos electorales, educación, etc.

Un aspecto importante de la integración de los jóvenes en la consulta de acciones institucionales es el control y la evaluación del trabajo conjunto, intersectorial e interasociativo. Es importante porque da los parámetros de evaluación de las acciones y además quedan establecidas las bases para trabajos posteriores. Es necesario que los jóvenes o los representantes de los jóvenes sean partícipes y actores principales en todas las etapas de trabajo, ya que así además de quedar incluidos en la instrumentación de la Política de Atención "para", "con" y "por" la Juventud.

Existe la experiencia institucional en relación a anteriores trabajos con organizaciones juveniles, principalmente con sus líderes que cuando no se logra encausarlos debidamente se generan problemas como lo es el excesivo protagonismo y poco trabajo, búsqueda de posiciones políticas, diferencias muy marcadas entre dos o más organizaciones, y sobre todo, la dependencia hacia las instituciones.

La Administración Pública tiene la tarea de encausar a los jóvenes en verdaderos promotores sociales; encausar y generar este tipo de asociación espontánea de grupos y liderazgos que funcionen como articuladores y sujetos de su propia formación y lograr de ello su participación activa, consciente y propositiva dentro del proceso y desarrollo social del país.

Por último, el sentido de la coordinación interinstitucional en materia de juventud ha cobrado relevancia en el quehacer de la Administración Pública, al grado de quedar establecida como una política general para la atención de los jóvenes del país. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, la interinstitucionalidad se establece como uno de los ejes principales. Por lo que a continuación citaré el apartado: "El Gobierno de la República propone los siguientes objetivos y estrategias para contribuir a la integración de los jóvenes al desarrollo: Fortalecer la coordinación interinstitucional de las acciones dirigidas a promover la atención a los jóvenes..."<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo, "Poder Ejecutivo Federal". 1995. Mexico D.F. p 120

## BIBLIOGRAFIA

- BOBBIO, Norberto; Estado, Gobierno y Sociedad, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- BOBBIO, Norberto; Diccionario de Política, México, Ed. S. XXI, 1982.
- SERRA ROJAS, Andrés; Derecho administrativo, Ed. Porrúa, 13a ed., México, 1985.
- SERRA ROJAS, Andrés; Ciencia Política, México, Ed. Porrúa, 1988.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1985, Cap. I.
- LUDLOW, Leonor; PAZ Consuelo, *et. al.* Evolución del Estado Mexicano, "formación 1810-1910", México, Ed. El Caballito, 1986.
- SOTO PÉREZ, Ricardo; Nociones de Derecho Positivo Mexicano, 13a ed. Ed. Esfinge, México 1986, Cap. II.
- BOLÍVAR MEZA, Rosendo. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, N° 134, octubre-diciembre. 1988, Año XXXIV, Nueva Epoca.
- GÁRZARO R., Diccionario de Política, Ed. Tecnos S.A., 1977, México.
- SIEYES, Emmanuell. ¿Qué es el Tercer Estado?, Nuestros Clásicos, UNAM, México, 1989.
- Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, Ed. Porrúa, México, 1990.
- UNAM, La sociedad a través de los clásicos, México, 1988.
- GARCÍA CÁRDENAS, Luis. "Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal", Revista de Administración Pública, N° 54, México, 1989.
- GUERRERO, Omar. Teoría Administrativa de la Ciencia Política, UNAM, México, 1982.

GUERRERO, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, México, INAP, 1989.

VILLA, Manuel. El Archipiélago mexicano, Ed. UNAM, México, 1990.

Instituto de Estudios Políticos, Diccionario de Ciencias Sociales, UNESCO, Madrid, España, 1976, Vol. II.

Departamento de Información Pública, Criterios para la asociación de Organizaciones No Gubernamentales con el departamento de información pública, "Dirección de ONG's", ONU 10 de abril de 1985.

ACEVEDO MARTÍNEZ, Cristóbal; Límites y posibilidades del concepto. Reflexiones epistemológicas sobre el conocimiento de la juventud.

ONU, Las Naciones Unidas al alcance de todos."La estructura, funciones y obra de la organización y los organismos especializados desde 1945 hasta 1958", 2ª ed., Nueva York, 1966.

PÉREZ, Germán; LEÓN, Samuel; et al., 17 Angulos de un sexenio, México, 1987.

Comité Español para el Bienestar Social, Las Organizaciones voluntarias en Europa, Madrid, España, Ed. ACEBO, 1991.

Porrúa, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Leyes y códigos de México", México, 1994.

Porrúa, Código Civil, "Leyes y códigos de México", México.

PADIOLEAU, Jean G. El Estado en Concreto, México, 1989, Ed. Fondo de Cultura Económica.

FERNÁNDEZ SANTILLAN, José. Política y Administración Pública en México, Ed. UAM-Azcapotzalco, México, 1989.

DE LA TORRE, Ana Laura. "Alianza para la integración vecinal". La Otra bolsa de valores, N° 20, Vol 1993, Cuaderno 2, México D.F.

Taller Regional de la ALOP, Ajuste, autogestión y financiamiento, N° 22, Cuaderno N° 4, México, 1993.

PRIETO LACACI, Rafael, Asociacionismo juvenil el medio urbano, Instituto de la Juventud de España, 1991.

SEDESOL, Directorio Verde, México, 1992.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Estados Unidos Mexicanos, Indicadores sociodemográficos, "XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Los Jóvenes en México, INEGI, México, 1991.

El Nacional, Combate a la pobreza, Consejo Consultivo de Pronasol, México, 1989.

Dip. Guillermo, Juventud, ¿Sin ley?, Ed. Publicaciones Paulinas, México, 1975.

Comisión Nacional del Deporte, Informe Trianual de Actividades 1989-1991, CONADE, Pag. 14, México, D.F., 1991

ONU/Departamento de Asuntos Economicos y Sociales. Políticas y Programas a largo plazo para la Juventud en el Desarrollo Nacional.

CREA, Foro Nacional de la Juventud.

Centro de Estudio de la Juventud Mexicana, fundamentos para definir a la juventud, México, CREA 1985.

CREA, Juventud y desarrollo en el México de hoy, "ciclo de mesas redondas, México, 1983.

CREA/SCHEINVAR, Estela; Revista de Estudios sobre la juventud, Nueva Epoca, N° 3, julio-sep. 1984.

CREA-UNESCO, Memoria, "Seminario Internacional de Investigación sobre Problemas de la Juventud", 1981, México.

RODRIGUEZ, Ernesto/ Weinstein, 1984/ CINTERFOR 1988 Primer informe sobre la juventud en América Latina 1990.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.

El Colegio de México, Historia General de México, T. II, 3 era de. 1981, México D.F.

ZERMEÑO, Sergio; Nuevos planteamientos en la relación juventud popular-juventud estudiantil. II, Seminario Latinoamericano de Investigaciones sobre la juventud, México, 16, 17 y 18 de mayo, 1988.

PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo; POBLANO CHÁVEZ; Daniel; Los Derechos administrativos del hombre y del ciudadano, INAP, México, 1993.

CAMPA, Ricardo; MARTÍNEZ CHÁVEZ, V. Manuel; "Función pública vía solidaridad mexicana", La Administración Pública y el Desarrollo Regional, Ed. Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), 1990.

KLIKSBERG, Bernardo; Cómo transformar al Estado?, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

MONSIVAIS Carlos, "Prólogo", De entrada libre crónicas de la sociedad que sabe organizar, ed. Era, México, 1992.

SARAHUA, J.A. Juventud, desarrollo y cooperación, Madrid, España, 1990.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo, "Poder Ejecutivo Federal", 1995, México D.F.