

00485
1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO DE LOS JÓVENES
(*desafíos y estrategias*) DESDE LAS ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD CIVIL

TESIS

QUE PRESENTA

MARÍA CRISTINA GIRARDO PIERDOMINICI

PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTORA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

ASESORA: DRA. MARÍA DE IBARROLA

MÉXICO, 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**La formación para el trabajo de los jóvenes (*desafíos y estrategias*) desde
las organizaciones de la sociedad civil**

Tesis Doctoral

ÍNDICE

Introducción.....	1
CAPÍTULO I. DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO LOCAL Y DISTRITOS INDUSTRIALES: SU FUNCIÓN EN LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO.....	17
1.1 En el marco de la globalización.....	18
1.2 La descentralización.....	20
1.3 Lo "local".....	28
1.4 Los tradicionales "distritos industriales" y sus nuevos procesos innovadores.....	37
a) Concepto inicial.....	37
b) Concepto nuevo.....	38
1.5 La formación para el trabajo.....	46
1.6 El caso de México.....	56
CAPÍTULO II. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL TERCER SECTOR. SU PAPEL EN EL DESARROLLO LOCAL.....	60
2.1 Las organizaciones de la sociedad civil.....	60
2.2 Una tipología de las OSC.....	63
2.3 Los términos que identifican a las OSC.....	67
2.4 Conceptos, regularización, número y ámbitos de acción de las OSC en México.....	72
2.5 Surgimiento del interés por las OSC.....	77
2.6 El Tercer Sector.....	82
2.7 Principios reguladores del Tercer Sector.....	86

2.8 La importancia de las organizaciones de la sociedad civil en el marco del desarrollo local.....	108
2.9 Modelos básicos de intervención de las OSC en políticas Sociales.....	112

CAPÍTULO III. LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO (FT) DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC).....117

3.1 La participación de las OSC en programas de formación para el trabajo en América Latina.....	121
3.2 Su perfil institucional.....	125
3.3 Población atendida	130
3.4 Enfoques, estrategias de intervención y diseño de instrumentos.....	136
3.5 Qué función desempeñan las OSC de formación para el trabajo en el desarrollo local.....	141
3.6 Principales logros.....	151
3.7 Temas críticos y desafíos pendientes.....	155
3.8 México.....	160

CAPITULO IV. LA CIUDAD DE LEÓN (GUANAJUATO). ANÁLISIS DE SU DESARROLLO LOCAL..... 169

4.1 Procesos descentralizadores y cambios en el municipio.....	171
4.2 Los jóvenes en León.....	175
4.3 La Industria del Calzado en León.....	181
4.4 Los talleres familiares o "picas".....	185
4.5 Las "picas" y la creación de capital social silencioso.....	189
4.6 La sociedad civil y sus actores.....	192
4.7 Respuestas que se ensayan desde las OSC en formación para el trabajo de los jóvenes de León.....	197
4.8 Esfuerzos, alcances y debilidades.....	210

4.9 León ¿un distrito industrial?.....	214
CONSIDERACIONES FINALES.....	234
BIBLIOGRAFÍA.....	253
ANEXOS.....	272
ANEXO 1	273
ANEXO 2.....	279
ANEXO 3.....	281

Introducción

Reflexionar sobre las organizaciones de la sociedad civil y su función en el terreno de la formación para el trabajo de los jóvenes, propósito de nuestra investigación, supone explicitar, por una parte sobre los cambios a los cuales las políticas y modelos de formación han sido objeto en estos últimos veinte años en América Latina y el Caribe, así como por otra parte visualizar la presencia de nuevos agentes de formación, expresión de la sociedad civil organizada y representantes de la emergencia de nuevos arreglos institucionales que generan resultados innovadores y alentadores.

Podemos enunciar tres aspectos centrales que predominan en el tema:

- i.* las exigencias de competitividad y productividad impuestas por la globalización de la economía, por su rapidez y cambio tecnológico hacen cada vez más que la producción necesite de fuerza de trabajo adecuada, flexible y creativa. A su vez las políticas de formación para el trabajo en la región (América Latina y el Caribe) se deben adecuar a estas nuevas necesidades;
- ii.* las consecuencias de estos requerimientos y su consecuente aumento de productividad, competitividad y mayor profesionalización trajo consigo la exclusión de millones de personas, no sólo laboral, sino también social, creando desempleo, subempleo e informalidad así como una profunda segmentación de los mercados de trabajo;
- iii.* la necesidad de ampliar el acceso a una educación formadora a una cantidad de jóvenes excluidos del sistema educativo y de los circuitos laborales, como medio para una equitativa inserción laboral y mejoramiento de las condiciones de vida.

América Latina y el Caribe, cuentan con una larga tradición en formación profesional. Las instituciones que tuvieron un fuerte protagonismo en la región, con unas pocas excepciones, fueron financiadas y programadas a través de una

fuerte presencia del Estado y articuladas entre este y el sector privado. Las primeras organizaciones especializadas en la formación profesional extra escolar, establecidas a partir de los años 1940, llegaron a adquirir gran importancia en tamaño y peso político, siendo un referente importante en las políticas de educación para el trabajo.

El modelo de organización social que sustentaba este diseño era el conocido como fordismo¹, fundado en la gran empresa y en el desarrollo de la industria, de la producción en serie y de la economía de escala. En nuestros países el fordismo correspondió a la etapa conocida como del desarrollo de sustitución de importaciones. El tipo de formación que se impartía era rígida, monolítica, estandarizada, era la que este modelo de la cadena de montaje necesitaba. Desarrollaba el simple dominio de habilidades motoras y disposición para cumplir ordenes.

Para responder a estas necesidades, por más de treinta años surgieron en la región una gran cantidad de instituciones, algunas de ellas a instancias de los mismos empresarios como en el caso de Brasil, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENAI). En general eran instituciones que tenían autonomía relativa dentro del Estado, por ser concebidas tripartitas o bipartitas (gobierno, empresarios, trabajadores) y se financiaban mediante un impuesto a la nómina. En los demás países donde no existieron estas organizaciones se establecieron escuelas técnicas, las cuales presentaban una fuerte combinación de conocimiento tecnológico y habilidades técnicas. En México, por ejemplo, la formación para el trabajo estuvo radicada en un sistema de educación tecnológica que va desde la secundaria hasta postgrado.

¹ Entendemos por "fordismo" la organización económica basada en la producción y consumo de masa, estandarizada, en la organización de la gran empresa vertical, en la extensión del trabajo asalariado y el obrero-masa, cuyo paradigma eran las fábricas de automotores, pero que se extendió como modelo de organización, condicionando la sociedad y el Estado.

Entre 1970-1980 comienzan a producirse en la región algunos cambios estructurales. La liberalización de la economía, la desregulación de los mercados, la reforma de los servicios públicos, la privatización de las empresas estatales, las innovaciones tecnológicas, la reestructuración organizaciones de las empresas y la disminución del gasto público en educación por pago de la deuda externa son algunas de las causas que comenzarán a conducir a un cambio profundo, tanto de las relaciones Estado-sociedad como del sector productivo.

A su vez, cuando el modelo fordista comienza a entrar en crisis, las empresas comienzan con sus transformaciones en la organización de la producción. Se introducen nuevas tecnologías vinculada con la informática y la electrónica. Dicha transformación organizativa se basa en la producción flexible, con la participación de los trabajadores en el proceso de producción, el trabajo en equipo, la iniciativa descentralizada, el trabajo en células productivas y formas de organización jerárquica horizontal. Se externalizaron asimismo las funciones de la empresa, lo cual permitió un rol distinto a la pequeña y mediana empresa. Éstas se configuran como empresa red o empresas integradas. Productividad, competitividad e innovación son los principios rectores de este nuevo paradigma conocido como posfordismo². Sin embargo en América Latina este modelo sólo impregna a aquellas empresas modernas, no influye la mayoría de empresas pequeñas, que después serán conocidas como Pymes y la gran cantidad de empresas informales.

Desde el modelo que se impone y que toman en cuenta los sistemas de formación pierde vigencia la formación clásica en oficios, aparecen nuevas demandas, se requieren nuevas capacitaciones, competencias y actitudes sociales. Estas capacitaciones comprenden la capacidad de trabajar en equipo, identificar y resolver problemas, capacidad de abstracción, razonamiento y habilidad para tomar decisiones en tiempo real.

² Se entiende por posfordismo a los cambios llevados a cabo en las empresas, tanto a nivel de la organización como de la tecnología que permitieron el pasaje del modelo tradicional a los nuevos tipos de estructuras empresariales (flexibles, en red, clusters, etcétera).

Pero otro importante factor torna aún más compleja esta nueva realidad. La mayor parte de los países latinoamericanos, como consecuencia de la apertura y los cambios impuestos por la globalización aumentaron los procesos de reconversión productiva y reducción del empleo público, aumentaron el desempleo y subempleo. La desprotección al trabajo, la flexibilización del empleo, el trabajo informal y la precarización de los trabajos ya existentes, son algunos de los rasgos más significativos de las reformas laborales llevadas a cabo en la región, profundizando aún más situaciones ya existentes en América Latina desde hace mucho tiempo.

Es en el marco de este contexto en el que las instituciones encargadas de formación para el trabajo son también llamadas al cambio. El viejo sistema diseñado para la formación debió adaptar sus estructuras, sus programas, sus propuestas curriculares, sus modos de gestión, para poder responder a las necesidades planteadas por las nuevas transformaciones. Pese al enorme esfuerzo llevado a cabo durante tantos años por el gobierno y sus instituciones, fundamentalmente el sistema educativo formal, no pudieron cumplir con las nuevas demandas del sector productivo y es cuando comenzarán a aparecer en las políticas de oferta en la formación para el trabajo una diversidad de actores públicos y privados, como parte de una propuesta que afecta a todos los niveles del sistema. Los sindicatos, los Ministerios, las Secretarías del Trabajo, las Cámaras Empresariales, las organizaciones de la sociedad civil, formarán parte de estos nuevos arreglos institucionales, encargados de complementarse con los clásicos aparatos institucionales para poder responder a los requerimientos que plantea la reestructuración económica en el marco de la globalización.

De todos estos actores que conforman esta nueva institucionalidad, las organizaciones de la sociedad civil, se presentan como los actores más novedosos y menos estudiados y sistematizados por investigaciones académicas. A su vez, el análisis de la función que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en programas de formación y capacitación para el trabajo de los

jóvenes, se ubica en la confluencia de dos temas socioeconómicos y políticos de gran vigencia en la región: (i) el fortalecimiento y protagonismo de los gobiernos locales como producto de la descentralización política administrativa del Estado; y el desarrollo de los "distritos industriales", como espacios de producción organizados, "sistemas locales de empresas", expresión de una nueva función del territorio en la generación de ventajas competitivas y producción de conocimiento.

Identificar el estudio de lo local presupone considerar las políticas de descentralización, como producto de las reformas de Estado, la innovación en la gestión de los municipios y los procesos de desarrollo local que son, ante todo, según Vázquez Barquero (1993) una estrategia que toma como mecanismo dinamizador los procesos de desarrollo endógeno, esto es el impulso de la capacidad emprendedora local, las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresas, las políticas de formación para el trabajo, las estrategias cotidianas que generan aprendizajes, las iniciativas de las instituciones locales en materia socioeconómica, los llamados polos de reconversión, a través de una cooperación entre los agentes públicos y privados. Paradójicamente, en la fase de la globalización, junto a la integración mundial y el desvanecimiento de fronteras económicas, surge una tendencia a impulsar y fortalecer lo local y regional. En tanto, la revalorización de los sistemas de gobierno democráticos señala al municipio como un ámbito más próximo a la ciudadanía, y por tanto como espacio privilegiado para la construcción de la democracia social. De esta manera, lo local-municipal asume un significado nuevo, como espacio para la participación, el ejercicio de derechos ciudadanos, la planeación con sectores políticos y económicos, pero a su vez como espacio de localización del capital transnacional globalizado.

En cuanto al desarrollo de los distritos industriales, éstos son considerados territorios productivos, compuestos por empresas e instituciones integradas, es decir, espacios de desarrollo económico regional-local, que permiten al territorio una inserción y apertura a los mercados internacionales. El territorio, de esta

manera, adquiere nuevas connotaciones, deja de convertirse en un soporte pasivo de localización de iniciativas para convertirse en entorno activo, dinámico, facilitador del cambio tecnológico, estimulador de la creatividad empresarial.

Ambos aspectos (la importancia del desarrollo local y el de los distritos industriales) constituyen el marco de las organizaciones de la sociedad civil y se suman a la idea del espacio público desde una nueva concepción: como una intersección entre esferas privadas y estatales, que en este caso intentaremos observar en las acciones de las organizaciones de la sociedad civil de formación para el trabajo para los jóvenes.

Pero si bien la configuración de esta lógica (espacio público no estatal) debe ser entendida a partir de las transformaciones locales, no se acaba sólo en eso. Es indispensable, además, tener en cuenta la búsqueda de una especificidad basada en valores que le son propios, los cuales se refieren a la construcción de un espacio no estatal de bien público. Este espacio regulado por valores tales como la solidaridad, la participación, la relacionalidad, el pluralismo político, es lo que denominamos Tercer Sector, como esfera autónoma de los otros dos sectores, el Estado y el Mercado.

La investigación que presentamos tuvo como objetivo central el estudio de las organizaciones de la sociedad civil que orientan sus actividades en la formación para el trabajo de los jóvenes. Para llevarla a cabo, se tomó, por una parte, como casos de referencia, el estudio de experiencias desarrolladas en distintos países de América Latina y el Caribe, llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil, de prestigio y reconocimiento internacional: Paisa Joven de Colombia, Foro Juvenil de Uruguay, Centro de Profesionales para la Acción Comunitaria y la Escuela de Formación Profesional en Oficios de la Fundación Cristo Vive, de Chile; Viva Río de Brasil y el Polígono Industrial Don Bosco de El Salvador. Por otra parte se focalizaron experiencias que tuvieron que ver con desarrollo local, y para ello nos detuvimos en el análisis también de Paisa Joven en Medellín

(Colombia), Foro Juvenil en Montevideo (Uruguay), dos experiencias en comunas de Chile: Lo Espejo y El Bosque, Crisol en tres localidades de Argentina (Arrecifes, Salto y Perez Millán).

Para analizar el caso de México tomamos como referencia las experiencias del Instituto Poblano de Readaptación, A.C.; el Fondo de Valle Bravo y Solidaridad (FOVASO); la Coordinadora de Comunidades y Ejidos Forestales del Estado de Oaxaca y el Centro de Estudios sobre el Desarrollo Rural (CESDER).

Por último analizamos nuestro "caso eje de estudio", en una ciudad, ubicada en la región del Bajío, en México, la ciudad de León (Guanajuato), en donde realizamos nuestro trabajo de campo. La elección de esta ciudad, respondió a que la misma presentaba muchas características de gran interés para su estudio. Es una ciudad importante en el contexto nacional por tamaño, dinámica de crecimiento y ocupación laboral. Su participación en la descentralización del Estado, la función adquirida por el municipio con una gran experiencia innovadora en sus métodos, en el marco de desarrollo local, y su configuración como posible "distrito industrial", hicieron que constituyera un foco importante para llevar a cabo nuestra investigación.

Debo destacar que este trabajo de investigación formó parte de una investigación más general financiada por CONACYT, bajo la responsabilidad de la Dra. María de Ibarrola, que se llevó a cabo en la ciudad de León titulada *"La formación de los jóvenes no universitarios para el trabajo, en el desarrollo regional de México"*, durante tres años, (1999-2002).

El proyecto en su conjunto abarcaba tres grandes dimensiones de la formación para el trabajo y la capacitación: el contexto escolar, (sistema escolar público y privado); el contexto laboral, (la capacitación formal y no formal en la empresa) y la sociedad civil (sus organizaciones), como actores específicos involucrados en la formación para el trabajo de los jóvenes. Esta investigación se abocó así al

estudio de un actor emergente: las organizaciones de la sociedad civil, en tanto las otras dimensiones (los contextos escolar y laboral) forman parte del marco general del trabajo.

Los interrogantes que pretendimos responder en ésta fueron: ¿Qué factibilidad tienen las organizaciones de la sociedad civil como instituciones válidas en la formación para el trabajo de los jóvenes? ¿Estas organizaciones generan una formación concebida de manera más integral, es decir van más allá de la sola formación para el trabajo? ¿Cuáles son los objetivos de éstas: población atendida y estrategias de intervención? ¿Responden a nuevos desafíos, presentan nuevas propuestas, capacitan para nuevos rubros? ¿Cuál es su relación con el Estado? Y ¿cuáles son sus debilidades y rasgos más significativos? La idea es comprobar, en qué medida se puede hablar de la existencia de un nuevo actor en la formación para el trabajo, esto es, si existen nuevas identidades, nuevas formas de organización, en este espacio público no estatal.

Nuestra mirada estuvo enfocada en los jóvenes de 15 a 29 años. ¿Por qué en los jóvenes? Los profundos cambios en la economía y en el mercado de trabajo, descritos en los párrafos anteriores, repercuten de manera específica en esta generación. El ritmo tan acelerado de todos estos cambios económicos, sociales, políticos y tecnológicos enfrenta a los jóvenes a una sociedad compleja, cambiante y contradictoria, en donde la relación con el mundo del trabajo se caracteriza por diversos aspectos problemáticos. Son ellos los que dejaron de lado la idea de encontrar un trabajo estable y para toda la vida, y regularmente retribuido.

Es una generación que se está habituando a cambiar muchas veces de trabajo, a estar preparados para considerar el trabajo como una situación pasajera. Además, otro de los aspectos problemáticos es la falta de relación entre oferta y demanda. Es difícil encontrar una correlación entre las competencias que los jóvenes ofrecen al finalizar sus estudios y su formación y el tipo de empleos que el mercado les

ofrece. Tampoco es fácil encontrar una coherencia entre toda una formación (licenciaturas universitarias, diplomados, especializaciones, etc.) y la oferta de trabajo disponible. Sin embargo, y paradójicamente, la modernización de la economía necesita cada vez más de jóvenes con profesionalización y alta capacitación. Son ellos quienes constituyen un recurso estratégico del desarrollo. Para nuestra investigación resultó imprescindible entonces, prestar atención a estos jóvenes que se encuentran en un periodo de la vida que les permite ser sujetos de formación para el trabajo así como particularizar quiénes y qué instituciones se encargan de brindársela. Aunque esas tendencias pueden diferir en el tiempo y en el espacio.

La hipótesis inicial que guió este trabajo fue: las organizaciones de la sociedad civil y particularmente las que orientan su actividad a diseñar y ejecutar programas de formación para el trabajo, dirigidas a jóvenes, muestran una tendencia a configurarse como instituciones y formas de representación que pueden ser complementarias y pueden presentarse o ser precursoras de la innovación respecto a las organizaciones tradicionales, ya sea las pertenecientes al Estado o al Mercado.

Además de esta hipótesis general, definimos también algunas otras hipótesis más particulares, que nos parecieron relevantes para este estudio. Entre ellas identificamos las siguientes:

- La escala local se presenta para las organizaciones de la sociedad civil como la más adecuada para relevar, vincular y articularse en la implementación de políticas de formación para el trabajo. Tal reconocimiento está relacionado con la estructura productiva desarrollada en un territorio particular, que le permite articular modelos de gestión acordes con las necesidades del lugar.

- Siempre dentro de las limitaciones del espacio local, los "distritos industriales" se presentan como modelo para muchas regiones en el mundo. En este caso nuestro desafío es demostrar si la ciudad de León constituye un posible "distrito industrial" y favorece la emergencia de nuevos actores como son las organizaciones de la sociedad civil, desde una nueva concepción de lo público.

Para resolver los objetivos propuestos en la investigación, consideramos necesario abordar algunas preocupaciones teóricas, como la conceptualización de organizaciones de la sociedad civil y las del Tercer Sector como parte integrante del sector; los antecedentes y cambios en las instituciones encargadas de formación para trabajo y el surgimiento de nuevos actores; lo local como escenario privilegiado para implementar estos programas de formación para el trabajo y la descripción teórica de "distritos industriales" y su nuevo modelo interpretativo, por constituir el modelo que la ciudad de León toma como referencia para su modelo de desarrollo. Todos estos temas se articulan y se complementan.

El presente trabajo consta de cuatro capítulos cuya estructura nos describe los objetivos que hemos perseguido con su realización:

El capítulo I presta especial atención a cuestiones teóricas y conceptuales respecto a (1) los procesos de descentralización del Estado; (2) la revalorización y la importancia de lo local; y (3) el desarrollo de los "distritos industriales" y sus nuevos abordajes teóricos. Todos estos procesos son analizados como cambios estructurales producidos por el fenómeno de la globalización. A través de un recorrido por las distintas corrientes y autores, presentamos las nociones fundamentales de descentralización, desarrollo local y distritos industriales.

Las políticas de modernización del Estado y democratización de los países en toda la región, evidencian tensiones y contradicciones. En estos procesos de transformación político-institucional, la descentralización aparece íntimamente

vinculada con la democratización para unos y para otros con la privatización. En este capítulo describimos las distintas corrientes que han interpretado el tema de la descentralización, con todas sus paradojas y potencialidades. Citamos algunos de los procesos descentralizadores en América Latina y revisamos algunas propuestas llevadas a cabo en México.

Los procesos de descentralización suponen la asunción por parte de la región o del municipio, de la construcción de lo local. En este trabajo utilizamos el concepto de "local" desde una perspectiva territorial, como parte de un proceso de revalorización cultural y realidad social específica. Lo "local" en tanto realidad única e irrepetible, en tanto especificidad pura. Para ello, nos formulamos y tratamos de responder los siguientes interrogantes: ¿Por qué este renovado interés por lo local? ¿Cuáles son las razones que impulsan estas nuevas configuraciones? ¿Por qué surge la necesidad de desarrollo de lo local con tanta intensidad en estos modelos de globalización? Estas y otras preocupaciones las abordamos en este capítulo, identificando tendencias teóricas y metodológicas, analizando la articulación entre lo local, nacional y global y ubicando la importancia del contexto local como lugar privilegiado para el desarrollo de programas vinculados con las políticas de formación para el trabajo.

Con el concepto de distrito industrial se hace referencia a los sistemas productivos locales de empresas, poniendo especial énfasis en los elementos que han evolucionado respecto del pasado. En este sentido, se analizan los cambios que se han producido en su estructura y en las políticas que se deberían fomentar en los ámbitos económicos locales. Por último abordamos los modelos y cambios que operaron en la región y en México respecto a las políticas de formación para el trabajo. El objetivo de este capítulo consiste en encontrar nuevos instrumentos interpretativos que nos permitan acercarnos a una realidad específica y poder analizar la complejidad económica, social y cultural, que está experimentando cambios radicales.

El capítulo II está dedicado a la conceptualización de las organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de ir definiendo estos espacios y estos actores sociales. El conjunto de organizaciones de la sociedad civil que actúan en el espacio público es vasto y da lugar a un universo institucional heterogéneo y diverso, dentro del cual se puede distinguir una tipología que para nada es homogénea política, social o ideológicamente. Para elaborar nuestra clasificación tomamos como referencia los lineamientos propuestos por Alberto Olvera (2001) y Lucía Álvarez (2002).

La terminología usada para definir al sector presenta la misma heterogeneidad que sus tipologías. A través de un recorrido al respecto evidenciaremos la influencia de dos grandes corrientes: la anglosajona y la de los países europeos continentales y para poder revisar también los términos usados en nuestros países, México y América Latina. Encontrar una acepción que identifique correctamente al sector es muy complicado, pero la exigencia de una aclaración terminológica no es sólo cuestión de léxico, de lo que se trata más bien es de crear o recrear un concepto que pueda dar cuenta y represente de una manera amplia toda una serie de actividades y nuevos fenómenos que se están desarrollando a escala planetaria, de manera que nos permita encontrar un lenguaje común.

Otro de los objetivos de este capítulo es analizar los motivos por el cual surgen y se institucionalizan las organizaciones de la sociedad civil. Cuáles son los procesos y causas que explican el surgimiento de nuevos actores en la escena pública o la visibilidad y protagonismo que éstos han adquirido en los últimos años. Abordamos finalmente la distinción al interior de las organizaciones de la sociedad civil del "Tercer Sector". No todas las organizaciones de la sociedad civil pueden ser definidas como organizaciones solidarias que persiguen el bien común. Las organizaciones que pertenecen al Tercer Sector son las que asumen fines sociales pero que además incorporan modelos de gestión básicamente social.

También se describirá en el capítulo II el análisis a profundidad del concepto de Tercer Sector, así como sus características distintivas y sus principios reguladores se describirán en el capítulo II. Podemos adelantar que esta conceptualización involucra determinados rasgos específicos tales como: necesidades y motivaciones; auto-organización; democracia y participación; principios de reciprocidad, solidaridad y relacionalidad; eficacia y eficiencia; relación con el Mercado y el Estado; valores y éticas distintivas.

En tanto en el capítulo III presentamos y analizamos las experiencias llevadas a cabo por las distintas organizaciones civiles mencionadas en varios países de América Latina y el Caribe, que nos dan cuenta sobre proyectos exitosos que nos permiten analizar el por qué de su surgimiento, su perfil institucional, población atendida, cuáles son sus enfoques y estrategias de intervención, para después analizar las experiencias llevadas a cabo en ámbitos específicamente locales y por último las experiencias desarrolladas en México.

Todas estas experiencias muestran en gran medida un esfuerzo por cubrir necesidades no atendidas en su totalidad por los sistemas tradicionales y una renovación respecto a los enfoques tradicionales de la formación profesional y ejemplifican la representación en cada país de organizaciones de la sociedad civil que participan en estos programas dirigidos a jóvenes.

A su vez observamos el papel que juegan en el fortalecimiento y protagonismo de los gobiernos locales. La formación para el trabajo de los jóvenes, en el marco de estos procesos es considerada como una estrategia dinamizadora y de contención social.

En el capítulo IV, a la luz de los elementos conceptuales desarrollados en los capítulos anteriores, se presenta la aplicación empírica de los mismos, llevada a una realidad concreta, en donde se desarrolló el trabajo de campo, la ciudad de

León (Guanajuato). Para el análisis de los procesos particulares sobre *desarrollo nacional- regional y local* partimos de la constatación evidente que no pueden ser considerados los países como un todo homogéneo, o que el espacio geográfico se puede elegir de manera arbitraria, sin que ello cause distorsiones a los resultados buscados. La globalización de la economía está también haciendo visibles las diferencias regionales al interior de los mismos: la diversidad geográfica, histórica, económica, política y cultural en su interior se manifiesta paradójicamente con la misma o mayor fuerza que los intentos de internacionalización. Por otra parte, las realidades locales constituyen entidades que articulan de manera orgánica todas las dimensiones del desarrollo y expresan de manera específica y accesible las desigualdades y diferencias que afectan a todo el país (De Ibarrola, 1999).

Algunos indicadores demográficos y económicos nos dan cuenta del estado actual de la ciudad y de los jóvenes así como de sus cambios acelerados ya sea en su población como en sus procesos productivos. Describiendo a grandes rasgos las características de la ciudad en la actualidad, podríamos señalar que en los últimos diez años es una entidad marcada por procesos políticos muy homogéneos, ya sea por la continuidad en el poder político desde 1989 del PAN (Partido de Acción Nacional) en la presidencia municipal, así como por su estructura productiva determinada por la concentración de una industria centenaria en la ciudad, como es la industria del calzado.

En este capítulo mostraremos un panorama de los principales rasgos de la ciudad, como se manifestaron los procesos de descentralización y se implantaron cambios en la gestión del municipio, información estadística relativa a su población y a su economía, así como la descripción empírica de cómo está formada la sociedad civil y sus actores en León. Por último, se pretende analizar si León es un "distrito industrial", siempre a la luz de los enfoques teóricos descritos anteriormente.

Al final presentamos las conclusiones. El análisis de todas las experiencias seleccionadas nos permite evaluar, diagnosticar y sostener nuestra tesis, dejando asentados dos argumentos:

Primero, que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de programas de formación para el trabajo de los jóvenes, no constituye necesariamente una sustitución de otras instituciones tradicionales, pero sí ocupa espacios importantes para atender necesidades de la población a la que no llega el Estado con el sistema formal y el Mercado con el sistema privado.

Segundo, se desarrolla la idea que, si bien demostramos la factibilidad de las organizaciones de la sociedad civil como agentes en la formación para el trabajo a partir de experiencias puntuales en distintas localidades de países de América Latina, no se puede afirmar la consolidación e institucionalización aún del sector, en particular para una tarea tan especializada, aunque tampoco se puede negar sus posibilidades para ampliar la esfera de lo público no estatal, ya que constituye -un aspecto sostenido a lo largo de toda la tesis- una alternativa importante para la profesionalización de muchos jóvenes de nuestros países.

Quiero agradecer, en este espacio, de manera muy especial a la doctora Silvia Molina y Vedia, coordinadora del proyecto de investigación "Identidad e Intolerancia", quien me dio la oportunidad de participar en el mismo y poder acceder a una beca de doctorado financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y a la Dirección General de Apoyo al Personal Académico (DGAPA) UNAM, entidades que a su vez financiaron el proyecto mencionado. En el marco de ese proyecto escribimos el libro *La convergencia tecnológica en los escenarios laborales de los jóvenes*, (2001, UNAM) junto con la doctora Delia Covi Druetta, a quién también agradezco mucho su participación en mi trabajo de tesis, por lo que en su calidad como lectora colaboró con sus invaluable comentarios y correcciones. Me interesa también señalar y agradecer que esta tesis no hubiese sido posible sin el estímulo de los profesores que

formaron parte del Seminario de Doctorado en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, como así también a su secretaria docente Lic. Martha Guzmán. Me resta expresar mi agradecimiento a quienes formaron parte de la investigación más general aportando su disponibilidad y su presencia en este trabajo. En primer lugar a la Universidad Iberoamericana de León, y en particular a Guillermo Tapia, Cecilia Fierro, Susana Cuevas y Rogelio Hernández, en segundo término a la Dra. María de Ibarrola, con quién compartí a lo largo de todo este trabajo conocimientos y discusiones acerca del tema y cuyos trabajos teóricos han constituido un referente fundamental para este proyecto, su lectura, sus atentas observaciones contribuyeron a la elaboración de todo este trabajo y a la versión final que aquí presento. En tercer lugar a los compañeros del proyecto: Alejandro, Fernando, Enrique, Josefina, Rosario, con quienes compartí momentos de estudios y de trabajo de campo que sustentan a este trabajo. A ellos agradezco su disponibilidad y gentileza para hacerme conocer la ciudad de León y su amistad. Por otra parte quiero expresar mi agradecimiento a los integrantes de todas las organizaciones que constituyen los estudios de casos de esta tesis, quienes con gran interés y disponibilidad aceptaron entrevistas, me facilitaron documentos y compartieron experiencias para la realización de este estudio. Hago también un reconocimiento especial al Programa Interdisciplinario de Estudios sobre el Tercer Sector, de El Colegio Mexiquense, y en particular a su coordinador el Maestro Alejandro Natal Martínez, quien me permitió abrir un espacio dentro de la dinámica laboral del programa para el desarrollo de este tema. Finalmente agradezco la atenta lectura y los valiosos comentarios de todos los sinodales de esta tesis: Herlinda Suárez, María Elena Jarquín, Delia Crovi; Eduardo Ruiz, Emma Navarrete, y Alejandro Dabat. Un último agradecimiento es para Prudencio, mi esposo, quién con su solidaridad, paciencia y complicidad acompañó todo este proceso.

Primavera del 2003

CAPÍTULO I. DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO LOCAL Y DISTRITOS INDUSTRIALES: SU FUNCIÓN EN LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

El escenario en el que se desarrollan las políticas de formación para el trabajo, constituye uno de los aspectos más importantes para nuestra investigación. Consideramos que la revalorización de lo local es el espacio básico para la participación social en las relaciones con el Estado central y las instituciones nacionales, especialmente en lo que refiere a la administración de servicios sociales. Bajo este aspecto y considerando las profundas transformaciones que están experimentando las sociedades latinoamericanas en sus estructuras políticas, económicas y sociales, iremos conceptualizando a lo largo de este capítulo -en el marco de la globalización y su apertura económica, en un primer momento- los procesos de descentralización como un componente central de la reforma del Estado. En este contexto, las políticas y el modelo de desarrollo local, así como la descentralización de las políticas sociales y el estímulo de nuevas modalidades de relación entre la sociedad civil y el Estado ocuparán un espacio prioritario de estudio en nuestro trabajo.

Complementariamente, y siempre desde la perspectiva del "territorio", abordaremos, en un segundo momento, el tema de los "distritos industriales", entendidos como ambientes productivos, compuestos por empresas e instituciones integradas. Esta noción de territorio contribuye a poner en primer plano la importancia del aprendizaje y del conocimiento interactivo resultante de los vínculos entre los distintos actores, así como de la recuperación del conocimiento tácito, transformado en codificado.

En estos escenarios locales la formación y capacitación para el trabajo se transforman en el eje del paradigma de la innovación por excelencia, y las acciones vinculadas con la educación y la inversión en capital humano se tornan

indispensables para crear ventajas competitivas en el marco de los procesos de apertura económica y globalización.

El concepto de territorio o de desarrollo local, así como de distrito industrial, implica la presencia de actores emergentes, tal como las organizaciones de la sociedad civil, tema que abordaremos en el capítulo II.

1.1 En el marco de la globalización

El nuevo paradigma socio económico que gobierna el desarrollo capitalista contemporáneo se basa fundamentalmente en la nueva organización del mundo productivo, la incorporación de nuevas tecnologías y sus transformaciones estructurales en el mundo de la producción, del trabajo, de la cultura y de la sociedad en su conjunto.

Estas reestructuraciones socioeconómicas nos han obligado a adaptarnos a una serie de cambios estructurales producidos por el fenómeno de la globalización. Procesos que presentan un carácter multidimensional y que se prestan por lo mismo a diversas interpretaciones. La globalización se presenta así como el más complejo y menos delimitado de los grandes temas actuales. Su estudio ha dado lugar a la producción de una vasta bibliografía y quién la estudia recibe distintas explicaciones y enfoques. Algunas características del proceso que dan cuenta, a grandes rasgos, de la percepción de la globalización por la sociedad y las ciencias sociales desde distintos enfoques, han sido descritas por Alejandro Dabat (2002), en su libro *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, que sintetiza por una parte las principales aproximaciones de los economistas, relacionados con el estudio de la expansión y el crecimiento de las empresas transnacionales y su relación con el estado-nación, así como los distintos enfoques ya sea desde la perspectiva de la sociología y de la ciencia política.

Una de las características de este proceso que nos interesa subrayar, es la reducción de la función del Estado, ya sea como agente económico, interviniendo directamente en el sistema económico como sostén de acumulación (política keynesiana) o como agente que dirige y controla, a partir de la política fiscal, la distribución del rédito. La crisis del Estado Benefactor trajo como consecuencia profundas reformas del Estado en donde el ámbito de lo local adquirió mayores responsabilidades.

Otra de las características es que paradójicamente en la fase de la globalización, junto con la integración mundial y el desvanecimiento de fronteras económicas, surge una tendencia a impulsar y fortalecer lo local y regional. A su vez, la revalorización de los sistemas de gobierno democráticos señala al municipio como el ámbito más próximo a la ciudadanía, y por tanto, como espacio privilegiado para la construcción de la democracia social. De esta manera, lo local-municipal asume un nuevo significado como espacio para la participación, el ejercicio de derechos ciudadanos, la planeación con sectores políticos y económicos, pero a su vez como espacio de localización del capital transnacional globalizado. La fragmentación de los espacios nacionales conduce a una interdependencia cada vez mayor entre la política local y la economía privada (*glocalization*), proceso definido como glocalización (Robertson, 1995).

Por la característica de nuestro trabajo, nos proponemos analizar el impacto del proceso de globalización en tres dimensiones: la primera, vinculada con las políticas de descentralización como producto de las reformas del Estado, la segunda, desde la revalorización de lo local y la innovación en la gestión de los municipios. Los nuevos escenarios locales muestran municipios con mayores competencias y orientaciones al desarrollo local. La última dimensión está vinculada con el desarrollo de los "distritos industriales" como espacios de desarrollo económico regionales-locales que permite a los territorios una inserción y apertura a los mercados internacionales. La globalización como generadora de la crisis Estado-nación pero, al mismo tiempo, promoviendo la constitución de

regiones competitivas en el marco de la apertura comercial internacional. El objetivo de identificar estos escenarios es ubicar el lugar que ocupa en estas dimensiones la formación para el trabajo de los jóvenes.

1.2 La descentralización

Como enunciado en el párrafo anterior, en el marco de la globalización, el principal proceso de transformación político-institucional ha sido la descentralización del Estado y la revalorización de los gobiernos municipales. Como veremos, el tema de la descentralización no es inmune a intensas polémicas, las cuales evidencian las diferentes tensiones y contradicciones que experimentan las políticas de modernización del Estado y de democratización en nuestros países latinoamericanos (Calderón y Dos Santos, 1990). Para algunas interpretaciones, la descentralización está íntimamente vinculada con la democratización, y para otros, con la privatización, lo cual origina numerosos análisis por demás contradictorios. Sin embargo, la descentralización es una mega tendencia y un fenómeno que ha marcado las últimas décadas del siglo XX y que seguramente irá abriéndose paso en el nuevo siglo XXI en gran parte del mundo (De la Cruz, 1996). Este proceso constituye la vía institucional para reasignar recursos y facultades a las jurisdicciones locales que conocen de cerca las necesidades de la población y están en mejores condiciones de satisfacerlas. El supuesto es que, cuanto más cercanas se encuentren las instituciones gubernamentales encargadas de proveer bienes y servicios públicos, más influencia podrán ejercer sobre la ciudadanía. Es el principio de proximidad que subrayan Borja y Castells (1997), lo que le otorga mayores bases de legitimidad a los gobiernos locales.

Este proceso dinámico, relativo y desarrollado en contextos específicos y en momentos determinados, está constituido como un proceso que tiene una fase legal, una fase administrativa y un contenido político intrínseco. Es un proceso que intenta revertir la centralización y concentración del poder de decisión, así como los recursos que permitan ejecutar tales prácticas. Este proceso de traspaso o

transferencia de poder, competencias y recursos hacia los gobiernos locales emprendido por el gobierno central, tiene entre sus objetivos fundamentales:

- i) Dar una mayor agilidad y eficiencia interna al aparato estatal,
- ii) Proporcionar una mayor eficacia a las políticas públicas a través de los diversos ámbitos de gobierno, y
- iii) Hacer más cercana y legítima ante la sociedad la acción estatal (Cabrero Mendoza, 1995, p. 101).

Estos objetivos dieron lugar a su vez a procesos e iniciativas distintas como son la *desconcentración*, la *descentralización administrativa* y la *política territorial*.

La *desconcentración* es sólo un mecanismo para crear unidades de gestión de menor dimensión, con el fin de facilitar la operación de los aparatos de la administración pública, o para aproximarlos a la comunidad. Las unidades desconcentradas no representan a la sociedad o el territorio en el que operan, ni tienen funcionamiento autónomo.

La *descentralización administrativa*, que surgió como una técnica de gestión para enfrentar los problemas emergentes del crecimiento ante la centralización, busca, en cambio, la eficiencia-eficacia administrativa y transfiere competencias "operativas" a órganos territoriales o funcionales con personería jurídica y patrimonio propios.

La *descentralización política-territorial*, siendo la de mayor envergadura e impacto, supone la redistribución espacial de poder efectiva, configurando un nuevo ordenamiento político e institucional, fundado en la legitimidad y capacidad de autogobierno de las colectividades locales y en reglas claras de coordinación-cooperación en las relaciones intergubernamentales (o interjurisdiccionales). Se propone objetivos de transparencia, participación y equidad, junto a los objetivos de eficiencia-eficacia.

El tema de la descentralización, como lo mencionamos, es interpretado desde distintas corrientes: por una parte la corriente estatista y por otra la corriente neoliberal o desestatista, con criterios político-filosóficos diversos, entendidos como parte de la reestructuración de los aparatos del Estado, déficit de legitimidad de los Estados nacionales, alta concentración y centralización de "lo estatal", así como de los procesos de racionalización de la política estatal (Rivera Roy, 1996). Coraggio (1997) denomina estas corrientes como *propuesta democratizante* y *propuesta neoliberal*. Fundamentalmente, estas corrientes han dominado el debate en los pasados veinte años.

La corriente estatista argumenta que el crecimiento desmedido del aparato de Estado, con su disfuncionalidad operacional del sistema administrativo y su incapacidad cada vez mayor para poder responder a la creciente demanda social, llevaron al Estado a una crisis de legitimidad, lo cual se tradujo en la necesidad de replantearse la forma del Estado.

Desde esta perspectiva, la descentralización viene a ser una fórmula de refuncionalización del Estado y de optimización de la política estatal. Mediante la reasignación de recursos y funciones a partes del Estado ubicadas fuera del centro administrativo, se intenta poner límites al gasto social, desburocratizar los servicios y asignar a la comunidad mayor responsabilidad en las tareas propias de la gestión pública (Rivera Roy, 1996, p. 67).

La corriente neoliberal o desestatista encuentra en el Estado social el causante de la crisis económica y social. Para esta corriente la descentralización se confunde con la desestatalización. El carácter centralista del Estado, el desarrollo de prácticas clientelares y paternalistas, la ineficiencia para la prestación de servicios fueron los aspectos más criticados por parte de este sector, empeñado en impulsar procesos de descentralización, implantados con la teoría de la elección fiscal local (*local fiscal choise*), la cual abogaba por una profunda descentralización administrativa y fiscal con el objetivo de incrementar la eficiencia

general. La estrategia utilizada consistía en reducir la influencia del Estado en la economía mediante la privatización de los servicios y las empresas públicas.

Por el esfuerzo de encontrar nuevos caminos de inserción en el mercado mundial, regularmente dichos proyectos parten del reconocimiento de que la llamada globalización tiende a priorizar los espacios locales en detrimento de los espacios nacionales, fragmentados por la propia dinámica del capital y por lo que algunos autores han reportado como creciente incapacidades de los Estados centrales. Con este enfoque, los espacios locales son concebidos como antesala de las privatizaciones o receptáculos de atribuciones legales y responsabilidades que comúnmente exceden las capacidades reales de planificación y gestión del desarrollo, dada la carencia crónica de recursos.

El proyecto neoliberal jerarquiza su propuesta desde el eje económico de la privatización y la desregulación, en cambio, según Coraggio (1997, p.46), el proyecto democratizante articula su propuesta centrándola en el eje político, planteando una redefinición explícita del Estado y sus funciones, una reforma profunda tanto de éste como de la sociedad política y una lucha en el terreno de los valores. Vendría a ser lo que antes describimos como la descentralización territorial-política. Se subraya de esta manera la articulación horizontal, de y entre las diversas comunidades, sin mediación estatal. Esta propuesta da entonces importancia tanto a la articulación horizontal como a la multiplicación (acercamiento y participación de la sociedad civil) de los puntos de centralización. Permite de esta manera una mayor posibilidad de recurrir a la asamblea, a la participación directa en el proceso de decisiones, evitando el sustitucionismo por parte de los representantes (ahora locales) que abre una mayor posibilidad de autogestión, ya no sólo de decidir hacer sino de hacerlo, implementarlo, controlarlo, revisando las decisiones y aprendiendo sobre la marcha las artes del gobierno.

A estas corrientes se le sumaron otras dos posiciones: la de la izquierda en América Latina y la de un amplio sector de la sociedad civil, motivados en impulsar procesos de democratización política para poner fin a épocas de dictadura o gobiernos autoritarios que rigieron en la mayoría de los países de la región.

Como bien nos indica Borja (1987, p.24) los partidos de izquierda en América Latina han desconfiado (o menospreciado) a los poderes locales considerándolos manipulables por los caciques o, en todo caso, poco adecuados para proporcionar instrumentos de poder a la izquierda. En general, han identificado el proceso de cambio con la acción del Estado central, considerando incluso que el proceso de concentración burocrática y de centralización política se acercaba o creaba condiciones más favorables para el socialismo. De esta manera la izquierda fue reproduciendo mecanismos que propulsaron el estatismo.

La emergencia de la sociedad civil ya no se identifica con las propuestas de la izquierda tradicional, sino que puede ser definida en términos de representación de ciudadanos organizados en organizaciones sociales: vecinales, organizaciones comunitarias, parroquiales, movimientos sociales, abarcando amplios sectores de la población, "en términos de conciencia de nuevos derechos para unos, de retrocesos de derechos adquiridos para otros, y de protesta por la exclusión" (García Delgado, 1998, p. 145). Este conjunto de la población que ya no se siente representado por partidos y sindicatos tradicionales, que apuntan a cuestiones puntuales y no a la conquista del poder, recuperan espacios públicos no estatales e instrumentan formas de lucha y de protesta reivindicando el surgimiento de una nueva ciudadanía distinta a la ciudadanía social vinculada con el Estado Benefactor y los derechos sociales.

Otra gran paradoja que enfrenta la descentralización son los casos que ejemplifican la descentralización para el fortalecimiento democrático y relativizan la aseveración de que la descentralización es "consustancial a la democracia" (Borja,

1984), bajo los supuestos y siguiendo la tradición de Tocqueville (1961), de que la democracia sólo es posible en unidades territoriales de pequeña escala. En América Latina, por el contrario, Chile fue un país en donde durante los años setenta y principios de los ochenta, bajo el régimen militar del general Pinochet, emprendió la descentralización del Estado siguiendo los principios de una nueva institucionalidad y promotor de la participación responsable y eficiente.

En el marco doctrinario del libre mercado y de una pretendida "democracia apolítica", la propuesta era que el poder político -rígidamente centralizado- abría ciertos espacios a la participación ciudadana pero, incompatible con la intermediación de los partidos políticos, la militancia y las organizaciones gremiales. El énfasis del pinochetismo en la participación se sustentaba en el principio de subsidiaridad, y la negación de los conflictos sociales. El municipio en tanto lugar "natural" de la participación social y la municipalización (o reforma municipal) como principal cauce de la descentralización, estuvo al orden del día durante el régimen militar chileno (Massolo, www.iiqgov.org/ 2002).

Esto, por supuesto, no le resta importancia al gran desafío que presentan los procesos de descentralización, por lo contrario, el mismo está en permanente avance, superando obstáculos, resistencias e intereses divergentes que van apareciendo y acelerando o retrasando la práctica e implantación de políticas.

La descentralización es sobre todo, un proceso político, con el cual se pretende recomponer las solidaridades territoriales y reestructurar "lo social", es decir, refuncionalizar las partes del aparato de bienestar del Estado, en niveles más desagregados (región, departamento, municipios), de modo tal que se logre un reparto territorial de responsabilidades, así como el adelgazamiento y la optimización de los cuerpos técnicos-burocráticos; podríamos decir que la descentralización supone la asunción de parte de la región o del municipio, según el caso de la construcción de "lo local", por supuesto sin dejar de atender los lineamientos del aparato centralizado del Estado. Lo cual no significa, claro está, que estos no puedan desarrollar una gestión con un sentido distinto o incluso opuesto al que se promueve desde el "centro" o "cerebro" del Estado. Todo esto

no niega además, que algunas propuestas de descentralización, sobre todo las que han sido incluidas dentro de los programas de ajuste estructural o moldeadas por éste, tengan un sentido más vertical y un sesgo más privatista y desregulador (Rivera Roy, 1996, p. 65).

Las transformaciones locales y municipales que en la actualidad ocurren en América Latina y en el Caribe son muchas, si bien podríamos señalar que dichas iniciativas han sido intentos tenues que todavía no logran generar, salvo algunos casos excepcionales, una nueva dinámica de relación centro-regiones. Llevan implícito además de otros inconvenientes el problema metodológico de la definición de la unidad de descentralización: "el municipio", "la región", "la ciudad". En este trabajo utilizaremos conceptos como "local", desde una perspectiva territorial, como parte de un proceso de revalorización cultural y realidad social específica. Otra idea es que estas transformaciones involucran a muchos actores, ya sea a sectores hegemónicos, sectores del aparato burocrático-administrativo y sectores populares que ven con buenos ojos la reestructuración del Estado.

Algunos de los procesos descentralizadores que se llevaron a cabo mediante la Reforma del Municipio y que podemos mencionar son: en Bolivia fue aprobada la Ley de Municipalidades en 1985; en Colombia la Reforma Municipal de 1986, en Ecuador las Reformas a la Ley Municipal de 1982; en Nicaragua la Ley de Municipios de 1988; en Venezuela la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1988; en El Salvador la Ley Municipal de 1985 y sus reformas de 1986-1987; en Guatemala la Reforma Constitucional de 1985, lo cual pone de manifiesto la generalización con la cual se fue imponiendo la idea de la descentralización. Sin embargo, y a pesar de la especificidad de cada lugar, debido a la heterogeneidad, tanto dentro del territorio de cada país como en el interior de cada provincia (estado, departamento o región) todas las reformas presentan problemas u obstáculos comunes, algunos de ellos la falta, a escala local, de personal capacitado para llevar a cabo las nuevas funciones delegadas por la administración central, perdurando el viejo modelo de administración local que proporciona empleados más generales y no servidores públicos capacitados; la

falta de autonomía financiera, por la cual muchos gobiernos locales siguen siendo dependientes del gobierno central para la obtención de recursos económicos, con escasa recaudación de ingresos propios; la renuncia del gobierno central para entregar el poder de decisión suficiente a los gobiernos locales y a su vez la reticencia de los gobiernos locales a la idea de participación ciudadana; concepción del municipio como apropiación particular, de un partido político, en lugar de concebirlo como un bien de interés público y de utilidad pública.

Diversos estudios coinciden en que, por un lado, las políticas de descentralización y las reformas de las décadas de 1980 y 1990 en el plano formal-legal fortalecieron el papel y competencias de los municipios pero, por el otro, que persiste la debilidad de la mayoría de los gobiernos locales así como aún se observan serias dificultades y fragantes contradicciones en la implementación, ejercicio y defensa de la autonomía municipal latinoamericana.

Sin embargo, reconociendo los límites que aún imperan en la región, se observa también una creciente ola descentralizadora en muchos países y municipios, con una nueva dinámica de cambio, un nuevo proceso, ahora más bien de "abajo hacia arriba" generando otros tipos de cambios: en modelos de gestión, en mecanismos de interlocución con la ciudadanía, en los cambios de la cultura para el ejercicio del poder, en la transformación, en definitiva, de los esquemas de gobernabilidad. La alternancia en el poder de la oposición en muchos lugares es una de las causas de esta dinámica de cambio, así como el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil reclamando nuevos espacios de participación, así como acotando a las acciones del gobierno para el cumplimiento de sus deberes, exigiendo responsabilidad y calidad en las acciones gubernamentales, fueron cambiando las prácticas de gobierno para poder mantenerse en sus funciones.

México no fue ajeno a estos procesos, a partir de 1970 comenzaron a promoverse algunas propuestas, si bien fue a partir de 1982 cuando se realizaron con mayor

intensidad algunas iniciativas descentralizadoras respondiendo a tres líneas principales de acción: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. Dentro de las medidas que se aprobaron para fortalecer el federalismo se encuentran la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal (con la cual se buscó que los tres niveles de gobierno compartieran la responsabilidad de acciones hasta ahora centralizadas en el federal; en este proceso destaca la transferencia de la educación básica y normal y de los servicios de salud de primero y segundo niveles¹ (Cabrero Mendoza, 1998).

El desarrollo inacabado de la descentralización implica aún en México y en los países de la región, numerosos retos. Muchos de ellos, como señalamos, no han visto todavía cumplidas sus expectativas; pero a diferencia de años anteriores, ahora la descentralización además de ser una prioridad en la agenda de todos los gobiernos, comienza a vislumbrarse como una verdadera necesidad de los ciudadanos. En síntesis, de lo que se trata es de decidir un modelo que tenga en cuenta el bien común en una sociedad plural y abierta, así como dar coherencia a los otros dos procesos claves que se configuran junto con la Reforma del Estado: el del "fortalecimiento de lo local" y el de la "construcción de la región-territorio", manifestada en nuestro trabajo como el desarrollo de los "distritos industriales".

1.3 Lo "local"

Todas las reformas mencionadas en el párrafo anterior nos indican que se está modificando un modelo de gestión local tradicional de los municipios y una forma de relación con el Estado nacional y local. Este cambio de modelo de gestión está además vinculado con otra conformación, y es que en el marco de la globalización aparece una nueva función de las ciudades, una tendencia a que éstas sean centro de decisiones y de estrategias propias. Puede tratarse de grandes ciudades

¹ Para ampliar el resultado de un análisis de algunos aspectos de las políticas descentralizadoras

que se plantean objetivos y proyectos con cierta autonomía de la nación, o indistintamente puede tratarse de ciudades intermedias que se orientan a la creación de los "distritos industriales", como describiremos posteriormente (García Delgado, 1977).

Ahora bien, podemos formularnos los siguientes interrogantes ¿Por qué este interés por lo "local"? Podemos afirmar que si bien lo local en los años setenta fue un problema marginal, en los años noventa se convirtió en un debate central sobre las alternativas de desarrollo y se tornó foco de atención por parte de todos: empresas transnacionales, empresas virtuales, empresas nacionales, locales, etcétera, ¿cuáles son las razones que impulsan estas nuevas configuraciones? ¿Por qué todos tienen necesidad que se desarrolle lo local con tanta intensidad en estos modelos de la globalización? Algunas razones las encontramos en que por una parte el mercado mundial necesita multiplicar cada vez más y diferenciar los productos y los consumos; de esta manera, lo que se produce en el ámbito local comienza a valorarse más, ya que se agrega particularidad, calidad y valor a los productos para competir en el mercado global. Si bien el contexto de la globalización produce procesos de homologación, uniformando estilos de vida, estandarizando consumos y generalizando modas y prácticas, también estimula procesos de diferenciación, de búsqueda de productos más vinculados con las peculiaridades de lo local, autóctonos, heterogéneos, irrepetibles en su reproducción, porque están cargados de una tradición, cultura, identidad, que tiende a resaltar la especificidad del lugar.

Otro de los elementos que determina el proceso de globalización es generar cambios en los patrones de localización de las empresas transnacionales, quienes descentralizan sus plantas centrales (*outsourcing*), buscando mejores condiciones, ya sea fiscales, ambientales, como en los bajos salarios. No debemos olvidar que la relación entre local y global es una relación desequilibrada, muchas veces a favor de lo global (particularmente cuando se vincula con el capital financiero), que

en México para el período 1983-1993, consultar el libro de Enrique Cabrero Mendoza (1998)

fija parámetros, reglas, vínculos, tecnología, modelos de desarrollo. Esta dinámica muchas veces puede generar el predominio de los mercados globales sin ningún tipo de regulación, aumentando la concentración del capital e incertidumbre en los mercados, favoreciendo orientaciones especulativas con predominio del capital financiero. Por eso es necesario señalar que las condiciones de competitividad de lo local, no sólo implican la reducción de costos, sino también la existencia de condiciones de sustentabilidad ambiental, de calidad regulatoria y de servicios del propio lugar.

Así es como la globalización respecto a lo local porta en sí misma el aumento de amenazas, pero también de oportunidades. Como dice Vázquez Barquero:

En realidad, el carácter diferencial de la estrategia (de desarrollo económico local) es reconocer que el territorio también cuenta, que en el territorio se produce la coordinación / descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por lo tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico (citado por García Delgado, 1997, p. 25).

Consideramos lo local una realidad social específica y no una subdivisión territorial o cualquier territorio. En este espacio es donde se desarrollan específicamente actividades económicas, sociales, políticas y culturales, cuyos actores comparten un sistema de valores y costumbres que le confieren una identidad propia. La producción de riqueza generada en los espacios locales es objeto de negociaciones entre los grupos socioeconómicos. Cada municipio dispone de un conjunto de recursos humanos, naturales y financieros, un patrón histórico y cultural, e infraestructuras de un saber tecnológico que constituye su potencial de desarrollo. "Para que este término pueda aplicarse a una realidad local, debe darse un cierto número de condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: el socio-económico y el cultural" (Arocena, 1995, p. 20).

El concepto de "desarrollo local" se vuelve relevante porque alude a un aspecto de carácter procesal, en el cual están involucrados actores que comparten un

proyecto de desarrollo común en un territorio. La Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde), la cual ha definido el concepto de desarrollo local de la siguiente manera:

Complejo proceso de concertación de los agentes -sectores y fuerzas- que interactúan dentro de los límites de un territorio con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sostenibilidad ecológica, calidad y equilibrio espacial y territorial, con el fin de elevar la calidad de vida, de las personas, de las familias que viven en ese territorio o localidad (Citado por Valverde Rojas, 2001).

Para nuestro trabajo abordamos el estudio de lo local desde distintos ejes: el primero se centra en identificar las tendencias teóricas y metodológicas más importantes respecto al tema de estrategias para el desarrollo local; el segundo en el análisis de la articulación entre lo local, lo nacional y lo global; y en el tercer eje nos interesa ubicar la importancia del contexto local como lugar privilegiado para el desarrollo de las políticas de formación para el trabajo.

Primer eje: Tendencias teóricas y metodológicas. Los enfoques para analizar el desarrollo local más aceptados en la materia como opciones o formas de aproximación a una estrategia de desarrollo económico local son los identificados por Blakely² (1994) quien categoriza cuatro de estas estrategias:

- i) *La estrategia basada en la planeación y la gestión del desarrollo local (Objetivo: crear un entorno favorable)*

Los gobiernos locales son los responsables en el desarrollo de servicios públicos y sociales; parques, vías, estacionamientos, suelos públicos, carreteras, modernización de las telecomunicaciones, de tal manera que puedan influir en la

² Hemos considerado importante realizar una adaptación a los enfoques de Blakely, que aquí se presentan, a las condiciones específicas de las ciudades y localidades de América Latina. Se tomó como referencia el trabajo presentado en las Memorias del II Encuentro Iberoamericano sobre Políticas de Empleo Juvenil: "El desafío desde lo local", Medellín-Colombia, septiembre, 1998.

configuración de los costos de las empresas y en ampliar las posibilidades de establecimiento de nuevos negocios. Entre las más importantes herramientas de esta aproximación se encuentran: a) controles en materia de planeación física y trámites legales que permitan fijar claras reglas de juego para la localización y el desarrollo de los negocios, estandarización de normas para la construcción de edificios privados y normas para la defensa del medio ambiente. b) Intervenciones urbanas que hagan propicio y atractivo el desarrollo de los negocios en aspectos tales como la oferta educativa de calidad, provisión de zonas verdes, arborización y espacios públicos, que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la ciudad. c) Adecuada planeación y gestión de programas de vivienda para la población trabajadora que, en sí misma, es una importante actividad generadora de empleo en el orden local. d) La generación de externalidades, mediante la promoción directa e indirecta de las telecomunicaciones avanzadas, la modernización de los aeropuertos y el estímulo a la provisión pública o privada de otras infraestructuras de negocios, tales como los centros de exposiciones y convenciones o los complejos financieros (bancos, empresas de *brokers*, bolsa de valores).

ii) La estrategia basada en el desarrollo de los negocios. (Objetivo: estimular la demanda)

Mediante esta estrategia se busca la creación en una localidad de nuevas empresas, la atracción de negocios existentes en otras regiones, o la retención y expansión de las firmas locales para atender estas nuevas demandas. Entre los mecanismos más abordados para retomar esta estrategia se encuentran: a) Los centros de asistencia a pequeñas industrias, por medio de los cuales se provee acceso a entrenamiento, consultorías específicas y servicios de investigación para pequeñas empresas con el fin de mejorar su desempeño económico y crear condiciones favorables a la expansión del empleo. b) Parques tecnológicos y de negocios que proveen de requerimientos específicos de infraestructura a industrias en proceso de consolidación. c) Capital de riesgo para la creación de nuevas empresas que resulta difícil estimular mediante las fuentes tradicionales de

financiamiento, especialmente cuando se trata de jóvenes emprendedores. Y c) Centros de información para negocios que ofrecen información permanente sobre requisitos, entidades de apoyo, impuestos locales y facilidades con las que cuenta la localidad para las empresas existentes y los negocios potenciales.

iii) La estrategia basada en el desarrollo de los recursos humanos (Objetivo: desarrollo de la capacitación y formación para el trabajo)

El objetivo de esta opción es innovar el sistema de recursos humanos con el fin de adaptar la estructura productiva local a las exigencias del nuevo paradigma tecno económico e incrementar las oportunidades de mejores empleos. Los métodos usados incluyen, entre otros: a) revisión y ajuste de los programas educativos en la formación primaria y secundaria. Una iniciativa que generalmente es responsabilidad de los gobiernos nacionales, pero que exige la máxima voluntad en las coaliciones políticas locales para reflejar esta prioridad en los presupuestos públicos. b) Provisión de programas de capacitación y reconversión laboral de acuerdo con los requerimientos de las empresas locales en el nuevo entorno global. c) Creación de un sistema público-privado de innovación local, con una fuerte presencia de las universidades, institutos tecnológicos y centros de investigación.

iv) La estrategia basada en el desarrollo económico comunitario (Objetivo: desarrollo de capital social)

El objetivo central de esta estrategia es promover actividades económicas generadoras de valor agregado en las comunidades de vecinos, y crear oportunidades de empleo para grupos especialmente vulnerables al desempleo de largo plazo, como los jóvenes, las mujeres, las minorías étnicas y otros grupos que buscan oportunidades dentro del circuito económico local. Esta estrategia constituye un esfuerzo de intermediación entre las comunidades locales, sus organizaciones y los apoyos institucionales proveniente de la cooperación

internacional, los organismos gubernamentales nacionales y locales, las fundaciones privadas y las organizaciones sociales, contribuyendo de esta manera a activar el capital social del territorio.

Las actividades básicas de esta estrategia son, entre otras, las siguientes: a) un componente de fortalecimiento de las instituciones locales y las organizaciones de base comunitaria, con el fin de garantizar la canalización eficiente de recursos a los programas de desarrollo económico. b) El desarrollo de figuras asociativas o cooperativas para el desarrollo de los proyectos productivos, con gran hincapié en el acompañamiento técnico y financiero y, c) La puesta en marcha de oficinas de empleo en las diferentes comunidades locales, con el fin de ofrecer programas de capacitación y formación para ayudar a grupos vulnerables a mejorar sus condiciones de empleo y a incrementar sus habilidades y destrezas laborales.

Estudiar la construcción de la política local significa también, situarnos en el campo de análisis de la relación entre el Estado y la sociedad civil, y más específicamente del nexo entre el Estado y los movimientos sociales, ya sean estos locales o nacionales, pero que dentro de sus planteamientos incorporan las reformas político-territoriales o la "organización" de la espacialidad del poder, la concentración del poder o la descentralización político-administrativa (Rivera, Roy, *ibidem*, p. 85).

Segundo eje: Articulación entre lo local, nacional y global. En los procesos de descentralización y desarrollo local no se rompen necesariamente las alianzas y vínculos entre gobiernos nacionales y locales. Por lo contrario, éstas son condición básica para garantizar un entorno macroeconómico favorable a las estrategias de desarrollo económico local. La posibilidad de que los gobiernos y las instituciones municipales puedan incidir directamente en objetivos de empleo, ingresos y productividad se enfrenta con grandes problemas cuando las condiciones generales de crecimiento de la economía nacional no son propicias. En estos nuevos procesos los municipios deben actuar mancomunadamente a escala local, nacional e internacional. En este sentido, lo local, lo nacional y lo global son

complementarios, no antagónicos. Es imposible hablar de globalización sin hablar de nacional y de local. Los tres espacios van siempre entrelazados y son interdependientes. Esto significa reconocer los distintos niveles acordados para cada uno (internacional, nacional y local), es además resignificar de que manera los espacios locales se conectan con lo global. Al respecto, nos dice Arocena: "...nunca se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global en que está inscrito; al mismo tiempo, la afirmación del carácter relativo de la noción de "local" permite reconocer la inscripción de lo "global" en cada proceso de desarrollo" (Arocena, 1995).

Tercer eje: ubicar la importancia del contexto local como lugar privilegiado para el desarrollo de las políticas de formación para el trabajo de los jóvenes. Los clásicos aparatos institucionales encargados de diseñar y gestionar las políticas de formación para el trabajo ya no tienen viabilidad para responder a necesidades que plantea la reestructuración económica en el marco de la globalización, descrita en los párrafos anteriores. En este apartado, queremos subrayar el vínculo y la importancia entre los escenarios descritos de la descentralización, el desarrollo local y los distritos industriales y las políticas de formación para el trabajo.

Identificar la importancia de lo local como instancia privilegiada para el desarrollo de las políticas de formación para el trabajo nos remite por lo menos al análisis de tres dimensiones: a) una de carácter espacial; b) una de carácter institucional; y c) otra de carácter social.

La primera, o sea la lógica de carácter espacial, nos remite a su vez a la temática ya abordada de la descentralización, en el entendido que ésta última contiene el nivel de lo local como una de sus dimensiones esenciales. Pero la descentralización por sí misma no establece mecánicamente condiciones de cambio, no crea, con sólo establecer una reforma político-administrativa, el escenario para implantar cambios en el desarrollo de políticas públicas, ni crea el

ambiente para la articulación de los diversos actores e intereses económicos que actúan en el territorio. La existencia de una dimensión espacial rompe con los paradigmas clásicos del proceso regido por los estados centralizados y federales y hace obsoletas muchas de las estrategias tradicionales de la capacitación laboral inicial. Para ello, sin embargo, necesita encontrarse con procesos que tienen que ver con el capital social desarrollado en el territorio, con una identidad y una atmósfera, en donde precisamente la descentralización y la función de todos los actores (gobierno-empresa-sociedad civil) podrán poner en práctica mecanismos que identifiquen, por la cercanía, las necesidades del territorio.

La dimensión institucional y social permitirá a su vez, articular posibilidades de intervención de manera directa en las principales decisiones y gestiones del desarrollo.

Se impone la participación de múltiples agentes públicos y privados en este espacio local, sin negar la participación de una instancia central-nacional que debe asumir funciones de integración y de regulación. De esta manera se está proponiendo como paradigma institucional un sistema de formación para el trabajo que interprete la oferta y demanda de capacitación orientadas a necesidades reales del mercado de trabajo local.

Sin perjuicio que la implementación de una política de empleo y productividad de jóvenes debe ser impulsada, orientada y apoyada con recursos desde el Estado en sus niveles nacionales, así como debe contar con la participación comprometida y legitimizadora de las organizaciones sociales y empresariales del mismo nivel, la concreción práctica de las cadenas de agentes formativos y de soporte institucional necesarias para estructurar la formación de transición sólo se realiza en el nivel local (Ramírez Guerrero, 1998. p.269).

Las instituciones vinculadas con la formación para el trabajo han tardado en reconocer que la escala local es la más adecuada para relevar, vincular y articularse con sus objetivos. Tal reconocimiento está relacionado con la

estructura productiva desarrollada en un territorio particular, que le permite articular modelos de gestión acordes con las necesidades del lugar. En términos de gestión pueden diseñar y gestionar sus programas en relación con la vida cotidiana y con las actividades económicas productivas del lugar, rescatando toda una serie de conocimientos tácitos pertenecientes al contexto y a la cultura del lugar.

1.4 Los tradicionales “distritos industriales” y sus nuevos procesos innovadores

a) Concepto inicial

El modelo de desarrollo de posguerra italiano se caracterizó fundamentalmente por el hecho de haber formado en gran parte de la Italia centro-septentrional una evolución industrial conocida como los “distritos industriales”, la cual atrajo la atención de investigadores de distintas disciplinas, convirtiéndose en un modelo de referencia para varias regiones del mundo.

El concepto de distrito industrial surge desde los aportes de Alfred Marshall³. Ya en sus escritos juveniles, este autor demuestra que las ventajas de la producción a gran escala, o al menos una parte de ellas, puede lograrlas una población de empresas de pequeñas dimensiones, concentradas en un determinado territorio, subdivididas en fases productivas, que se surten de un único mercado local de trabajo. Esta población concentrada en un mismo territorio presenta a su vez características socio culturales (valores e instituciones) adecuadas para un proceso de desarrollo de pequeñas empresas, formado lentamente a lo largo del tiempo. No todo sistema de valores o de instituciones locales significa mecánicamente un distrito industrial, así como tampoco cualquier tipo de proceso productivo es necesariamente adecuado para ofrecer una simbiosis entre la actividad productiva y la vida comunitaria. Según el planteamiento de la teoría de

³ Economista inglés (1842-1924), fue uno de los fundadores de la microeconomía.

desarrollo de Albert O. Hirschman (1958) en el distrito industrial se da una especie de feliz coincidencia entre la imagen "individualista" y la "comunitaria" del desarrollo (véase Beccatini, 1988-1999, p.7).

El distrito industrial se puede imaginar como un gran complejo productivo, en el que la coordinación entre las distintas fases y el control de su funcionamiento regular, no se lleva a cabo mediante reglas preestablecidas y/o mediante mecanismos jerarquizados, sino mediante la confianza en una combinación del juego automático del mercado con un sistema de sanciones sociales impuestas por la comunidad. La proximidad territorial permite al sistema territorial de las empresas, es decir, al distrito industrial, gozar prácticamente de una economía a gran escala ligada al complejo proceso productivo, sin perder la flexibilidad y la adaptabilidad a las diversas coyunturas de mercado que se desprenden de su fragmentación.

Y de acuerdo con Schmidt (1993), los aspectos relevantes de estos distritos son:

...la concentración geográfica, la especialización sectorial, el predominio de medianas y pequeñas empresas, la colaboración inter firmas basadas en la innovación y no en los bajos salarios, una identidad socio cultural que facilita la confianza entre las empresas y los empleados, trabajadores capacitados, organizaciones de auto ayuda y gobiernos municipales muy activos que impulsan el proceso de innovación y capacitación de la industria (Schmidt, 1993, citado por Brown y Domínguez, 1997, p.159).

Las relaciones con el territorio en los distritos industriales eran externas a la empresa pero internas al distrito y estaban constituidas por los agentes locales, que formaban el ambiente productivo, la atmósfera cultural. Estos elementos formaban parte de los elementos de competitividad de los distritos.

b) Concepto nuevo

Sin embargo, muchas de estas concepciones históricas respecto a los distritos industriales han sido cuestionadas y enriquecidas por nuevos investigadores (Fabio Boscherini y Lucio Poma, 2000), quienes reconocen fundamentalmente que el territorio tiene una función mucho más significativa que la de simple generación de externalidades, ya que:

- El territorio cumple, en el marco de procesos de globalización, una función clave desempeñando una nueva función y generando una dinámica externa del sistema productivo local.
- Se suman la idea del espacio público como una intersección entre las esferas privadas y estatales (favorecer la emergencia de nuevos actores como son las organizaciones de la sociedad civil) desde una nueva concepción de lo público.
- Se realizan modificaciones profundas en los procesos de aprendizaje, en la forma de enseñar y aprender. Se recupera el conocimiento tácito y adquieren importancia los conocimientos codificados. Adquiere relevancia la *pro-ducción*⁴ de conocimiento.
- Se necesita adoptar conductas colectivas para enfrentar el cambio planteado por la economía global, en el marco de desarrollo de sistemas locales.

La propuesta de estos autores se basa en trazar un camino para ir "más allá" del distrito industrial, incluso hablan de un más allá del posfordismo ¿Qué significa, entonces, hablar de un "más allá" del distrito industrial? Según los autores mencionados, son cuatro los elementos que permiten ir más allá de la hipótesis de los distritos industriales, de esta manera proponen un modelo interpretativo diferente que se indica como *sistema institucional territorial* o *sistema institucional de empresas*.

⁴ Fabio Boscherini y Lucio Poma, (2000) distinguen los diferentes significados que tiene el término producción, éste *producción* se refiere a la producción física de los bienes, y el término *pro-ducción* -separado por el guión- se refiere a la producción de conocimiento.

La primera diferencia la encuentran en la concepción de territorio, considerado como "un componente que interactúa y, a la vez, compete con otros territorios". En los distritos industriales clásicos sólo se consideraba la dinámica interna de los mismos, es decir, el conjunto de actividades productivas, intercambios y relaciones basadas en un conjunto de flujos de secretos e imitaciones difundidas, comportamiento que reducía el dinamismo de los mismos. En cambio, en su nueva concepción, se apunta más a visualizar la relación con el exterior del sistema productivo local.

El segundo elemento pone de manifiesto la necesidad de comprender más la dinámica del distrito. En este caso, como lo señalan Boscherini y Poma (2000), los agentes locales ya no representan sólo "externalidades", "ambiente productivo" o "economías externas", como en la vieja concepción, sino más bien lo que adquiere importancia son las "acciones territoriales" necesarias para que subsistan muchas empresas en el tejido productivo local. Estas acciones territoriales significan que las organizaciones de la sociedad civil en su conjunto, representadas por las cámaras empresariales, las cámaras sectoriales, las cámaras de comercio, los gremios, las entidades locales, las universidades, los centros de investigación, los parques científicos, las agencias de desarrollo territorial, las organizaciones del Tercer Sector (ONG, organizaciones para el desarrollo, las organizaciones vinculadas con la economía solidaria, popular o del trabajo) tienen que cambiar sus perspectivas de acción, es decir, pasar de ser herramientas de *government*⁵ del territorio a agentes de la *governance*⁶ territorial. Aquí se recupera el espacio público, desligándolo de la concepción de lo público sólo relacionado con lo estatal. El grado de desarrollo y protagonismo de la

⁵ Alude a una concepción de hacer gobierno, política.

⁶ Esta noción, en cambio, alude a una vaga idea de que hay instituciones y métodos que promueven el ejercicio legal, transparente y civil del gobierno. Es la apertura del Estado, en donde el gobierno junto con la sociedad civil, interactúan para lograr políticas públicas eficaces, que conduce a una "gobernabilidad democrática".

sociedad civil constituye uno de los elementos fundamentales para comprender la nueva función atribuida al territorio.

El tercer elemento lo encontramos en la revalorización de la producción vinculada específicamente con la *pro-ducción* de conocimiento, producto de la interacción en los distritos entre lenguajes, conocimientos y visiones cognitivas diferentes, alimentada por la economía global y por las nuevas tecnologías de la comunicación (NTIC). La *pro-ducción* de conocimiento es un fenómeno colectivo y revaloriza, aunque con un sentido diferente, la hipótesis distrital, el rol del territorio y de sus agentes.

La *pro-ducción* de conocimiento es un elemento clave de la dinámica del distrito. En los distritos clásicos, el aprendizaje se lleva a cabo en dos momentos. El primero está constituido por la transferencia de conocimientos que se produce entre el artesano -el maestro- y el aprendiz; el segundo consiste en el aprendizaje difundido que genera un crecimiento general del conocimiento en el medio local (Boscherini y Poma, 2000). El crecimiento del conocimiento se da en el momento que el artesano resuelve casos específicos. Este aprendizaje avanza a partir de intentos y errores, es decir, se va adaptando a los cambios que encuentra necesario efectuar, para ir resolviendo situaciones contingentes. En la nueva concepción, dicha "adaptación a los cambios" es insuficiente. La resolución de problemas hay que anticiparlos. La transformación de una parte del conocimiento tácito en conocimiento formal o codificado genera la construcción de un lenguaje de naturaleza no sólo informal. Sin descartar la importancia de poder evaluar los acontecimientos cercanos y contingentes, se vuelve necesaria la adquisición de un lenguaje formal, característico de la empresa integrada para poder evaluar los acontecimientos futuros y lejanos. La apertura de la economía, la incertidumbre de los mercados, la inserción en la globalización, requieren una síntesis de ambas capacidades. Se torna por lo tanto imprescindible la capacidad de proyectar, proponer e innovar continuamente sin dejar de lado la parte contingente.

Los agentes locales que participan en este proceso, las pequeñas y medianas empresas, por ejemplo, se mueven sobre la base de la puesta en marcha de un conocimiento tácito, mientras que las universidades y los centros de investigación traducen los conocimientos tácitos y utilizan los lenguajes codificados. Las organizaciones de la sociedad, principalmente las cámaras empresariales y otras organizaciones más vinculadas con la producción, constituyen el término medio entre las empresas y las universidades o centros de investigación. Las posibilidades y los límites de cada actor son flexibles y se complementan. Por *producción* difundida del territorio se entiende precisamente esto: involucrar a todos los agentes territoriales -de conocimiento, capacidades e innovación-. La codificación del conocimiento informal en formal se produce más fácilmente cuando más agentes interactúan en el territorio. La *pro-ducción* de conocimiento constituye entonces en la nueva competencia territorial un momento clave. Se trata no obstante, de un concepto de producción diferente al anterior. Se refiere a la difusión de innovación tanto tácita como codificada, en donde los agentes territoriales contribuyen al proceso de conversión de ese patrimonio de conocimientos e innovación en la producción de bienes y servicios (Boscherini y Poma, 2000).

Finalmente, el cuarto elemento es importante porque establece puntos de continuidad y discontinuidad respecto a los distritos industriales tradicionales. El punto fundamental está puesto en la relación individual vs. la relación colectiva. En los distritos, de origen marshalliano, las innovaciones, los conocimientos, la cultura, son patrimonio del distrito y se difunden a través de la acción inconsciente del individuo, con el fin de conseguir su beneficio, generando, de esta manera, un bien colectivo geográficamente circunscrito: el sistema productivo local. El horizonte temporal de esta dinámica es de corto plazo. Cada empresario no se preocupa por la credibilidad de las relaciones que se desarrollan en el distrito en su conjunto, sino que actúa evaluando una ética, una convención o un beneficio de manera subjetiva. No significa, de todas maneras que en el distrito se generan lógicas colectivas que van más allá del interés individual. A veces, como nos

señalan los autores citados, hasta se exageró demasiado con la función "colectiva" y social de los distritos. Sin embargo, existen valores compartidos, un lenguaje y un efecto imitación, pero al mismo tiempo, no se debe confundir el componente inconsciente de la acción individual con su componente intencional. Es cada vez más necesario desarrollar una adecuada capacidad proyectual, diferente a la modalidad clásica de la planificación territorial. A menudo, el obstinado individualismo de los empresarios detiene los proyectos que beneficiarían el tejido productivo territorial y su comunidad económica. Abrirse a una dinámica colectiva implica una mayor necesidad de desarrollar acciones colectivas conjuntas.

Estos cuatro elementos descritos constituyen los aspectos distintivos del pasaje de una concepción tradicional de los distritos industriales al sistema institucional territorial o sistema institucional de empresas. Existen además, causas por las cuales la vieja concepción dio paso a esta nueva conceptualización. La primera de estas causas está vinculada con las características que tuvo la primera fase de la globalización con su consecuente apertura de los mercados. La misma y la forma en que se llevó a cabo pondrán en crisis los factores de producción y reproducción de los distritos industriales. Situación que se dio en varias regiones de Italia, en donde la transformación del distrito industrial fue profunda y cuyos límites radicaban precisamente en la inmovilidad de los distritos respecto a la dinámica externa. En su primera fase dicha apertura no tendrá en cuenta el análisis del territorio local, sino que centrará su estudio en las relaciones entre empresas en un contexto espacial más amplio. En esta primera fase, la descentralización de las grandes empresas, la extensión de los mercados, produjeron una estandarización homogeneizando las diversidades. Sin embargo, en la actual etapa, a partir de la necesidad por ir encontrando nuevos elementos competitivos, la diversidad se convirtió en el nuevo factor clave para la competencia.

Por lo tanto, resulta fundamental el grado de apertura o clausura de un sistema porque éste tiene que poder codificar una parte de sus lenguajes para que sean compatibles con una extensión del mercado notablemente mayor y, al mismo

tiempo, mantener su propia identidad local, que constituye su diversidad competitiva (Ibidem, p.55).

La segunda causa por la cual la concepción tradicional entra en crisis se relaciona con la atmósfera industrial, entendida en la versión de Alfred Marschall como concentración y localización de la actividad productiva, en un mismo territorio. Esta localización era considerada necesaria para las pequeñas empresas que se volvían competitivas frente a las grandes a partir de la localización y la especialización. La localización de la actividad productiva fomenta y educa la habilidad y la satisfacción, y difunde el conocimiento técnico. La presencia de agentes que se dedican a una misma actividad posibilita que estos se eduquen mutuamente.

Es importante señalar además que la atmósfera industrial precede a "la formación del distrito como sistema de empresas modernas" (Guenzl, 1997). Los cambios operados por la globalización aprovecharán esta atmósfera industrial, pero expandiéndola territorialmente, con el mismo ritmo de la dinámica interna. Estos procesos debilitan la identidad de los distritos tradicionales, en donde los valores compartidos, la tradición, el "sentido común de pertenencia a un contexto social" (Bianchi, 1992) constituían la base de esa identidad. La atmósfera industrial pierde una parte de sus características tradicionales. El sistema de empresa no rechaza los componentes del distrito industrial clásico, pero por el contrario, los utiliza para alcanzar un mayor grado de apertura, no sólo para su dinamismo interno. En el sistema de empresas puede que la relación entre las empresas no signifique compartir la misma atmósfera industrial. El distrito industrial marschalliano, debido a su relación tan estrecha con el territorio y con la atmósfera industrial generada, no puede ajustarse a los cambios dinámicos que requiere la globalización, como son responder a una demanda externa fragmentada, variable, continua, al ingreso en el distrito de empresas transnacionales, a la posibilidad de descentralizar partes del ciclo productivo.

La tercera y última causa, está determinada por la nueva apertura económica, siempre en el marco de la globalización, y radica en la característica de los nuevos procesos de aprendizaje a partir del aumento de la tasa de escolaridad de los jóvenes y de las nuevas necesidades que este proceso implica. Es necesario tener en cuenta que los jóvenes ya no aprenden como antes los oficios artesanales. La introducción de nuevas capacidades y el aporte de las nuevas tecnologías de comunicación, han transformado los procesos de conocimiento y aprendizaje. En la actualidad el progreso tecnológico procede tan rápido que "parece" convertir en obsoletos los saberes, los conocimientos y las técnicas productivas de los agentes del distrito. Por todas estas razones, estas nuevas concepciones vinculadas con los sistemas institucionales de empresas intentan preservar los elementos característicos de los distritos tradicionales pero superando todas las causas que frenan su desarrollo. Representan la continuación de los distritos, pero no tienen la cohesión social de los distritos, "la codificación de un "lenguaje común" y de *expectativas compartidas*, acompañada por un sistema de relaciones extra locales, lleva a la configuración de una organización productiva diferente basada en la multiplicidad de empresas pero "abierta" al territorio de pertenencia.

El gran pasaje, en la actual etapa, se da entonces en la superación de la concepción del distrito como entidad cerrada. El sistema productivo local debe convertirse en un sistema abierto. Debe rescatar en su interior los elementos cognitivos para poder interpretar lo que llega del exterior. No se trata de mejorar técnicas productivas existentes (como la introducción de nuevas formas de organización de la empresa, conocidas como toyotismo) sino que más bien se trata de un proceso permanente de adaptación a las realidades productivas y competitivas en continua evolución. No existen recetas apropiadas de cómo cada realidad local pondrá en funcionamiento sus valores e identidad junto con sus necesidades de transformación y cambio, manteniendo sus relaciones internas pero junto a un proceso de apertura y relaciones externas, así como un rescate de sus relaciones informales, su conocimiento tácito expandido en el territorio

transformado en relaciones formales y conocimiento codificado. Se transforma, pues, en un sistema combinado, en una *melange* de categorías tradicionales articuladas a las nuevas y requeridas por la situación actual.

En el marco de estas nuevas apreciaciones, resulta necesario que las empresas con su nueva competencia territorial, construyan las herramientas necesarias para enfrentar tales cambios y poder de esta manera interpretar las nuevas necesidades.

1.5 La formación para el trabajo

La formación escolarizada para el trabajo es una praxis relativamente nueva, vinculada específicamente con el desarrollo de la cultura industrial. Por un lado, la extensión de la instrucción elemental fue uno de los objetivos fundamentales que se desarrolló en todos los países industrializados del occidente durante los años cincuenta y que continuó durante los años sesenta; en buena medida orientada a la formación ciudadana, no dejaba de tener en cuenta la formación de actitudes, valores, hábitos y conocimientos necesarios para el trabajo industrial.

Por otro lado, el "milagro económico" sugería una directa relación escuela-mercado del trabajo. La inversión en "factor humano" era indispensable para sostener el desarrollo económico, sobre la base del descubrimiento de un "tercer factor" adicional al capital y al trabajo, que inicialmente se manejó de manera genérica como la formación de los recursos humanos y que alcanzó el nombre de "teoría del capital humano". En este contexto de crecimiento económico (por ejemplo en el caso de la reconstrucción de las ciudades europeas después de la segunda guerra mundial), la función de la formación para el trabajo estaba claramente orientada hacia la integración de los actores sociales al sistema. Eran políticas animadas por la búsqueda de grandes equilibrios y homogenización de la sociedad. La capacitación era considerada un instrumento de calificación y promoción social.

El modelo de organización social, que acompañó este proceso fue el conocido como fordismo⁷, fundado en la gran empresa y en el desarrollo de la industria, de la producción en serie y de la economía de escala. En América Latina, si bien los países no experimentaron procesos de reconstrucción en la década de la posguerra, sino que por el contrario fueron esencialmente en este período productores y exportadores de materias primas comercializadas con escaso valor agregado, durante la etapa del desarrollo de sustitución de importaciones y modernización del sistema productivo, algunos países como México, Brasil y Argentina participaron también a este proceso poniendo énfasis en la extensión de la educación y la formación para el trabajo. No fueron procesos simultáneos ni tuvieron las mismas características, más bien de lo que trataba en algunos países como México y Brasil era preparar mano de obra que venía del campo para ir incorporándola a la industria. Se trata sin embargo de un proceso que no pudo generalizarse y siempre fue dejando un número de marginados que entró en otros circuitos productivos constituyendo, en parte, cordones de mano de obra de reserva en las grandes ciudades, aunque más bien un intenso sector informal de trabajadores que hasta la fecha sostiene la economía de buena parte de la población de los países latinoamericanos⁸. Pero la presencia de una fuerte ética

⁷ Entendemos por "fordismo" la organización económica basada en la producción y consumo de masa, estandarizada, en la organización de la gran empresa vertical, en la extensión del trabajo asalariado y el obrero-masa, cuyo paradigma eran las fábricas de automotores, pero que se extendió como modelo de organización, condicionando la sociedad y el Estado.

⁸ El tema de los "trabajos informales" tuvo diferentes interpretaciones en América Latina, ya sea desde el enfoque del PREALC (el ya desaparecido Programa de Empleo para América latina y el Caribe) como el de la escuela de los "regulacionistas" (escuela desarrollada en los años '80 en Francia. Define su teoría en el análisis de regulaciones de largo período, que permiten la reproducción de la sociedad). Durante el proceso de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, el crecimiento de la producción no correspondió con el incremento de empleo. El PREALC junto con la CEPAL (Comisión Económica para América latina) identificaron las causas en distintos aspectos: estrechez del mercado interno, transnacionalización del proceso industrializador y sesgo del progreso técnico. Por lo tanto la absorción del excedente laboral tenía que localizarse fuera del sector moderno de la economía. La expansión del sector informal dependía de los espacios o nichos económicos no ocupados por el sector moderno (Tokman, 1978). La estructura productiva se visualizaba como heterogénea y el sector informal como el último eslabón en la jerarquización de la actividad económica. Las actividades informales se caracterizaban por su poca capitalización y por constituir unidades productivas de reducido tamaño, y eran aquellas actividades que obtenían ganancias de origen no monopolístico.

El otro enfoque que mencionábamos es el de los regulacionistas, quienes desde una perspectiva histórica analizaron los trabajos informales desde los inicios del capitalismo. Lo

del trabajo, representaba la vía maestra para la integración y la inclusión social, que consentía la participación, aunque en manera subalterna, a la distribución de la riqueza producida. El objetivo de la plena ocupación y de la educación, tenían por lo tanto, una importancia no sólo ética sino también estratégica, aunque existiese siempre un cierto nivel de desocupación y deserción escolar. Un importante desarrollo de la educación básica y una formación escolar explícitamente orientada al trabajo fueron sin duda dos estrategias educativas, que acompañaron en América Latina y en México particularmente los procesos de industrialización y desarrollo del país. La formación para el trabajo fue ganando un lugar explícito e intencional dentro de los diferentes niveles del sistema escolar.

Las instituciones que participaron en este tipo de formación fueron las escuelas técnicas, quienes presentaban una fuerte combinación de conocimiento tecnológico y habilidades técnicas dirigidas hacia ocupaciones diversas principalmente en los sectores industriales. "El estado mexicano, fue concentrando la formación para el trabajo en lo que ahora se conoce como el subsistema de educación tecnológica, que a lo largo del siglo creó diversas instituciones educativas innovadoras con las que se pretendía anticipar y orientar las necesidades de fuerza de trabajo diversamente calificado conforme a renovadas visiones del desarrollo económico del país" (De Ibarrola, 1999).

Otras de las instituciones que tuvieron un fuerte protagonismo en la región, fueron las instituciones nacionales de formación profesional (IFP) generalmente financiadas y programadas a través de una fuerte presencia del Estado. Son las llamadas por Claudio de Moura Castro (1995) las instituciones "S" y las "I", debido a las iniciales de sus siglas. Fueron las primeras organizaciones especializadas en la formación profesional extra escolar, establecidas a partir de los años '40,

importante de estas actividades es que hayan sobrevivido y sobre todo que el capitalismo moderno las había hecho funcionales mediante un doble mecanismo: permitir a la clase trabajadora formal acceso al consumo y pagar salarios mínimos, con la subsiguiente evasión de pagos indirectos de seguridad social. Siempre desde la escuela de los regulacionistas, se ha precisado más la conceptualización de la economía informal como "un proceso de generación de ingresos

tomando como referencia a las brasileras Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial y el Servicio nacional de Aprendizaje Comercial en 1946 (SENAI y SENAC) que posteriormente se fueron desarrollando en todos los países latinoamericanos. Todas llegaron a adquirir gran importancia en tamaño y peso político, siendo un referente importante de las políticas de educación para el trabajo. Además de las dos mencionadas, las más importantes en la región fueron: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), 1957 (Colombia); Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), 1959 (Venezuela); Servicio Nacional de Aprendizaje en Trabajo Industrial (SENATI), 1961, (Perú); Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), 1963 (Costa Rica); Instituto Nacional de Capacitación (INCAP), 1966 (Chile); Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), 1966 (Ecuador). Durante los años setenta surgió la última generación de instituciones: Servicio Nacional de Promoción Profesional (SENPP), 1971 (Paraguay); Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), 1972 (Honduras); Servicio Nacional de Mano de Obra (FOMO), 1972 (Bolivia); Instituto Nacional de Capacitación y Productividad (INTECAP), 1972 (Guatemala); Instituto de la Formación y el Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), 1973 (Panamá) y El Instituto Nacional de Formación Técnica y Profesional (INFOTEP) de la República Dominicana, creado en 1980, es una de las más recientes. El Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) de Argentina y la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) fueron instituciones donde predominó realmente la educación técnica escolar; por ello no forman parte de este grupo. La cooperación internacional tuvo una función decisiva en la difusión del modelo organizacional y metodología de las Instituciones de formación profesional, a través del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT), organismo de asistencia técnica y cooperación dedicado a la formación profesional regional fue establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región (Gallart, 2002).

caracterizado por un hecho central: su no regulación por instituciones sociales en un contexto

El modelo regional de formación para el trabajo fue entonces planificado con la confluencia de estas dos corrientes: la educación técnica secundaria formal, encargada de capacitar técnicos de nivel medio, y los cursos de formación profesional encargados de capacitar obreros semicalificados y calificados que tenían los estudios primarios completos o incompletos. Esta política diversificada en dos vertientes focalizaba a su vez grupos sociales distintos. Como nos señala, María A. Gallart (2002), la educación técnica secundaria se dirigía a estudiantes de los estratos medio bajos e hijos de obreros manuales, que llegaban a la educación posprimaria. Las instituciones de formación profesional, se dirigían en cambio a trabajadores, muchos de ellos de origen rural, como ya lo indicamos anteriormente. Este proceso generó circuitos de formación diversificada.

El Estado, entonces, fue quién creó estas instituciones, respondiendo a un modelo centralizado, con intervenciones deliberadas y como servicio al sector productivo, y al modelo de sustitución de importaciones que imperaba en la región. Participaron las empresas privadas y las empresas estatales, asegurando el financiamiento de las instituciones de formación profesional por medio de impuestos a la nómina salarial. En algunos países la participación fue tripartita: Estado, empresarios, sindicatos; en otros como en el caso de Brasil, fueron solo las principales confederaciones empresariales, sin intervención de los sindicatos, con una presencia reguladora del Estado, que logró configurar una especificidad del modelo. El paradigma de la formación profesional en América Latina la caracteriza María de Ibarrola (1999) de la siguiente manera: una formación limitada al contenido de las ocupaciones y actividades delimitadas por una aguda división del trabajo; aislada tanto de las políticas de educación como de las políticas de empleo; basada en la oferta diseñada por las instituciones formadoras; dirigida al trabajador en activo, financiada por recursos fiscales; operada directamente por las instituciones públicas señaladas, muy fuertemente centralizadas.

social y legal donde actividades similares sí lo están" (Castells y Portes, 1989:12)

México y Argentina nunca desarrollaron fuertes instituciones de formación profesional. En México la Secretaría del Trabajo, participó activamente en programas de capacitación a través de distintas instancias, pero como se verá más adelante, fortaleció un sistema escolarizado específicamente orientado a la formación para el trabajo: el subsistema de educación tecnológica. Argentina, con el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) difundió e implementó un modelo de educación técnica formal en el ámbito del Ministerio de Educación.

El tipo de formación que se impartía para todos estos modelos, era rígida, monolítica, estandarizada, era la que el modelo fordista de la cadena de montaje necesitaba. Desarrollaba el simple dominio de habilidades motoras y disposición para cumplir órdenes, una educación que incluía una sólida base tecnológica.

Las demandas por calificaciones para este tipo de modelo estaban basadas en: dominio de lecto escritura y capacitación en oficios calificados para el sector industrial formal; educación media y superior para los trabajos calificados del sector terciario y para el sector informal, habilidades básicas mínimas y aprendizaje de oficios, acompañados de una estrategia de generación de ingresos.

Ahora bien, el modelo fordista, empezará a mostrar sus primeras señales de crisis en los años '60, como consecuencia del agotamiento de la reconstrucción del postguerra, antes mencionado. La crisis del petróleo (1973) significará un cambio definitivo. Es a finales de los años '60 cuando el mercado de trabajo empezará a encontrar serias dificultades para continuar a absorber el producto de la escuela. Cuando el número de escolarizados (con diplomas y licenciaturas) aumentó rápidamente, el sector industrial no pudo absorber más mano de obra calificada. El sistema (entendido como poder político, económico y sus ramificaciones) que había sido promotor del desarrollo de la escolarización de masa hasta grados superiores, había contemporáneamente cerrado las posibilidades de ingreso al mundo para el cual se formaban los estudiantes.

En América Latina, partir de 1980, comienzan a producirse algunos cambios estructurales. La liberalización de la economía, la desregulación de los mercados, la reforma en los servicios públicos, la privatización de las empresas estatales, las innovaciones tecnológicas y la reestructuración organizacional de las empresas, son algunas de las causas que frenarán el crecimiento de los países y conducirán a la reestructuración del sector productivo. Y no sólo, ya que se produce además en América Latina, un cambio profundo, de las relaciones Estado-sociedad, presentado especificidades en cada realidad. Se trata de una nueva relación del Estado con diversos actores, y su inserción internacional.

Todo este proceso estuvo signado fundamentalmente por:

- a) La crisis del Estado Nación: la creciente internacionalización de los flujos financieros (con la completa y total liberalización de capitales) y la sucesiva ampliación del proceso de desindustrialización en países como la Argentina, por ejemplo, ha hecho sí que las condiciones económicas y las políticas económicas de cada estado incidieran con menos relevancia sobre los mecanismos de acumulación, cada vez más globales. La pérdida del rol del estado ya sea como agente económico, interviniendo directamente en el sistema económico como sostén de acumulación (política keynesiana), ya sea como agente que dirige y controla, trámite la política fiscal, la misma redistribución del rédito.

- b) La crisis del Estado social, nacional-popular o Benefactor: en los años '80 cierra un ciclo, y esto: no sólo implica la quiebra de modelos políticos y económicos, sino también una profunda crisis de actores políticos y sociales que se desarrollaron dentro o en contra de tales modelos, por ello el principal motivo de incertidumbre regional es la difícil articulación de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, en un momento en que los viejos actores deben retirarse de la escena o aprender a representar papeles nuevos.

- c) La rotura del nexo entre crecimiento de la producción y crecimiento de la ocupación: en el proceso anterior, a la disminución de la producción correspondía una disminución de la ocupación. Hoy, en la presente coyuntura económica, la capacidad tecnológica informática y flexible permite aumentar la producción sin que aumente la ocupación, debido a los altos niveles de productividad que comportan las nuevas tecnologías y a la flexibilidad en el mercado de trabajo. Históricamente el progreso tecnológico siempre liberó trabajo causando desocupación. La capacidad del sistema capitalista de compensar esta desocupación, dependió de la capacidad de crear nuevos productos y por lo tanto nuevos mercados, nueva demanda y nueva producción. Hoy, al contrario, el progreso tecnológico informático no amplía la producción sino que la reestructura a través de un constante incremento de la flexibilidad. La tecnología en sí no crea o destruye empleo, lo que sí hace es transformar la naturaleza del trabajo y la organización de la producción.
- d) Crisis de representatividad de los partidos de masa y del sindicato: la desestructuración de la fábrica fordista, va acompañada de una desarticulación de las formas de identidad colectiva construidas bajo la pertenencia a una clase. La reformulación de las formas de participación política, transforman el entero cuadro social de referencia, dando lugar a inéditas posibilidades de experimentación y reelaboración de nuevas formas de actuar en la sociedad. Pierden protagonismo y representatividad los grandes actores colectivos.

A su vez, cuando el modelo fordista comienza a entrar en crisis, las empresas comienzan con sus transformaciones en la organización de la producción,

basándose en el paradigma del modelo japonés, conocido como "toyotismo"⁹, (gestión de flujo continuo, producción sobre pedido, sistema de suministros kan-ban (o justo a tiempo), control de calidad total. Se introducen nuevas tecnologías vinculada con la informática y la electrónica.

Dicha transformación organizativa se basa en la producción flexible, con la participación de los trabajadores en el proceso de producción, el trabajo en equipo, la iniciativa descentralizada, el trabajo en células productivas y formas de organización jerárquica horizontal. Se externalizan las funciones de la empresa, lo cual permite un rol distinto a la pequeña y mediana empresa. Se configuran como empresa red o empresas integradas. Productividad, competitividad e innovación son los principios rectores de este nuevo paradigma.

Si bien las transformaciones de la empresa en América Latina son relativamente parciales, tanto en los modelos de organización como de comercialización, con pocas redes de integración y sobre todo con escasa capacidad de exportación, el modelo se fue imponiendo en algunos sectores, más que en otros. En este sentido muchos autores han señalado que el modelo de organización industrial en América Latina puede ser considerado como mixto, tal como lo descrito por Piore y Sabel (1984), en los cuales se combinan elementos de rigidez, típico del fordismo-taylorismo, como por ejemplo la cadena de montaje, con momentos de flexibilización, sistemas de control de calidad y compromisos del trabajador en la producción, típico del toyotismo.

Los escenarios que caracterizan a los países de América Latina están centrados en la desigualdad y la heterogeneidad productiva al interior y entre los países (De Ibarrola, 1998), formados por el sector formal de la economía y el sector informal. Entre ambos extremos la pequeña y mediana empresa, articulada a la cadena de producción de las grandes empresas, conformada por pequeños talleres, pequeños comercios, comercios ambulantes, etc.

⁹ El término "toyotismo", al igual que "fordismo" (Ford) está vinculado con la firma automovilística

Es en el marco de este contexto cuando las instituciones encargadas de formación para el trabajo, que se hablan prolongado en sus funciones por varias décadas son también llamadas al cambio. El viejo sistema diseñado para la formación debió adaptar sus estructuras, sus programas, sus propuestas curriculares, sus modos de gestión, para poder responder a las necesidades planteadas por las transformaciones mencionadas. Por contraste con el paradigma anteriormente analizado, De Ibarrola (ibidem) señala los rasgos del cambio: el contenido se basa en el concepto de "competencias laborales"; la formación profesional se articula directamente a las políticas de empleo y se concibe como una formación necesaria a lo largo de toda la vida; el sujeto de la formación no es solo el trabajador activo en lo individual, sino la empresa como un todo y se extiende la mirada a los trabajadores en situación de riesgo, la población marginal, las mujeres y los jóvenes; se multiplican los actores de la formación y predominan los lazos y alianzas entre actores públicos, privados y de la sociedad civil; el Estado ya no es el responsable directo de la operación de los programas y dentro de una política general de descentralización los gobiernos estatales y municipales alcanzan nuevos roles al respecto.

Las empresas empiezan a satisfacer sus necesidades de formación por otros medios, el ajuste estructural del Estado restringe los recursos destinados a las instituciones de formación profesional y se tiende a cambiar las formas de financiamiento, este se ejecuta a través de partidas permanentes asignadas en el presupuesto nacional, por medio de formas nuevas que separan la administración de fondos de la ejecución de los programas (Gallart, 2002).

Se pasa de un modelo de formación definido desde la oferta, a un modelo de formación desde la demanda del sector productivo (Castro de Moura, 1998). Las instituciones multilaterales de crédito (Banco Interamericano de Desarrollo Y Banco Mundial), estimulan el desmantelamiento de las viejas instituciones

Toyota, transformándose en modelo de organización.

monopólicas de formación profesional, asignándole al Estado el papel de administrar subsidios a la demanda empresarial o a usuarios pertenecientes a grupos objetivos definidos.

Pese al enorme esfuerzo llevado a cabo durante tantos años por el gobierno y sus instituciones, fundamentalmente el sistema educativo formal, comienzan en las políticas de oferta en la formación para el trabajo a aparecer una diversidad de actores públicos y privados, dando lugar a un mercado de formación y a contratación de cursos de formación, de varias y distintas instituciones, a través de concursos. Los sindicatos, los Ministerios, las Secretarías del Trabajo, las Cámaras empresariales, las Organizaciones de la sociedad civil, forman parte de estos nuevos arreglos institucionales encargados de complementarse con los clásicos aparatos institucionales para poder responder a las nuevas necesidades que plantea la reestructuración económica en el marco de la globalización.

1.6 El caso de México

Las políticas y los programas dirigidos a la formación para el trabajo, en México, correspondieron de manera casi genérica a la función pública, aunque muchos gremios y organizaciones empresariales conservaron su tradicional interés en la formación de sus agremiados. La Secretaría del Trabajo ha sido la encargada de supervisar e impulsar la capacitación de los trabajadores. Se instauran y desarrollan experiencias importantes a lo largo del siglo, como el Centro Nacional de Productividad (CENAPRO) y el Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO), orientado el primero a la capacitación en área gerencial para los puestos de supervisores y gerentes y el segundo dirigido a obreros y trabajadores. (De Ibarrola, 2000).

El financiamiento proviene del sector público con apoyo de organismos internacionales; las empresas participan de manera esporádica. Coexisten con ARMO diversas instituciones sectoriales de formación profesional, como el Instituto de Capacitación de la Industria de la construcción (ICIC) y el Instituto de

Capacitación de la Industria Azucarera (ICIA); asimismo se conoce una oferta de educación técnica y formación profesional escolar en varias instituciones en el ámbito de la Secretaría de Educación. En el año 1978, surge, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), organismo público descentralizado fue concebido desde el inicio como escolarizado y en alternativa al bachillerato. Si bien al recibir una evaluación del Banco Mundial, en la década de los ochenta, el CONALEP, recibe críticas tales como el no llegar a la mayoría de los trabajadores, no atender a la pequeña y mediana empresa, no haber logrado superar la etapa burocrática de registro de las comisiones mixtas (sindicatos y empresas) y de los planes y programas de capacitación; y sólo genera procesos fragmentados de formación sin anticiparse a futuras demandas.

Frente a estas fallas evidentes el Estado, optará por el desarrollo de dos programas innovadores: el primero de Calidad Integral para la Modernización (CIMO), creado en 1988, en el marco de la Secretaría del Trabajo, y dirigido a la micro, pequeña y mediana empresa. Existen unas 54 unidades promotoras de la capacitación que atendieron a 157.000 empresas entre 1988 y 1994.

Es un programa original, novedoso y eficiente cuyas características principales son: tomar como unidad a las empresas y, a partir de un diagnóstico de las necesidades sentidas por las mismas, ofrecer servicios integrados de capacitación, consultoría de procesos y consultoría industrial y de mercado. CIMO opera mediante un esquema descentralizado de unidades promotoras que han establecido en regiones estratégicamente seleccionadas. Subsidia el 70% de las necesidades de capacitación de las empresas que participan en el programa, las cuales se instrumentan sea a través de las instituciones escolares del sector tecnológico o bien mediante diversas instancias privadas prestadoras de servicios de capacitación para las empresas. A pesar de su adecuado y pertinente diseño su alcance es todavía reducido. (De Ibarrola, 2000)

El segundo correspondió al Programa de Becas de Capacitación para los Trabajadores Desempleados (PROBECAT). Con este programa se partía del

supuesto de la existencia de una demanda potencial de mano de obra que podía ser cubierta capacitando a los desempleados. Se entrenan actualmente por año a unos 500.000 trabajadores.

A partir de 1989, se declara de manera explícita y formal, la necesidad de incorporar la economía mexicana a los cambios impuestos por la globalización. Se lanza entonces, un proyecto de modernización de la educación técnica y la capacitación, con financiamiento del Banco Mundial, titulado Programa de Modernización Educativa. Se le otorga un papel prioritario a la capacitación de la fuerza de trabajo para integrarla a las nuevas necesidades del sector productivo. Uno de los ejes de esta transformación es la identificación y definición de normas de competencia laboral de validez nacional y la certificación de aquéllas que demuestren los trabajadores, independientemente del proceso mediante las cuales las hayan adquirido y de la escolaridad formal que acrediten. Este esfuerzo de innovación conduce a la institucionalización del sistema de normalización y certificación de competencia laboral. A tal fin se crea un fideicomiso para el financiamiento de las actividades desarrolladas por el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), en 1993, con la participación de varias secretarías de Estado, de empresarios y de trabajadores. Todos estos esfuerzos denotan un intento por superar los límites intrínsecos del sistema de formación anterior, para poder incorporarse a las nuevas demandas del mercado. El elemento más sobresaliente, además de aceptar nuevas nociones como competencia laboral, flexibilidad, formación integral, formación a lo largo de toda la vida, como conceptos orientadores básicos, es la incorporación y participación de nuevos y diversificados actores para ejecución de los programas: secretarías de Estado, no sólo la de Educación y Trabajo, empresarios, trabajadores y personal de las escuelas. También empiezan a jugar un importante papel los centros de investigación, en los servicios de asesoría y capacitación (De Ibarrola, *ibidem*).

Las organizaciones de la sociedad civil, se han interesado todavía poco en la función de capacitación para el trabajo. Sin embargo, como veremos en los

próximos párrafos, por algunas de sus características –fundamentalmente por atender a una población excluida y marginada, por su pertinencia con el contexto local y por sus estrategias innovadoras- comienzan a presentarse en México y en América Latina como una opción alternativa y complementaria a las instituciones descritas.

CAPÍTULO II. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL TERCER SECTOR. SU PAPEL EN EL DESARROLLO LOCAL

2.1 Las organizaciones de la sociedad civil

Un viejo concepto -sociedad civil- que recorrió buena parte de toda la historia pasada, ingresa nuevamente con fuerza al debate contemporáneo a partir de ciertos acontecimientos internacionales y nacionales, ubicados a finales de los setenta y principios de los ochenta, como fueron: la caída de los regímenes comunistas y el agotamiento de los partidos políticos, la crisis del Estado benefactor en Europa y Estados Unidos, los procesos de globalización de la economía y de las relaciones internacionales, así como la pérdida de eficacia de las formas económicas tradicionales de orden corporativo y tradicional, las crisis en los paradigmas de desarrollo de América Latina, el cuestionamiento público del universo político por corrupción y autoritarismo, los procesos de regionalización, entre otros.

Todos estos procesos de cambio ven nacer y crecer junto al sector público estatal, organizaciones que actúan en la esfera pública. Este actor emergente constituirá una alternativa organizada a la crisis que presentan las organizaciones tradicionales, pertenecientes al Estado y al mercado. El Estado ya no se presenta como el único ámbito de institucionalización del conflicto y de canalización de demandas. Ya no constituye como en la visión iluminista el ámbito exclusivo de definición del bien común, o en términos hegelianos o durkhermianos, el lugar en el que se define o negocia el bienestar general. El sistema político y la burocracia estatal ya no se muestran, asimismo, como la clase universal que se erige por sobre los particularismo anímicos de la sociedad civil.

Por el contrario, este resurgimiento de la sociedad civil ha ido generando mecanismos de encauzamientos de conflictos y demandas y ha comenzado a instalar distintas problemáticas que suponen la defensa del bienestar general y de

la democracia, pero además de la convivencia y el respeto por las particularidades. Se hace evidente entonces una pluralidad de reivindicaciones no llevada antes a cabo en el espacio público.

No es nuestra intención en este trabajo desarrollar una investigación sistemática y teórica sobre sociedad civil, ya que tal propósito iría más allá de los objetivos trazados para nuestra investigación. Lo que trataremos más bien de revisar en nuestro trabajo son los modos de definir los intereses públicos de estos nuevos actores sociales, es decir, repensar la noción de "lo público" para distinguirlo de lo "estatal" y de lo "corporativo". Lo público, entendido como algo que es de todos y para todos, se opone tanto a lo privado -que está volcado al lucro o al consumo- como a lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales (partidos políticos y sindicatos).

El eje de nuestro trabajo se desarrolla más bien en torno al protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil y su participación para desarrollar programas y prácticas que les permiten intervenir en la definición, ejecución y monitoreo de programas dirigidos a jóvenes, específicamente en la formación para el trabajo, en un contexto local. La investigación empírica nos permitirá ubicar cuáles son las instituciones, las prácticas y los métodos que favorecen esta intervención. En este segundo capítulo describiremos primero la clasificación de todas las organizaciones de la sociedad civil; posteriormente hablaremos de los términos usados para definir al sector y las causas que originaron su surgimiento. Más adelante conceptualizaremos al Tercer Sector para diferenciarlo del conjunto de las organizaciones de la sociedad civil y finalmente destacaremos la importancia de las organizaciones de la sociedad civil y del Tercer Sector en el marco del desarrollo local y también analizaremos los modelos básicos de intervención del sector en políticas públicas.

Para ir definiendo estos espacios y estos actores sociales, avanzamos mediante la selección de algunas premisas fundamentales:

- Existe una tercera esfera de la sociedad, además del Estado y del mercado, en donde los actores sociales se organizan a fin de ejecutar un control progresivo sobre el Estado y el mercado.
- Estos grupos intermediarios autoorganizados (relativamente independientes de las autoridades políticas como de las lógicas del mercado), definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales, plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados y además proporcionan servicios para la comunidad.
- Incluyen nuevos mecanismos de discusión del poder, la apertura de canales más amplios dentro del sistema democrático y amplían la práctica de la participación ciudadana. No buscan la toma del poder; tampoco buscan la anulación del mercado ni de los (re)productores privados.
- Actúan dentro de las reglas preestablecidas civil y legalmente.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que el concepto de sociedad civil es complejo, polisémico, lleno de contradicciones e incertidumbres, históricamente atravesado por luchas teóricas y políticas cuyas disputas se dieron para otorgarle contenido y sentido. La discusión sobre sociedad civil abre un amplio debate en las ciencias sociales, presenta múltiples escenarios y encierra en sí mismo muchas posibilidades de generar confusiones. La primera de ellas es considerarlo un lugar homogéneo, cuando se trata más bien de un espacio complejo y conflictivo. En su interior existe una tremenda heterogeneidad relacionada con orígenes, valores orientadores, tamaño, contribuciones o potencialidades.

Contra el prejuicio generalizado de que la sociedad civil es un conjunto homogéneo de actores sociales, la realidad demuestra que se trata de una compleja y contradictoria gama de actores heterogéneos en los planos social, cultural y político; que los espacios en que se mueven y los agentes con los que interactúan son igualmente diversos, y que los intereses materiales y simbólicos que ponen en juego no pueden asimilarse a un solo patrón interpretativo (Olvera, 2001, p.13).

Otra tendencia es confundir a las organizaciones de la sociedad civil con el concepto mismo de sociedad civil. Alberto Olvera (1998) nos advierte: "La más abstracta de las categorías usadas para designar el nuevo fenómeno es la de 'sociedad civil', la cual ha sido recuperada contemporáneamente por diversos tipos de movimientos sociales, tanto en Occidente como en Europa del Este y en América Latina."

Además de confundir el concepto de sociedad civil con un espacio homogéneo, o con las organizaciones de la sociedad civil, otra de las confusiones recurrentes es intercambiar sociedad civil con organizaciones no gubernamentales (ONG).

En el caso mexicano la generalización del concepto es reciente, y se ha acompañado del uso simultáneo de conceptos afines, como el de organización no gubernamental, y el del Tercer Sector, los cuales han llegado a usarse de manera indiferenciada para referirse al mismo fenómeno social. Sin embargo cada categoría tiene sus propios alcances explicativos y sus limitaciones (Olvera, 1999).

Las organizaciones de la sociedad civil abarcan el conjunto de todas las organizaciones que se encuentran en el territorio y las organizaciones que pertenecen al llamado Tercer Sector la diferencian, como veremos más adelante, lógicas de regulación distintas, como son la solidaridad, la reciprocidad, la relacionalidad, valores y ética; principios ausentes en muchas de las organizaciones de la sociedad civil en su conjunto.

2. 2 Una tipología de las OSC

En la práctica, el conjunto de organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC) que actúan en el espacio público, es vasto y da lugar a un universo institucional heterogéneo y diverso, dentro del cual se puede distinguir una tipología heterogénea en lo político, social o ideológico. Por ello es difícil encontrar un contenido normativo común.

En este caso, resulta pertinente tomar como base la tipología planteada por Alberto Olvera (Olvera, 2001), la cual permite caracterizar la diversidad de modalidades existentes de este universo. Con base en esta tipología se definen aquí diez tipos de organizaciones que responden a características particulares y se insertan en campos de competencia diferenciados: 1. Asociaciones de carácter económico-gremial, 2. Asociaciones de matriz religiosa, 3. Organizaciones civiles, 4. Organizaciones de tipo cultural, 5. Asociaciones privadas deportivas y recreacionales, 6. Asociaciones urbano-territoriales, 7. Organizaciones de comunidades indígenas; 8. Asociaciones de estudios y analistas políticos; 9. Fundaciones; 10. Organizaciones Corporativas.¹

1. *Asociaciones de carácter económico-gremial*: constituyen un espacio de intermediación entre el sistema económico y la sociedad, son el puente que vincula la solidaridad básica de clase con los intereses de mercado; por su espacio de actuación se trata en general de organizaciones más o menos reglamentadas, que tienen un reconocimiento jurídico (Olvera, 2001, pp. 34-35; Álvarez, 2002, p. 157); forman parte de este rubro las organizaciones empresariales y de comerciantes, y los grupos de profesionales.
2. *Asociaciones de matriz religiosa*: se trata de agrupaciones de muy diverso orden que tienen su eje en la religión y con frecuencia se encuentran ligadas a la jerarquía eclesiástica (Olvera, 2001, p.36); la mayor parte de ellas defienden los valores conservadores y procuran la preservación de la moral y las buenas costumbres. Sus actividades son muy variadas y la función que desempeñan varía igualmente dependiendo del enfoque religioso al que se adscriben. (Álvarez, 2002, p. 158). Sin embargo en este

¹ Cabe señalar que en este trabajo se retoma la clasificación básica propuesta por el autor, pero a su vez se han considerado también las modificaciones que introdujera Lucía Álvarez Enríquez, en sus tesis de doctorado "La sociedad civil en la ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda. 2002. UNAM, p. 157, por considerarla más atinente para nuestro estudio. A su vez incorporamos algunas clasificaciones que nosotros consideramos importantes, por ejemplo a la tipología original se agregó

tipo de organizaciones encontramos también, dentro del grupo dedicado a trabajo social, una importante evolución, desde prácticas asistenciales a brindar prestaciones sociales de manera mucho más profesional.

3. *Organizaciones civiles* son organizaciones compuestas por ciudadanos generalmente de clase medias urbanas, que tienen la intención expresa de intervenir en el espacio público, para defender derechos políticos y ciudadanos como para brindar servicios a la población. Forman parte de este grupo: a) las organizaciones interesadas en la defensa de los derechos ciudadanos, de los derechos humanos y por la defensa de la paz; b) las que orientan su trabajo hacia la promoción, el desarrollo y los servicios a la comunidad (generalmente hacia terceros). Estas organizaciones en México y en toda América Latina fueron conocidas generalmente como organizaciones no gubernamentales (ONG). Por lo general son llamadas con distintos nombres y están vinculadas con proyectos de promoción y desarrollo. Casi todas ellas están formalmente constituidas, pero también encontramos muchas que tienen un carácter informal. c) las organizaciones que forman parte en la defensa de otro tipo de derechos ciudadanos, como por ejemplo los derechos de género, la diversidad sexual, así como la promoción de nuevos valores sociales. Estas organizaciones en muchos casos aparecen y desaparecen de la escena política con facilidad; y finalmente, e) las asociaciones que tienen como propósito la preservación y defensa del medio ambiente.
4. *Organizaciones de tipo cultural*: se articulan por una parte en torno al desempeño de una actividad artística o cultural y están integradas por grupos de escritores, actores, bailarines, etc.; o bien, en torno al trabajo de recuperación de bienes culturales materiales o simbólicos: defensa del patrimonio histórico, preservación de tradiciones, o rescate de la identidad cultural. En general este tipo de organizaciones tienen un carácter informal y carecen de reconocimiento legal.

la modalidad correspondiente a las Fundaciones y a las Corporativas ya que las mismas están presentes cada vez más en nuestra realidad y en América Latina.

5. *Asociaciones privadas deportivas y recreacionales*: son organizaciones orientadas como su nombre lo indica a la promoción y difusión del deporte y las actividades recreativas. Se constituyen generalmente bajo la modalidad de clubes privados, pero pueden desarrollar también actividades de promoción de carácter asistencial.
6. *Organizaciones urbanas territoriales*: en este grupo se engloban las asociaciones cuya característica común ha sido la promoción del desarrollo de las comunidades locales, tutela de los inquilinos y desarrollo del patrimonio de la vivienda. Tanto la definición de sus objetivos como la localización de sus actividades tienen una base territorial y su trabajo se ha ubicado en el plano de la gestión urbana; sus integrantes son generalmente vecinos de algún barrio o colonia que demandan servicios urbanos o pretenden incidir en las decisiones en torno al desarrollo urbano de su localidad o los grupos de colonos cuya actividad se centra principalmente en la gestión de terrenos, viviendas, servicios y asuntos de regularización territorial (Álvarez, 2002, p. 160). En México muchas de ellas son llamadas organizaciones comunales y organizaciones comunitarias.
7. *Organizaciones de comunidades indígenas*: se trata de organizaciones emergidas entre las comunidades indígenas, constituidas con el fin de preservar sus tradiciones y costumbres, defender su autonomía y demandas respecto a su organización y formas de vida. Son organizaciones que habitan por lo general en las grandes ciudades o algunas se organizan en sus mismas comunidades.
8. *Asociaciones de estudios y análisis político*: están formadas por intelectuales y analistas políticos interesados en tomar parte en el debate sobre los grandes problemas nacionales y por participar en la formulación de propuestas para atenderlos. Muchos de estas asociaciones se formaron como Centros de Investigación, en países de América Latina en época de las dictaduras militares, sirvieron como refugio intelectual de muchos investigadores que no podían trabajar en universidades públicas.

9. *Las Fundaciones:* en cambio son un tipo de organización que ha venido evolucionando mucho. En principio, representaban generalmente el nombre de algún filántropo, de alguna empresa, o de una entidad financiera. En México han sido tomadas como parte de la filantropía empresarial. En la actualidad es una forma de asociación que adquiere este nombre pero que representa a un patronato, a una comisión directiva, formada por ciudadanos de diversa índole. Son consideradas organizaciones de segundo piso y por lo general son intermediarias para la gestión de fondos y sólo en algunos casos ejecutan proyectos. Muchas de ellas continúan manteniendo vínculos fuertes con la elite económica, pero también encontramos a muchas organizaciones que prefieren agruparse bajo el nombre de fundaciones por algunas características específicas, como es el caso de las fundaciones comunitarias en México.² Muchas fundaciones internacionales tienen a su vez representaciones en distintos países.
10. *Las corporaciones:* son por lo general grandes organizaciones que están asociadas con diferentes sectores del Estado y la sociedad civil. En su Junta directiva participan representantes de los Municipios, alcaldías, del consejo municipal, de la iglesia, de organizaciones civiles, de organizaciones comunitarias, de universidades, entre otras tantas. Son sin ánimo de lucro, su función es la de gestionar fondos, ser intermediarias para la financiación de proyectos por parte de organismos internacionales y participan en el diseño de proyectos pero casi poco o nada en la gestión de los mismos.³

2.3 Los términos que identifican a las OSC

² Para el estudio de esta variedad de formas que adquieren las fundaciones consultar los trabajos de Rosa María Fernández sobre fundaciones en México (1995); sobre filantropía empresarial (Greaves, 2000); y la filantropía en México (CEMEFI, sin fecha).

³ Mantienen su carácter de autónomas, ya que en lo relativo a la toma de decisiones con respecto a la definición de los objetivos y estrategias a seguir constituyen un actor independiente a las instancias de gobierno. En algunos casos la relación con el gobierno y con sectores económicos privados de mercado es muy estrecha y existen pactos y negociaciones de trabajo conjunto, pero más en el ámbito de coparticipación

Este complejo aspecto de las organizaciones de la sociedad civil ha dado lugar a diversas acepciones y retóricas, lo cual originó gran cantidad de términos para designar, delimitar y describir este fenómeno. Consideramos necesario para nuestro trabajo retomar algunas posiciones, sobre todo si recordamos la extrema heterogeneidad mencionada de los actuales términos usados para designar un campo de actividades que no pertenecen a las formas tradicionales del Estado ni del mercado. Encontrar una acepción que identifique a las OSC correctamente es muy complicado. La exigencia de una aclaración terminológica no es sólo una cuestión léxica; se trata más bien de crear o recrear un concepto que pueda dar cuenta y representar actividades y nuevos fenómenos que se están desarrollando en el mundo e ir encontrando un lenguaje común.

La terminología usada para definir al sector es un producto "histórico-cultural de las formaciones sociales de las cuales han surgido y se han desarrollado" (Colozzi, Bassi, 1995a, pág. 16) y del país en el que se emplea. Con la revisión terminológica que realizaremos, podremos observar la influencia de dos grandes corrientes: la de los países anglosajones y la de los países europeos continentales. En los países anglosajones, los términos más usados son los provenientes de origen inglés, tales como *charities*, el cual se usa para explicar la orientación de las acciones de los individuos, es decir, la ayuda que se les brinda a las personas con necesidades primarias. Otro término, de origen inglés, es el de *voluntary organizations*, usado para describir el carácter de la acción voluntaria de los protagonistas en el sector.

Otros de los términos empleados, pero más desarrollados en Estados Unidos, es el concepto de *philantropy*, que define, por igual, acciones de carácter voluntario, gratuitas y orientadas a finalidades de beneficencia, igual que el término *independent sector* que tuvo su mayor éxito en Estados Unidos durante los años ochenta. Este concepto identificó a las organizaciones que desarrollan servicios de utilidad pública, con total autonomía del Estado, para determinar la metodología, la

y concertación. Cumplen más bien, en algunas oportunidades, una función de interlocución con el gobierno,

dirección de sus acciones, el empleo de sus recursos y la elección de sus dirigentes. En cambio, con el término *informal sector* se denominaron a las organizaciones con características de informalidad, espontaneidad y ausencia de reglamentos jurídicos. Siguiendo con la trayectoria anglosajona, nos encontramos con el término *Non Governmental Organizations (NGO)*, concepto que se ha difundido con gran intensidad en nuestros países (las ONG). Quizá este término sea el más conocido a nivel internacional por su capacidad para englobar a todas las organizaciones. Si bien es un término anglosajón, usado en todos los países occidentales, estaba estrictamente vinculado con la cooperación internacional, primero en la Liga de las Naciones Unidas y posteriormente en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue adoptado después por todos los países beneficiarios de la cooperación. Esto ocasionó una gran confusión en la identidad de las organizaciones, ya que como decíamos anteriormente, se generalizó su uso hasta abarcar organizaciones y modos de actuar que muchas veces no respondían a esta forma jurídica.

Otro término de gran difusión es *non profit*. Este concepto tampoco está exento de confusiones. Su significado está vinculado con la "no distribución de utilidades" entre sus miembros, esto no quiere decir "no obtención de ingresos", y es lo que muchas veces confunde. Quizá su terminología sea en extremo abarcadora, y si bien presenta una gran capacidad de síntesis para definir todo lo que no signifique "lucro" (remuneración del capital invertido), deja de lado todas las organizaciones sociales que no generan ningún tipo de mecanismo económico.

Por otra parte, la terminología que tuvo sus orígenes en la cultura europea continental generó conceptos más vinculados con elementos de la economía solidaria, la economía civil, la empresa social o privado social. En Francia, algunos autores (Laville, 1994) denominaron al sector *economía solidaria*. Otra terminología usada desde el pensamiento europeo continental es el de *empresa social*. El término marca la característica solidaria y social de la empresa. Otro

para las definiciones de políticas públicas.

concepto, el de *economía civil*, en cambio, nos recuerda el concepto de *civis*, es decir, de ciudadano o de sociedad civil. Por otra parte, con el término *tercera dimensión*, se pretende saldar la diferencia entre las otras dos dimensiones; el Estado y el mercado. Expresa un espacio público no sistémico, es decir, trata con este término de encontrar una mediación entre organizaciones de distintos sistemas y sectores. El término *privado social* expresa la naturaleza jurídica y al mismo tiempo la función de utilidad pública y social. Este concepto expresa aspectos de auto organización de la sociedad, caracterizados por relaciones sociales recíprocas y solidarias.

Un término en polémica, ya sea por su origen o por su uso, es el de *Tercer Sector*. Es uno de los términos que ha generado mayor confusión en su acepción más que en su significado. Recientemente su origen fue atribuido y empleado en los Estados Unidos (Salomón; Anheier, (1995); Druker, Rifkin (1998) y también en algunos países de la Comunidad Europea. Jaques Delors fue el primero en intentar cuantificar ese fenómeno, al definirlo como "una variación sobre el tema del sector de servicios" (Bidet, 1997, p. 62) y más tarde como "un tercer sector coexistiendo junto a la economía de mercado y al sector estatal" (Delors y Gaudin, 1979, pp. 20-24); el Foro del Tercer Sector (Italia) también usó este nombre para identificarse.

También España utiliza el término con frecuencia. Pero en muchos países de América Latina se le rechaza argumentando que el concepto fue creado en Estados Unidos y pasó después a otros países. Se aduce, además, que el concepto corresponde a la perspectiva histórica del desarrollo de la sociedad estadounidense. Una manera de rechazar la noción consiste en argumentar que denominar Tercer Sector a este conjunto de organizaciones de la sociedad civil es poner el acento en los factores de estructura y operación de las asociaciones, es decir, en su carácter formal, voluntario y privado, su permanencia organizacional,

su naturaleza no lucrativa, su capacidad de autogobierno, en suma, con base en características que empleó la Universidad de John Hopkins en su investigación.⁴ Algunos autores (Carlos Borzaga, 1994) consideran el término "sistema" más adecuado que "sector", ya que en realidad lo que se quiere individualizar no es un sector sino una forma de operar, de gestionar una actividad. Otros (Stefano Zamagni, 1998) lo consideran un término que sugiere algo residual respecto a los otros dos sectores, es decir, como un sub orden.

Para nuestra investigación consideramos al Tercer Sector como el conjunto de organizaciones de la sociedad civil reguladas por lógicas distintas a las del Estado y del mercado, cuyas particularidades describiremos más adelante. Además consideramos que no es un término empleado sólo en Estados Unidos sino que ya es empleado en varios países y varios investigadores lo han adoptado correctamente, teniendo en cuenta las condiciones históricas culturales de los países en donde se aplica. El término Tercer Sector como forma de regulación, que se apoya además en la concepción de *economía solidaria* o economía social. Lo esencial, después de todo, no es tanto el término en sí mismo, sino más bien es fundamental definir los componentes, las actividades, valores y principios reguladores y otros aspectos que ayudarán a caracterizar al sector. La pluralidad

⁴ Gracias a la investigación llevada a cabo por la Johns Hopkins University, de Baltimore, el término se difundió en todo el mundo. El objetivo de esta investigación fue analizar el ámbito, estructura, financiación y papel del sector no lucrativo en países de todo el mundo. En un primer momento, el estudio se realizó en países tales como Alemania, Brasil, Egipto, Estados Unidos, Francia, Ghana, Hungría, India, Italia, Japón, Reino Unido, Suecia y Tailandia. En una segunda fase incluyó, (y en algunas naciones aún está en desarrollo) a otros países tales como Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Colombia, Eslovaquia, España, Finlandia, Irlanda, Israel, México, Noruega, Países Bajos, Perú, Polonia, República Checa, Rumania, Rusia, Sudáfrica y Venezuela, lo cual pone de manifiesto la envergadura de dicha investigación. Su propuesta fundamental fue el de ampliar el conocimiento sobre la amplitud del sector: a) describiendo al mismo; b) explicando por qué adoptan determinadas formas, qué factores alientan o retrasan su desarrollo; c) publicando toda la información resultante; d) localizando nuevos países donde continuar la investigación. Usaron un método cuantitativo y comparativo entre los países involucrados, basado en la colaboración. La definición propuesta fue, como ellos la denominan: estructural/operacional e incluyó a todas las organizaciones que cumplan con los siguientes parámetros: a) formalmente constituidas; b) privadas; c) no lucrativas; d) autogobernadas; e) voluntarias.

Los ámbitos que abarcó fueron: de cultura, educación e investigación, salud, servicios sociales, medio ambiente, desarrollo, derechos civiles y asesoramiento legal, actividades filantrópicas, ayuda internacional, confesiones religiosas, asociaciones empresariales y profesionales, sindicatos y otros.

de definiciones, la larga serie de *catching word* (Stanzani, 1997) testimonia la pluralidad de los observadores que estudian el fenómeno, así como de las culturas en donde se desarrolla este mundo rico y polifónico de organizaciones. Podríamos también, como sugiere Donati (1993), tenerlos en consideración a todos, como puntos de vista, como sistemas de observación, legítimos, que como tantas metáforas nos sugieren representaciones parciales de la realidad, por lo cual una elección en particular significaría no comprender la complejidad de nuestro objeto de estudio.

2.4 Conceptos, regularización, número y ámbitos de acción de las OSC en México

En México algunos autores, para definir o conceptualizar a las OSC, consideran más apropiado hablar de *sector solidario* (Valdez, 1990). Al término Tercer Sector se le rechaza en algunos ambientes por ser demasiado genérico y diluir la heterogeneidad del sector. Se le considera además un concepto importado por investigadores de algunas universidades privadas y por fundaciones vinculadas con la filantropía de Estados Unidos. Algunos trabajos (Aguilar, 1996) consideran a las organizaciones del Tercer Sector desde un enfoque reconstruido de la sociedad civil, es decir, se les define como expresiones y actividades de la sociedad civil. Otros grupos (Foro de apoyo Mutuo, 1997) encuentran en la idea de Tercer Sector un concepto amplio, en donde la esfera pública se expande para incluir iniciativas que provienen directamente de la participación de los ciudadanos.

Otras nomenclaturas utilizadas son organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo, sociedad civil popular y democrática; instituciones de cooperación al desarrollo.

La conocida acepción Organizaciones No gubernamentales (ONG), se generalizó en México y en toda América Latina, a partir de los años setenta y se aplicó su uso a todo el sector en general. Muchos autores consideraron inadecuado designar al sector más por lo que no era (no gubernamental) que por lo que realmente representaba. A partir de esta argumentación surgieron otros nombres para llamar a las organizaciones: organizaciones no gubernamentales para el desarrollo; organizaciones civiles de promoción para el desarrollo. En muchos países de América Latina también se denomina al sector no lucrativo o con fines sociales.

Desde un ámbito más estrictamente **legal y fiscal** en México se garantiza la libertad de asociación⁵ y se establece por ley⁶, tres opciones asociativas para organizaciones sin fines de lucro, la figura de Asociación Civil (AC), la de Instituciones de Asistencia Privada (IAP) o la de Instituciones de Beneficencia Privada (IBP).

Las AC se forman sólo cuando su fin no es prominentemente económico y están reguladas por el Código Civil del Distrito Federal y de los estados. Las obligaciones de carácter fiscal de las AC son fundamentalmente la presentación, ante la Secretaría de Hacienda, de una declaración anual sobre sus ingresos y egresos, declaraciones informativas y un dictamen fiscal. Las AC gozan de una gran autonomía organizativa, administrativa y operativa.

Por su parte, la figura legal de las Instituciones de Asistencia o Beneficencia privada tiene como ventaja el que las organizaciones que se asocian bajo esta forma reciben fondos estatales para uso público, lo que para muchas organizaciones constituye un apoyo importante (Natal, 2002). Estas organizaciones se regulan por las leyes de asistencia o beneficencia que las subordinan a la "Junta de Asistencia Privada" (JAP) de cada estado. La JAP es un

⁵ Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Artículo noveno.

⁶ Código Civil y Ley de Instituciones de Asistencia Social.

organismo desconcentrado del gobierno integrado por un Presidente⁷ y representantes tanto de dependencias gubernamentales como de particulares que eligen las propias instituciones. La JAP tiene facultades para poder vigilar e intervenir a las instituciones⁸. Esta cercanía de las IAP a la JAP marca una diferencia importante con las AC, quienes además de entregar reportes fiscales como las AC, deben cumplir con los requisitos que pide la JAP, situación que impone una gestión administrativa y contable excesivamente rigurosa y pesada⁹ (Natal, 2002).

Los beneficios que otorga el gobierno del Distrito Federal en México a las organizaciones de la sociedad civil, son reducciones en los impuestos destinados al predial (uso de suelo), adquisición de inmuebles, espectáculos públicos, loterías, rifas, sorteos y concursos, así como en derechos para el uso de la red de agua y drenaje, inscripción del registro público de la propiedad o del comercio y por la expedición de licencia de construcción (Castro, 2000, p.7). Estos beneficios no siempre las organizaciones los obtienen en otros estados o municipios, lo que en buena medida explica porque muchas organizaciones están concentradas con domicilio legal en la capital.

A nivel federal, uno de los principales incentivos consiste en la posibilidad de estar exentos del impuesto sobre la renta de los ingresos que reciben y de solicitar autorización para expedir recibos deducibles ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT)¹⁰. A este tipo de instituciones se las conoce en México como

⁷ El Presidente de la Junta es ratificado por el Gobernador en los Estados o por el Jefe del Gobierno en el Distrito Federal (ver Castro, 2000).

⁸ La Junta aprueba el documento constitutivo de la institución así como sus presupuesto anuales, programa de procuración de fondos, programas de trabajos y sus modificaciones. Asimismo, la Junta vigila su información contable a través de reportes que deben ser entregados en forma periódica (Castro, 2000, p.3). Además, en algunos estados las instituciones están obligadas a cubrir una cuota a la Junta que es del seis al millar sobre sus ingresos brutos.

⁹ A partir del año 1999, el Código Financiero del Distrito Federal, hace extensivos los derechos que tenían las IAP a las AC dedicadas a apoyar sectores de la población en condiciones de rezago social, asistencia privada, desarrollo familiar, desarrollo cultural y desarrollo del deporte.

¹⁰ Ley del Impuesto sobre la Renta. Artículo 70°.

“donatarias autorizadas”¹¹ (Castro, 1997, p.324 en Piñar y García, 1997; Castro, 2000, p.4; Natal, 2002, p. 23).

Pese a toda esta descripción, las organizaciones de la sociedad civil en México presentan un marco legal y fiscal que si bien no las limita totalmente está aún lleno de imperfecciones. Uno de los problemas principales es que para las leyes mexicanas no existe una definición clara y tipificada de lo que son estas organizaciones, de sus atribuciones y prerrogativas. Este limitado marco legal dificulta además las relaciones con el sector público (Consultar anexo I, cuadro 1).

A su vez si queremos hablar de la **situación numérica** de organizaciones presentes en México no es fácil hacerlo. A pesar de importantes intentos por parte de organizaciones¹², universidades¹³ e instituciones de gobierno¹⁴ por realizar censos y elaborar directorios a nivel federal y otros trabajos a nivel estatal, quedan aún muchas dudas sobre la cantidad de OSC presentes en el país. En principio, México se caracteriza tal vez por una enorme cantidad de organizaciones locales que actúan de manera informal, sin ningún tipo de constitución formal y legal, imposibles de censarlas, además, los censos y directorios elaborados, responden a parámetros e indicadores de diversas índoles dando por lo tanto como resultado cifras muy variadas.

¹¹ Para ser “donatarias autorizadas”, la Ley del impuesto sobre la Renta pone como condición que el objeto social de la Institución se oriente a la atención de personas de escasos recursos, al mantenimiento de establecimientos especializados para atender a éstas personas, a la prestación de asistencia médica o jurídica, de orientación social, de servicios funerarios, a la rehabilitación de farmacodependientes, instituciones de enseñanza, culturales, de investigación científica o tecnológica, así como a actividades encaminadas a la preservación e investigación de la flora y fauna silvestre y acuática. Se solicita también que en los estatutos contengan cláusulas en las se establezca que la institución no tiene fines de lucro, que no distribuyen remanentes (utilidades), que en caso de disolución de la institución, el patrimonio se trasmite a otras donatarias autorizadas y que no se podrá participar en actividades de proselitismo político o religioso (Natal, 2002, p. 24)

¹² El Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) elaboró un importante Directorio de Instituciones Filantrópicas en el 2000, donde registran unas 7 mil organizaciones.

¹⁴ La Secretaría de Gobernación y de Relaciones Exteriores, a través de la Sub-Secretaría de Desarrollo Político en el año 1994, realizó un directorio que arrojó a la luz unas 6000 organizaciones.

Si tomamos como referencia el Censo del año 2000 realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (UAMI) conjuntamente con el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) encontramos que **el total de organizaciones** detectadas y encuestadas en el país en el año 2000 fue de 9,013, de ellas 1,492 (16,55%) corresponden al Distrito Federal y el resto a las entidades de la República (Ver anexo I, cuadro 2).

Respecto a sus **ámbitos de acción** observamos que las organizaciones de la República mexicana ubican sus actividades en más de un ámbito. El de "desarrollo" concentra el mayor porcentaje de presencia con un 32,6% del total. Este alto porcentaje nos permite deducir que la mayor parte de la acción organizada de la sociedad civil se dirige a la promoción del desarrollo humano, social, económico y cultural. A este ámbito le sigue, con el 17%, el de "derechos humanos", dirigido a la promoción, difusión y defensa de los derechos humanos en general y de los derechos económicos, sociales y culturales. En tercer lugar, tenemos el ámbito de la "salud", con el 9,1%, le sigue "educación" con el 8,8%, "economía, con el 8,7% y "asistencia" con el 8,4%. Los restantes rubros que identificó esta investigación: ecología y medio ambiente, investigación y estudios, recreación y cultura, participación ciudadana, servicios comunitarios, protección civil y financiadoras, tienen una menor presencia en el conjunto de acciones de trabajo de las organizaciones (Ver anexo 1, cuadro 3).

Respecto a la **población atendida** encontramos en la atención a la familia con el 26,2% (2,244 OSC), en segundo lugar tenemos a la población en general con el 17,6% (1,510 OSC), en tercer lugar la atención a comunidades con el 14,8% (1,268 OSC), en cuarto lugar la atención a productores los cuales en su mayoría son campesinos con un 12,5% (1,076 OSC) y en quinto lugar a la población con alguna discapacidad con el 9,4% (811 OSC) (Ver anexo 1, cuadro 4).

Como podemos observar de estos datos, todavía en México el sector no es muy amplio, al menos el formal y legalmente constituido, se podría hablar de un sector

aún con mucha volatilidad, flexibilidad y movilidad así como de una capacidad adaptativa a las coyunturas y exigencias de la sociedad y de las financiadoras (Charry, 2002). Esta volatilidad, flexibilidad y movilidad, se expresa en los cambios que las OSC están experimentando en México y en América Latina en general.

2.5 Surgimiento del interés por las OSC

En casi todos los países de Europa, aunque con características distintas, las OSC surgen como producto de la crisis del Estado Benefactor, como agotamiento del mismo y como producto de nuevas necesidades de los ciudadanos (una vez alcanzados ya los derechos de ciudadanía). Surgen además como respuesta a la crisis de identidad colectiva producida frente a la pérdida de identidad ideológica que antes se encontraban en las formas tradicionales de representación (sindicatos y partidos políticos). Si analizamos los motivos por los cuales surge este renovado interés por las OSC veremos que en América Latina responden a distintas causas que las identificadas en Europa. En los países de América Latina y en México particularmente, el Estado Benefactor tuvo características diversas a las europeas, constituyéndose éste modo *sui generis*: fue corporativista y populista, y los derechos ciudadanos fueron atendidos en algunos países (Argentina, Brasil Chile, Colombia, Costa Rica y México) más significativamente que en otros (Bolivia, Ecuador y Perú), y beneficiando más a ciertos sectores de la población que a otros. Por ejemplo, beneficiando solo a los sectores que estaban insertados en el mercado de trabajo, perdiendo de esta manera, el carácter de universalidad de los servicios. Por tanto, las necesidades de los ciudadanos no son nuevas o de requerimiento de más eficiencia o calidad, como en Europa, sino que son exigencias primarias (de salud, vivienda y educación) que responden a situaciones en donde predomina aún la pobreza, la marginación y la segregación racial (Mochi, 2001).

Por tanto, los procesos y causas que explican el surgimiento de nuevos actores sociales o la preponderancia que han adquirido en estos últimos años -al igual que

sus formas inéditas de relacionarse y organizarse, en América Latina y el Caribe son consecuencia de una crisis de las estructuras centralizadas de representación política y social, así como del tipo de Estado y sus democracias. Estas democracias autoritarias y populistas, que establecieron prácticas políticas tales como el clientelismo y la corrupción, rompieron los mecanismos de relacionalidad, reciprocidad y solidaridad, características de la sociedad civil, involucrándola en una lógica corporativa y burocrática. El Estado no sólo intervino en los mecanismos propiamente económicos, sino que interceptó a la sociedad y a sus instituciones de manera muy intensa, lo que redujo la autonomía de la sociedad civil. Se desdibujaron los límites entre lo estatal y lo social, produciéndose una colonización desde el Estado de la sociedad civil.

Este juego de poder asfixiante, sumado a la instauración en algunos países del continente de dictaduras militares caracterizadas por una gravísima represión política y una violación sistemática de los derechos humanos, constituyen las causas del surgimiento de una sociedad civil que comenzará a revelarse gestando sus propios espacios, queriendo constituirse como actor político independiente, reclamando espacios nuevos desde la sociedad, así como limpieza electoral, nuevos espacios de representación, autonomía civil respecto al poder militar, reclamo por los derechos humanos, etcétera.

La década de los años setenta marca, además, el fin del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y el comienzo de nuevas estrategias de exportación, con mercados no regulados, estados disminuidos, y la instrumentación en la región de políticas económicas neoliberales. Todas las reformas económicas y los procesos de ajuste estructural trajeron consigo carencias por parte de los ciudadanos debido al aumento de la pobreza y a la disminución en la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Otros dos hechos históricos a considerar por sus grandes consecuencias en América Latina, que están en la base de los procesos y causas detonantes del

surgimiento de las OSC son: el Concilio Vaticano II, y el movimiento estudiantil de 1968. El primero surgió en Roma, bajo la influencia de Juan XXIII y concluyó en 1964, produciendo frutos y consecuencias inéditas en América Latina. El documento conciliar de referencia, *Gaudium et Spes*, se apoya e insiste en la "dimensión política e innovadora de los creyentes". Esto influirá toda una generación de sacerdotes, obispos y laicos cristianos que rechazaban el viejo modelo vigente de los años treinta, donde se postulaba la neutralidad de la política. De esta manera, todo el voluntariado católico recibe esta dimensión civil, de la cual carecía e incorpora una nueva práctica vinculada con el concepto de iglesia popular. En este momento surgen todos los movimientos de base perteneciente a la iglesia, con gran actuación en muchos países de la región.

El segundo hecho lo constituye "el movimiento estudiantil de 1968". La actitud libertaria e igualitaria de este movimiento, en su conjunto, le dio un carácter antisistema y un renovado modo de gestionar la realidad social. Se rescata el conflicto como generador de autonomía y liberador de energías, mientras que fundamentalmente se rechaza la política como forma de dominio. Surge así la centralidad de lo social sobre lo político y lo económico, ubicando en el centro del conflicto la lucha contra la discriminación social y racial, enmarcada en la lucha entre el capital y el trabajo. Si bien este estallido de acción y pensamiento no logró fundar propuestas de gestión estatal, de gobierno y de organización, es necesario reconocer que éstos sirvieron como detonador para una revisión de los modelos de acción y de las motivaciones culturales que caracterizaban el empeño social (Mochi y Girardo, 1999).

Durante los últimos cuarenta años del siglo pasado en América latina y en México, las organizaciones de la sociedad civil formaron parte de esa amplia corriente de la sociedad civil que se fue construyendo desde abajo, desde los márgenes de la sociedad y desde actores pocos reconocidos, reclamando espacios políticos, negados por un gobierno corporativo y cada vez más autoritario. Muchas nacieron en estrecho vínculo con movimientos sociales, hasta que se fueron transformando

en portadoras de demandas sociales propias y críticas al gobierno. La práctica por construir nuevos escenarios políticos, por ampliar una democracia más participativa, por conformar nuevas instituciones electorales, constituyeron en sí mismas las causas por las cuales las organizaciones civiles desplegaron cada vez más su actividad.

La informalidad, el espontaneísmo, privaba en sus formas de trabajar y operar. Consolidarse como organismos de la sociedad civil pasó a ser un asunto de interés y preocupación posterior. Todo ese trabajo que estaba más centrado en el plano de lo ideológico, de la concientización, comenzará paulatinamente a necesitar nuevas modalidades de negociación y resolución de conflictos. Comienzan a emerger nuevas demandas colectivas. La responsabilidad social así como la visibilidad que van desplegando las organizaciones civiles con los años, tiene que ver a su vez con los cambios que van operando. Su voz ya no puede ser sólo de queja o de reivindicación. En la medida en que van creando nuevos espacios, deben ir construyendo propuestas más pertinentes, consistentes, legítimas y viables, para resolver los problemas y construir el tipo de sociedad que pretenden.

En América latina y en México en particular, este mandato de cambio va acompañado además de otro factor de orden exógeno. Este se liga a la evolución de las políticas de cooperación internacional de promoción al desarrollo. No debemos olvidar que las organizaciones civiles en los años sesenta y setentas recibieron por muchos años la ayuda que provino de iglesias católicas y protestantes y de la cooperación de organismos para gubernamentales de diversos países de Europa. Esta cooperación se caracterizó por apoyar iniciativas de base orientadas a estimular el desarrollo. Esta cooperación se extendió a grupos que luchaban por los derechos humanos, a movimientos indígenas, a movimientos feministas, juveniles y muchos más.

Por esos años, la cooperación procedente de Estados Unidos tuvo otros objetivos más orientados a asistencia, salud reproductiva, control de la natalidad. Si bien algunas fundaciones más vinculadas con el movimiento demócrata, republicano, filantrópico, impulsaron tanto la asistencia como la promoción al desarrollo. Durante los años sesenta es cuando la Fundación Kellogg, la Fundación Ford, la Fundación Rockefeller, la Fundación McArthur incrementan su presencia y operación en América latina y en México. "Con la cooperación internacional fue llegando una cultura, una promesa, un conjunto de significaciones imaginarias y prácticas sociales de diverso contenido ético, político, social y pedagógico, así como también un creciente volumen de recursos económicos" (Reygadas, 2002).

Pero esta cooperación internacional evolucionará y planteará nuevas realidades. Las agencias internacionales en estos últimos años, enfrentan no sólo una clara disminución de sus recursos, sino nuevas exigencias. Ya no se trata de dar dinero a los pobres del tercer mundo. Las agencias deben demostrar que su dinero sirve efectivamente para transformar la realidad de los países con los cuales cooperan. Ya no se trata sólo de verificar el destino de sus recursos, sino de buscar nuevas formas de relación en donde la demostración de impacto y la capacidad y solidez institucional de sus contrapartes, tomen gran relevancia.

Muchas agencias de cooperación europeas de desarrollo se fueron retirando, orientaron sus recursos hacia otros países o fueron estableciendo nuevos acuerdos ya más comerciales entre la Unión Europea y los gobiernos de cada país. México no fue ajeno a este proceso.

Estos procesos repercutieron en la evolución de las organizaciones sociales. Su forma organizativa evidencia dispersión en las acciones y poca capacidad para desarrollar metodologías y técnicas eficaces. Su fuerte dependencia de los subsidios de la cooperación se vuelve insostenible en el largo plazo. Muchas no pudieron enfrentar estos cambios y desaparecieron, otras debieron modificarse y adaptarse a nuevas exigencias. Debieron renovar sus lógicas de gestión y

administración. Al disminuir la cooperación internacional al desarrollo debieron diversificar las formas de obtención de recursos económicos (vendiendo sus servicios, transformándose en consultoras, consiguiendo fondos públicos nacionales, concursando y licitando proyectos de coinversión pública, revisando convenios nuevos con organismos multilaterales, etc.).

Este proceso condujo a muchas de las organizaciones civiles a cuestionar su propia identidad. A su vez, todo este proceso no está exento de grandes contradicciones y confusiones respecto al rol que deben jugar hoy las organizaciones de la sociedad civil. Se construyen nuevas lógicas, se atienden nuevas agendas, se articulan nuevas prioridades. Quedan muchas preguntas sin responder ¿qué tipo de organizaciones sociales son necesarias hoy y pueden ser viables? ¿como deben relacionarse con la diversidad de actores que conforman la sociedad en su conjunto? ¿qué vínculos deben establecer con los gobiernos desde su propia agenda y autonomía y cómo establecer compromisos, diálogo y corresponsabilidad con otros sectores del mercado, del gobierno y de la propia sociedad civil?

2.6 El Tercer Sector

Tal como hemos manifestado en párrafos anteriores, las OSC conforman un mundo heterogéneo. Distinguimos en su interior a un sector que por sus principios reguladores y sus modos de gestión adquiere ciertas particularidades. A su vez, este concepto se extiende y amplía para considerar experiencias que tienen que ver con formas vinculadas con la economía solidaria, popular y del trabajo. En este apartado procederemos a conceptualizarlo con más precisión.

El Tercer Sector es un sistema de iniciativas, una red de instituciones de la sociedad civil que actúa con una lógica pública y que opera ya sea en la dimensión política como en la económica. Su finalidad es la de representar una síntesis civil de política y economía; es el resultado de ciudadanos que se asocian

y organizan en una oferta de bienes y servicios (cada vez más en forma de empresa social) para poder intervenir en los diversos ámbitos de las necesidades de la ciudadanía: que van desde la asistencia social, la recreación, el deporte, los bienes culturales, la cooperación para el desarrollo, la formación profesional, e integra nuevas formas organizativas empresariales y laborales. A su vez, luchan por cambiar relaciones de poder, ampliar y hacer cumplir los derechos ciudadanos y están reguladas por principios de solidaridad, reciprocidad y relacionalidad. No todas las OSC están reguladas por dichos principios.

El Tercer Sector pertenece a una dimensión institucional poco común: "lo público no estatal". Los cuerpos intermedios de la sociedad actúan como sujetos en nombre del interés público. Es una expresión de la "ciudadanía activa". Precisamente, la innovación que más se destaca es ésta: introduce, da forma (política y organizativa) a un cambio radical de las estrategias de la ciudadanía. Va más allá de la tradicional dicotomía entre público y privado, supera la coincidencia entre lo público y Estado, sintetiza y redefine a lo público y privado, como lo "público no estatal".

Estado y Mercado en el Tercer Sector dejan espacio a un nuevo protagonismo de la sociedad civil, entendiendo por civil sobre todo a la sociedad solidaria, que opera por el bien común. El ciudadano no actúa con la lógica del interés privado, ni se comporta con la lógica asistencial, actúa como ciudadano activo, que sabe responsabilizarse por el bien común de toda la comunidad.

Las instituciones que lo componen son las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones, organizaciones de base o de apoyo, de defensa de derechos específicos, organizaciones ciudadanas, instituciones de asistencia privada, asociaciones de vecinos, fundaciones, etc.

Nuestra concepción de Tercer Sector se amplía y considera distintas manifestaciones económicas vinculadas con la economía social (Laville, 1994), la

economía popular (Quijano, 1998; Razeto, 1988) y la economía del trabajo (Coraggio, 1999).

Instituciones intermedias de la sociedad pueden adquirir una forma económica a partir de distintas organizaciones (cooperativas, asociaciones, empresa social, consultorías). La "empresa" que permite ejercer una actividad económica, no para enriquecerse sino para ejercitar una responsabilidad civil, superando tanto el utilitarismo individual como el corporativo. Esta concepción implica la posibilidad de un discurso más coherente con la lógica de la economía social. La "economía solidaria" o "economía social" se desarrolla paralela a la "economía de mercado", pero se distingue de la misma por sus elementos constituyentes: en primer lugar, su dimensión voluntaria y consciente de asociación (distinta de la lógica de mercado, basada en el éxito personal, competitivo e individualista) y en segundo lugar por su concepción *social* constituido a partir de la puesta en marcha de una actividad económica, de un "hacer" dirigido a la transformación de existencia colectiva (práctica que a su vez la distingue de la lógica distributiva de la esfera estatal, regida por una distribución vertical, de lo que se produce en otro lado (Revelli, 1997).

Anibal Quijano (1998) en su libro *La economía popular y sus caminos en América Latina*, explica las lógicas y dinámica de este tipo de economía basada en actividades consideradas económicas, aunque no directamente productivas. Considera a las unidades domésticas la principal célula de la economía popular. Difiere del uso corriente del término como equivalente a economía informal. La economía popular, según el autor, se gesta en la economía, y es sobre la base de la economía popular que los sujetos económicos construyen proyectos asociativos y autogestionados, donde se satisfacen necesidades de manera inmediata o mediata (actividades por cuenta propia o dependientes, mercantiles o no).

El objetivo fundamental del autor es pensar en otro tipo de estructuras económicas que pueden contribuir a resolver los problemas sociales de manera sustentable;

para esto cambia de paradigma en la forma de organizar el trabajo. La vieja forma empresarial que dominó la época fordista deja de ser el modelo en el cual diseñar nuevas formas de organizar el trabajo, la unidad básica deja de ser la empresa para dispersarse en unidades domésticas, cuyas iniciativas y extensiones sociales adquieren múltiples formas. "Cada grupo doméstico, célula de la economía popular, orienta el uso de su fuente de trabajo y otras prácticas económicas, de modo de lograr la reproducción de sus miembros, en las mejores condiciones a su alcance" (Quijano, 1998, p.148).

Estas prácticas económicas se diferencian de la empresa de mercado que cuenta con importantes capitales, por ser casi siempre gestiones familiares, con ganancias suficientes para su subsistencia. El rédito que estas iniciativas comerciales producen y recogen constituye un poder adquisitivo no adquirible tal vez de otra forma y contribuye a combatir el desempleo y la pobreza y a sostener la demanda interna.

Estos procesos podrían constituir entonces la oportunidad para que la economía no quede desenganchada o contrapuesta a lo social. "La producción social de lo social" puede generar alternativas que ya muestran sus características institucionales y organizativas. Todo este espectro de actividades es lo que nosotros denominamos organizaciones del Tercer Sector. Se diferencian de todo el conjunto de organizaciones de la sociedad civil por sus principios o lógicas reguladoras. Dichos principios o lógicas están estrechamente vinculados con relaciones de solidaridad, relacionalidad, reciprocidad, ética y valores propios de las organizaciones del Tercer Sector. Este Tercer Sector, cuyos actores (individuos, familias, grupos) provienen del entretejido de la sociedad civil, se caracterizan por producir con base en el trabajo (Coraggio, 1999) y al factor C (Razeto, 1998) cooperación, espíritu de comunidad, correspondabilidad; distribuir con base en la reciprocidad y de consumir y acumular conforme a patrones ajenos a los mercantiles clásicos, con fuerte presencia de los valores solidarios. Estos actores son portadores de saberes y competencias cuyos recursos radican en el

conocimiento "local", en la proximidad y el conocimiento que tienen de la gente, de sus necesidades, desarrollando una capacidad de acción, muchas veces desconocidas por muchos otros actores. Son actores con una capacidad específica para activar modelos alternativos e innovativos en situaciones específicas (por ejemplo, frente a desastres ecológicos, inundaciones, terremotos, etc.). Los actores que participan en las organizaciones del Tercer Sector se caracterizan a su vez por su pertenencia a diversas organizaciones, por tener acceso a la información y a la participación en diversos proyectos. Son portadores de saberes tácitos, vinculados con la comunidad. Estos saberes tácitos, las habilidades profesionales, sus formas de acción, metodologías y métodos de trabajo, así como las estrategias de sobrevivencia que desarrollan se convierten en un importante capital organizativo que permite a las organizaciones del Tercer Sector ser agentes de desarrollo. Podríamos considerar la hipótesis de que con el surgimiento de las organizaciones del Tercer sector surge el *homo civicus*, mientras que con el Estado aparece la figura del *homo jerarquicus* y con el Mercado la figura del *homo faber-managerial*.

2. 7 Principios reguladores del Tercer Sector

Los principios que regulan a las organizaciones del Tercer Sector, emergen como lógicas constitutivas de la acción colectiva. La racionalidad que las alienta es fundamentalmente la solidaridad y búsqueda del bien común. En este párrafo describiremos cuáles son estos principios distintivos:

a) **Necesidades y motivaciones:** Las organizaciones del Tercer Sector representan una continuidad con el viejo mutualismo, con las viejas organizaciones comunitarias y con muchas organizaciones de solidaridad constituidas desde la Colonia. Muchas de origen católico fundaron su base en la idea de caridad y asistencia, otras, más vinculadas con los derechos de los trabajadores o de la comunidad respondían a principios de clase o etnia. Sin embargo, unas u otras tenían un punto en común y era encontrar respuestas a

necesidades individuales o colectivas, además de mejorar la calidad de vida y del territorio de manera compatible con las exigencias de la población.

Actualmente uno de los objetivos primordiales que están en la base de las organizaciones es responder a las necesidades de la población, por ejemplo, la prevención (drogas, sida, violación de los derechos humanos, limpieza electoral, ejercicio de la ciudadanía), la atención (a discapacitados, ancianos, jóvenes excluidos) o todas aquellas necesidades que no fueron cumplidas por el Estado o por el mercado. Las necesidades que el Tercer Sector está más inclinado a satisfacer son aquellas vinculadas con valor de uso no monetario y son generalmente bienes relacionales inmateriales, basados en el componente social de las relaciones y cuyas necesidades no siempre el Estado es capaz de atender, o mejor dicho comprender por sus características nuevas, ajenas a la dinámica de las necesidades comunes (más universales) que generalmente el Estado atiende con las políticas del Estado Benefactor.

La característica de responder a necesidades está presente en todas las organizaciones, ya sea en las de trayectorias ideológicas, espiritual, formativa y existencial más vinculadas con la izquierda como en otras organizaciones más vinculadas con ideologías de derecha, así como en organizaciones más vinculadas con la pastoral de la iglesia: son, pues, organizaciones que responden a un conjunto de personas con problemas comunes que crean grupos de autoayuda, responden a necesidades colectivas y crean lugares de trabajo. Los servicios brindados por las organizaciones del Tercer Sector contribuyen de manera decisiva a dar respuesta a necesidades sociales, ya sean tradicionales o emergentes. La atención *personalizada* es el modo de intervención que los caracteriza.

El *objetivo* principal es lograr el bienestar de las personas, de un grupo o de una familia, ya sea en sus aspectos relacionales, físicos, psíquicos, económicos. El *método* utilizado para la prestación de los servicios erogados por las

organizaciones del Tercer Sector, se basa en la relación que se establece entre quién ofrece la prestación y quién la recibe. Este proceso se realiza mediante una *"red relacional"*, o mejor dicho, por medio de una red natural de vínculos (familia, parientes y amigos). El *producto* brindado por los servicios a las personas con necesidades (ancianos, niños, discapacitados, jóvenes con problemas de adicciones, etc.) se caracteriza por ser un tipo particular de bien común, que es el *"bien común relacional"*. En síntesis, a la luz de estas características específicas, los servicios ofrecidos por las organizaciones del Tercer Sector a las personas son aquellos que saben interpretar las necesidades (expresas o latentes) y que ofrecen para ellas una respuesta personalizada.

Las **motivaciones**, en cambio, se refieren al conjunto de impulsos, necesidades, deseos, razones, intereses, motivos, incentivos, etcétera, capaces de movilizar y actuar, en este caso, respecto a la participación dentro de las asociaciones, de determinados actores. Se discute mucho sobre las motivaciones que están en la base de las personas que participan en las organizaciones de la sociedad civil. En estos últimos años vivimos un gran cambio en el origen de las motivaciones y en la forma en la cual se gestionan, por ejemplo, las organizaciones. Si en años pasados las motivaciones indirectas que (expresan el deseo de intervenir sobre cuestiones más generales que tienen que ver con problemas que conciernen a toda la sociedad: combatir el racismo, difundir la cultura de la paz) predominaban sobre las motivaciones directas que (expresan el deseo de resolver problemas específicos y próximo a quien actúa: mejorar la vida de los discapacitados, luchar por la tutela del ambiente del propio barrio, desarrollar un programa de formación para el trabajo de los jóvenes), hoy la relación parece invertida: la atención ideal y voluntaria está siendo sustituida por una actitud mucho más centrada en cuestiones específicas. De todas maneras, los dos tipos de motivaciones (indirectas o directas) no están nunca del todo separados.

Más vinculado con el ámbito de lo psicológico, la participación en las organizaciones civiles de muchas personas responde a una necesidad de

construir-reforzar una identidad personal y colectiva, de encontrar lugares significativos, de "pertener", una necesidad de "identificación" fuerte. Por ejemplo, la crisis del trabajo como fuente de identidad puede compensarse con la afiliación y la participación a un grupo organizado, fincado en la comunidad (Bassi, 1994).

Otro aspecto importante a destacar es la crisis que involucró las formas tradicionales de representación política: los partidos políticos y los sindicatos. No debemos olvidar que los partidos fueron siempre importantes lugares de socialización y de integración de distintos grupos sociales. Estas formas clásicas de participación se han ido agotando. Los instrumentos clásicos de canalización de las demandas sociales van perdiendo cada vez más consenso, como así también las formas institucionales de participación al interior de las estructuras públicas. Crecen, en cambio, movimientos espontáneos, comités, grupos informales de presión local.

b) La autoorganización. Gran parte de la realidad organizativa del Tercer Sector son originariamente organizaciones auto organizadas, nacidas en el seno de la sociedad civil, con modelos y esquemas muy variados según la actividad y las necesidades que quieren enfrentar y los objetivos propuestos.

La auto organización es un modo de organización caracterizado por la autonomía, la responsabilidad y la motivación personal. Sus características principales son:

- Alto grado de flexibilidad al interior de la estructura.
- Responsabilidad hacia los objetivos y las actividades desarrolladas.
- Participación en los procesos de decisión y gestión.
- Posibilidad de expresar la propia personalidad y creatividad en el trabajo desarrollado.
- Ambiente de trabajo gratificante.

Los límites de la autoorganización, que incluso muchas veces son también estímulos, son:

- Peligro de caos organizativo (trabajos y roles no muy bien definidos, actividades no programadas).
- La continua necesidad de *aggiornamento* y de competitividad en el trabajo, ausencia de garantías laborales.
- Garantizar la sobrevivencia de la organización.
- No lograr una buena comunicación interna.
- Aceptar condiciones de trabajo desfavorables (enfermeros, inundaciones, etc.).

Estas características de la autoorganización, imprimen a las organizaciones del Tercer Sector particularidades propias que las diferencian de las organizaciones de otros sectores, caracterizadas por su poca flexibilidad, verticalismo y el carácter dependiente de sus participantes.

c) Democracia y participación. La estructura democrática es uno de los criterios de identificación del Tercer Sector para diferenciarlo fundamentalmente de las estructuras burocráticas del Estado y del mercado. Afrontar este aspecto tan delicado no es un problema académico, sino que interesa fundamentalmente para el análisis de la identidad del Tercer Sector y su función social. Si pensamos en el Tercer Sector como "ciudadanía activa", participación a la vida de la sociedad, acción innovativa, laboratorio social, personas que se organizan para responder a necesidades de las personas individuales y colectivas, es evidente que la democracia y la participación se vuelven los principios imprescindibles, so pena de caer en una contradicción interna insalvable y además no encontrar instrumentos indispensables para alcanzar los objetivos.

Las modalidades sobre cómo se practica la democracia y la participación en las organizaciones cambian según los siguientes factores: en estructuras más

pequeñas se observan formas más directas y espontáneas, mientras que en estructuras más grandes la vida democrática está generalmente más institucionalizada y delegada. Otros factores fundamentales de diferenciación son: la inspiración política y cultural de la organización y la naturaleza de las actividades desarrolladas.

Si bien todas las organizaciones perciben y consideran la democracia y la participación como elementos fundamentales, no siempre estas prácticas se dan. Los vicios de gestión por parte de sus líderes están siempre presentes. En las organizaciones más grandes y mejor estructuradas -que parecen siempre garantizar mayor eficiencia- son en las que encontramos con mayor frecuencia una gran división de funciones: director, secretarios, encargados de áreas, contadores, etc.), además es en donde se dan mayormente tensiones y problemas respecto a la gestión del poder. En cambio, en las organizaciones menos estructuradas, se observa quizá una mayor flexibilidad en la división de funciones, aunque muchas veces también existe una elite más intelectual, por ejemplo, los fundadores de la estructura, que no comparten todo el poder para tomar decisiones con otros miembros de la organización. En este tipo de organizaciones existe una democracia más formal, no tan rígida, debido a que no hay, como decíamos anteriormente, una fuerte división de funciones.

La participación efectiva de los socios en la organización se pone de manifiesto en el momento de las asambleas, de la elección de los cargos, de la delegación de trabajos, en la rotación de los mismos, en los momentos de decisiones importantes, en la reelección de cargos directivos. La democracia y la participación son una *praxis*, son formas de comportamiento específicas registradas en distintos momentos. Por ejemplo, cuando se pasa de la gestión y programación al desarrollo de los trabajos específicos. Es en este nivel (es decir cuando se efectúan los trabajos) cuando la participación de los trabajadores (voluntarios o remunerados) se puede reducir.

Existe un uso indiscriminado del término participación, y tales mecanismos han despojado a esta palabra de su verdadero significado. Participar es algo más que asistir o estar presente. Participar es tomar parte, intervenir, implicarse. La participación no es un fin en sí, sino más bien un medio. No se participa en abstracto, sino en algo específico. La participación en un proceso endógeno y exógeno en las organizaciones. Se participa al interior de una organización, diseñando un proyecto, ejecutándolo, tomando decisiones. A su vez, una organización participa identificando y transformando las causas por las cuales lucha. Si queremos por ejemplo cambiar la sanidad, no aplicamos sólo una dinámica asistencial, sino que se desarrolla una política cuyos objetivos estén orientados a lograr un cambio. La participación es, por tanto, un elemento sustantivo de las asociaciones.

d) El principio de solidaridad. Este principio tiene una larga historia, desarrollada a partir de importantes procesos históricos. Por considerarlo, uno de los principios de mayor importancia lo analizaremos a luz de estos procesos. Con el desarrollo de la burguesía en la sociedad moderna, el término solidaridad se ha usado para definir las acciones contrapuestas al individualismo, identificando al mismo con una concepción liberal. Esta época histórica se caracterizó por la convicción de que la humanidad no está compuesta por conjuntos sociales (naciones, clases, etc.), sino por individuos y seres vivientes, indivisibles e irreducibles. Desde este punto de vista, la libertad individual era el valor supremo contrapuesto al concepto de sociedad organizada, según el esquema que subordina a los individuos al conjunto orgánico de la comunidad.

El individualismo asume también significado y funciones en el campo económico y político considerando el *Homo Oeconomicus* como productor de riqueza, en donde el "interés" es la causa de todas las acciones privadas o públicas, estudiando de esta manera a la sociedad como co/sistema de individuos éticamente autónomos sobre cuyas relaciones se ejercita la actividad meramente organizativa del Estado.

La cultura europea de los siglos XVIII y XIX estuvo influida por los principios de un individualismo estrictamente liberal. Libertad en todo, en religión, en filosofía, en literatura, en industria, en política, y por libertad entiendo el triunfo del individualismo ya sea sobre el autoritarismo que pretende gobernar con el despotismo, ya sea sobre las masas que reclaman el derecho de las minorías sobre las mayorías. (Benjamín Constant, 1829). En este contexto ideológico, se identifican pensadores tales como Hume, Adam Smith, Constant, Stuart Mill, Herbert Spencer.

Contra poniéndose al individualismo liberal surgen quienes, al ver en el individualismo una forma de corrupción de la razón y de la sociedad, buscan el retorno a un orden autoritario que retroceda no sólo a la Revolución de 1789 sino al Renacimiento mismo, dando vida a una tendencia anti individualista reaccionaria que continuará vigente hasta la toma de posiciones ultra tradicionales de la derecha europea que desembocan en el facismo.

El "individualismo", fundado sobre todo en el "derecho de libertad, derecho de propiedad, característico del individualismo liberal, recibe críticas también provenientes de la "izquierda". "Los derechos del hombre quedan en el ámbito del hombre egoísta, del hombre como miembro de la sociedad burguesa" (Marx, 1844). Los derechos sociales se imponen desde este punto de vista, ya que éstos reclamaban la mayor parte de la población europea que vivía en condiciones miserables y que sólo participaba del progreso con su trabajo.

Se modifica entonces el individualismo, retomando la concepción "libre y originaria" de la persona. Escribe Durkheim:

Sin duda, si la dignidad del individuo le derivase de sus características individuales, de las particularidades que lo distinguen de los demás, se podría temer que la misma lo encerrase en una especie de egoísmo moral, lo cual dificultaría cualquier tipo de solidaridad. En realidad el individuo recibe la dignidad de una fuente más alta, común a todos los hombres (lo cual indica), una finalidad

impersonal y anónima (que) se coloca por encima de todas las conciencias particulares y sirve por lo tanto para unirlos (Durkheim, 1898, cit. en Amerio, 1996)

A finales del siglo XIX la solidaridad surge como concepción de las relaciones humanas con una dimensión inherente a lo social. Sin embargo, durante el siglo XVIII encontramos ya algunos antecedentes, en el contexto de reivindicaciones del pensamiento libre, racional y laico, con lo cual se afirma una fe ardiente en la razón, en el progreso, en la tolerancia y en los valores del hombre.

Particularmente, se afirma una visión "filantrópica" o "humanista", se podría decir, una superación de interpretaciones hechas exclusivamente por la religión, basadas en el sentimiento de la "compasión" entendida ahora como "amor social y político del prójimo". Se transforma, pasa de lo individual a lo social y emerge un sentido cívico de relación "el amor político por la igualdad".

Durante el siglo XVIII, la preocupación por las llamadas "virtudes sociales" (a cargo de educadores, políticos, intelectuales, moralistas) trata de preservar la relación social y prevenir la disolución de la sociedad, frente al regreso de la religión (importante fuente de consenso social).

Las tendencias teóricas en este período marcan dos líneas de desarrollo. Una representada por los moralistas escoceses, entre ellos Adam Smith, para quienes "el sentimiento de 'compasión' se caracteriza como una forma de 'simpatía', un justo equilibrio entre el amor hacia uno mismo y el amor hacia el prójimo". La segunda línea de análisis corresponde al pensamiento de Jean-Jacques Rousseau (1775): la "compasión" se funda en una sensibilidad y un temperamento que se diferencia de la espontaneidad y el entusiasmo explosivo, que conduce hacia el prójimo y hacia el olvido de uno mismo.

Para una interacción ideal entre los individuos, es necesario un equilibrio adecuado entre el instinto *self-interest* y el altruismo, dejando de lado los excesos,

abandonándose sólo a las emociones y a los sentimientos benéficos y reduciendo lo más posible el amor por uno mismo (Haroche, 1992).

Rousseau es el primero que conceptualiza "la compasión" como categoría política: "¿qué otra cosa son la generosidad, la clemencia, la humanidad, sino la piedad aplicada a los débiles, a los reos, a la especie humana en general? (Rousseau, 1755).

Con la Revolución francesa de 1789 y sus reivindicaciones de fraternidad, libertad e igualdad, la compasión se vuelve fraternidad ligada no sólo a "entregarse al prójimo", sino al conjunto de esa "ciudadanía" que la Revolución sustituyó a la simple pertenencia del individuo al Estado monárquico. Es así como la compasión por un lado constituye un ideal político, una suprema virtud republicana y por el otro expresa el sentimiento de amor por el "hermano", por el "igual".

Durante el siglo XIX la idea de solidaridad, según Augusto Comte, constituye la ley suprema que gobierna el mundo de los fenómenos sociales. Al pertenecer todos los individuos a un mismo organismo, sus relaciones tienen como complemento la solidaridad, misma que se configura como interdependencia objetiva y simultánea en la organización social, la cual, según el autor, debe fundarse en una organización del trabajo y de las tareas con base en las competencias y en las habilidades naturales, con diferentes responsabilidades. Para que la sociedad transite a una madurez, es necesaria una estructura recíproca y de funciones burocráticas y planeadas, cuya guía debe ser confiada a una elite de científicos y técnicos. Éste es el sueño "cientificista" de la sociología de Comte.

El "amor" por el prójimo se presenta como la otra cara de la solidaridad, entendida particularmente a partir de la actividad productiva y de la cooperación que ésta exige. Comte, con su "positivismo social", llega a concebir una verdadera religión laica (refiriéndose a la concatenación de las generaciones y a su colaboración en el proceso evolutivo); implica que "cada uno viva para el prójimo con el fin de

revivir en él". "Una religión del altruismo" (término usado por el Comte mismo), que se inclina hacia un tipo de autoritarismo y reduce la humanidad a un organismo y al hombre a un simple ejecutor de trabajos necesarios para su funcionamiento.

Otra tesis diferente que exalta los componentes humanos de la solidaridad es la elaborada por Leroux, 1859, citado por Le Bras-Chopard, 1992), a quien en el intento de sustituir el concepto de caridad del cristianismo se le atribuye el mérito de haberle dado al término solidaridad un sentido nuevo. Según este autor, el cristianismo no logró conciliar adecuadamente el amor por uno mismo y el amor por el prójimo, desde el momento en que la relación con el prójimo nace esencialmente a partir de una obligación, un deber, un orden, y no por una comprensión del interés de esta unión entre los individuos. Leroux critica también a los teóricos del contrato social que proponen un tipo de solidaridad entre los hombres como resultado de una relación completamente artificial.

La sociedad no es el resultado de un contrato. La sociedad existe por el solo hecho de que existen los individuos y tienen relaciones entre ellos. Un hombre no lleva a cabo una acción y no tiene un pensamiento que no interese más o menos la suerte de otros hombres. La naturaleza creó a los individuos, los unos para los otros, y estableció entre ellos una solidaridad recíproca (Leroux, 1859, ver Le Bras-Chopard, 1992, p. 59).

Leroux polemiza también con la posición organicista, ya que ésta no permite captar el carácter específico de la solidaridad humana, que no es sólo material sino moral, con el riesgo de promover un despotismo en lugar de una solidaridad verdadera, legitimando jerarquías inferiores subordinadas a otras superiores. Con Leroux la idea de solidaridad asume características particulares: ya sea que se trate de la solidaridad que une a todos los hombres o de la que se origina dentro de las comunidades, aparece con una dimensión que permite conciliar dos instancias fundamentales del individuo: el sentimiento de pertenecer a una colectividad y la exigencia de expresar la propia individualidad.

Las ideas de solidaridad influyen también sobre prácticas políticas específicas en el ámbito de la organización del Estado (no sólo en Francia) al emanarse disposiciones legislativas de orden asistencial, de tutela a la salud, de la instrucción, del trabajo, etc.

Otra de las vías, con la cual toma forma una solidaridad relacionada con la acción social, es el socialismo. Con Charles Fourier se había considerado "la idea de una comunidad fundada no sobre las motivaciones individuales del *self-interest*, sino basadas en una solidaridad de hombres y mujeres que se organizan para vivir una vida en común y de trabajo con el objetivo no de acumular sino más bien de intercambiar recursos" (cit. por Amerio, 1996, p. 67). En la práctica, los aspectos enunciados por Fourier resultaban un proyecto utópico, en la medida en que la libre unión de personas con características específicas establecidas por él es puro sueño, si bien no deja de ser en algunos otros aspectos una gran invitación a construir una sociedad anti-jerárquica y anti -burocrática, fundada en relaciones y participación directa.

Los movimientos socialistas posteriores de inicios del siglo XX encontraron también en la unión la fuerza y en la ayuda recíproca un instrumento de lucha por una mayor dignidad, cultura y capacidad. La solidaridad asume una connotación práctica fundamental para reconstruir relaciones sociales destruidas por las distorsiones ocasionadas por la revolución industrial. A la creación de cooperativas y mutuales se une la solidaridad elemental hacia el compañero necesitado, hacia los más débiles y menos protegidos: una solidaridad que asumirá fuertes connotaciones durante la clandestinidad a la que tuvieron que someterse los movimientos comunistas y socialistas durante el régimen fascista.

Y llegamos a nuestros días, con una sociedad compleja y articulada, en la cual el concepto de solidaridad se identifica cada vez más con el dirigirse al prójimo, con la perspectiva de una concepción de la sociedad que ve la justicia, la dignidad, la igualdad en el ámbito de un fundamental *bien común*. Funciona también como

garantía para la identidad personal; relacionarse con los demás es la condición por la cual no nos sentimos unidos a los demás por el hecho de tener intereses comunes sino, porque es ésta la condición necesaria para darle sentido a lo que hacemos.

La participación en formas de movilización colectiva o en movimientos sociales, el involucrarnos en formas de innovación cultural, la acción voluntaria de tipo altruístico se fundan en esta necesidad de identidad y contribuyen a darnos respuestas (Melucci, 1991, cit. *Ibidem*, p. 67).

Pizzorno (1978), aborda también esta temática en el ámbito de su conceptualización de "sistemas de solidaridad" contrapuestos a los "sistemas de interés". Otros autores insisten sobre la identidad y la pertenencia en términos políticos de la solidaridad (Luigi Manconi, 1990) en tanto reconocimiento de una condición común de subalternidad y de una común posibilidad de emancipación, ya sea como sistema de relaciones funcionales a la formación de identidad colectiva, ya sea como recurso para la movilización conflictual.

Giddens (1994), considera más apropiado hablar de una reorganización de las condiciones de vida, ya sea individuales o colectivas, una reorganización que produce formas de desintegración social pero que asegura a su vez nuevas bases de solidaridad.

El neoliberalismo actualmente conduce a un individualismo extremo, entendiendo por esto el comportamiento egoísta que maximiza la ganancia en el mercado. La autonomía de las acciones es una condición esencial de la capacidad de los individuos para sobrevivir y plasmar sus propias vidas. La autonomía no es egoísmo, es reciprocidad e interdependencia. La cuestión de la recomposición social en el presente no debería concebirse como la protección de la cohesión social en los márgenes de un mercado egoísta. Más bien debería entenderse como la *reconciliación de autonomía e interdependencia* en los diversos ámbitos de la vida social, incluida la esfera económica.

Las posibilidades de reforzar la solidaridad en una sociedad dependen de cómo se active la *confianza* y se establezcan nuevas relaciones interpersonales no permeadas por lo jerárquico y burocrático. La *confianza activa* es la que debe ser conquistada, y ya que el consenso es impuesto por la tradición, ésta presupone la autonomía de los individuos. Y es esto precisamente lo que hace de la confianza una importante fuente de solidaridad social.

e) El principio de reciprocidad. A grandes rasgos podemos identificar al Estado regulado por un conjunto de actividades organizadas y legitimizadas por poderes coercitivos, basados en el derecho a la ciudadanía y el mercado, con el conjunto de actividades cuyo principal regulador está basado en el intercambio de valor, para generar un rédito basado en el poder de compra y de venta. En cambio, la esfera del Tercer Sector puede ser identificada con aquellas actividades que ni la cohesión formal ni el intercambio de valor de mercado regulan sus funciones, sino que su principio de legitimación está representado por el principio regulador de la reciprocidad. Este concepto de la reciprocidad, es ciertamente de los más difíciles, polivalentes y ambiguos de definir.

Algunos autores (Kolm, 1984; Kranton; 1996, Coate, Ravallion, 1993, citados en Zamagni, 1998), han teorizado las relaciones de reciprocidad como un conjunto de transferencias bidireccionales, independientes y voluntarias, pero vinculadas entre sí. Estas transferencias están basadas en el dar, en el intercambio social, característico del Tercer Sector, que privilegia la relación como tal: es una relación de uso, inter subjetiva, no es una relación de intercambio por el intercambio mismo. El concepto de reciprocidad significa intercambio simbólico, en que se da al otro con la expectativa que retribuirá lo que pueda, en términos de equivalencia simbólica, no material, o con valor monetario. Otra característica de la reciprocidad -el vínculo entre las transferencias- es lo que va a distinguir tal relación del altruismo puro, el cual se expresa, en cambio, en transferencias unidireccionales aisladas, sin ningún tipo de intercambio. La relación de reciprocidad postula cierto

equilibrio entre lo que se da y lo que se espera obtener, un equilibrio que no se manifiesta, en cambio, en una relación de intercambio. También, contrariamente al intercambio de mercado y a la coerción del mismo, pero de igual manera que en el altruismo puro, la reciprocidad no puede ser explicada a partir de los paradigmas del *self interest*, ya que los aspectos motivacionales y relacionales son los pilares que constituyen la noción de reciprocidad. Por ello la bibliografía económica ligada al esquema de la racionalidad instrumental no logra hacer las cuentas con la reciprocidad, ni ésta puede ser interpretada como un caso particular de un normal juego de secuencias. Es necesario reconocer que la reciprocidad posee una propia dimensión estratégica, como sucede en cualquier situación de interacción entre sujetos: si el destinatario de mi transferencia no es recíproco, de alguna manera, en algún momento cortaré mi relación.

No se trata de intercambio de favores gratuitos, la reciprocidad explicada mediante estudios antropológicos, como los realizados por Marcel Mauss (*Ensayos sobre el don*, 1950), o en el trabajo de Jacques Godbout (1998), en su libro *La esencia del don*, dan cuenta con una de las afirmaciones en las que más insiste este autor, apoyándose en otros, como Mary Douglas (1989), de la imposibilidad de que el don sea gratuito. El don gratuito no existe. El don sirve para estrechar relaciones. Una relación en sentido unidireccional, gratuita e inmotivada no sería tal. No se puede concebir el don como "una serie de actos unilaterales y discontinuos, sino como una relación". El don no es una cosa, es una relación social. Es necesario, según este autor, partir del don como un sistema, esto es un sistema social en cuanto tal. El don constituye "el sistema de relaciones propiamente sociales, ya que éstas son irreductibles a las relaciones de intereses económico o de poder".

El sistema del don no es un sistema económico, ni un complemento del mercado, en cambio sí lo es de la economía. Polanyi (1992), explica cómo el mercado descontextualizó a la economía, es decir, la separó, la hizo autónoma respecto al entorno en el cual se desarrolla. Lo demuestra, por ejemplo, el hecho de que en países donde el mercado y el Estado no lograron consolidarse y organizarse,

subsiste como última defensa una red de relaciones interpersonales, comunitarias, donde el don y la ayuda recíproca les permiten sobrevivir. La revolución industrial capitalista, según este autor, implicó la erosión de formas de intercambio basadas en la reciprocidad (entendidas como intercambio entre familias, parientes, amigos, basadas en el don recíproco, incluso en el trueque), a favor de otras dos formas sistémicas: el intercambio de mercado (que se desarrolla entre equivalentes con referencia al dinero y al sistema de precios) y el intercambio redistributivo (característico del Estado, que recoge contribuciones de quienes pertenecen a una colectividad para después redistribuirlos entre los miembros con base en criterios de equidad y solidaridad que considera a los sectores pobres y con desventaja social).

Hay quienes, desde un punto de vista económico-utilitarista, afirman negando la generosidad y la gratuidad, que el intercambio no implica el don. Afirman que este debe ser unilateral, sin expectativa de restitución, y generalmente se confunde con una interpretación religiosa. Estas posiciones no toman en consideración que el don implica una relación. No es más que "un sistema de relaciones sociales entre las personas", y no un acto aislado. Está compuesto por tres momentos: dar, recibir e intercambiar. El utilitarismo dominante aísla el momento en que se recibe y concibe a los individuos incentivados sólo por este momento, haciendo de esta manera incomprensible el don y su restitución, el momento de la creación y la iniciativa, así como el de la obligación y la deuda. El don como modo de circulación de bienes al servicio del vínculo social constituye un elemento esencial para la sociedad, pues forma parte de ésta.

Pero, ¿cuáles son, entonces, las diferencias fundamentales entre las relaciones de reciprocidad y el intercambio de valor? ¿cuáles sí, como afirma Mary Douglas, el don no es gratuito sino son las especificidades las que lo diferencian del mercado?

- a) En la relación de reciprocidad, la transferencia precede ya sea en la lógica como en el objeto intercambiado. En el intercambio de mercado la

determinación de la relación de intercambio (el precio de equilibrio) precede, lógicamente, la transferencia del objeto de intercambio (después de que el comprador y el vendedor acordaron el precio del producto, se procede a transferir el derecho de propiedad del mismo). En la relación de reciprocidad, quien inicia la relación tiene como referencia sólo una expectativa de reciprocidad.

- b) Observa Sergio Manghi (1995, p.192): "la forma altruísta de las relaciones es al mismo tiempo fruto y regulador de una ininterrumpida coordinación de significados diversos entre actores interdependientes. Estos últimos no son respectivamente 'altruísta' y 'beneficiario' antes del encuentro, sino que se van constituyendo interactivamente como tales, durante el desarrollo de los procesos sociales". Lo que está en juego, entonces, no es sólo el "tener" sino también "el estar", "el estar con", lo cual implica una situación relacional.
- c) El don coloca a las partes en un estado de deuda que caracteriza todo vínculo social intenso. Siempre creemos deberle mucho al otro. Son esos vínculos los que se vuelven incondicionales: "te puedo pedir cualquier cosa...."
- d) El don circula como una cadena circular y sin final. Es un intercambio indirecto o generalizado. Las personas que practican voluntariado afirman haber recibido mucho en la vida, por tanto es normal para ellos intercambiar.
- e) Existen algunas donaciones unilaterales, por ejemplo, la de órganos, la de sangre. Pero nada nos dice que en la mente de estos donadores no esté la idea de intercambio.

f) El don no tiene equivalencia mercantil. La deuda de un don nunca se salda. Mientras que en el mercado el resultado es lo que cuenta, en el don todo reside en la manera, en el gesto con que se da. El don no tiene precio. Precio implica una equivalencia mercantil, unívoca, con otro objeto del mismo valor, mientras que el don llama a un contra-don, cuyo valor depende de la relación que hayan establecido las dos personas, de la secuencia, etc. El valor de la relación no tiene un equivalente monetario.

f) El principio de relacionalidad. El Tercer Sector es un fenómeno esencialmente social. Su naturaleza más íntima y vital la constituye este principio. "Social" quiere decir "directos" o "relacional", es decir, indica las relaciones entre personas, relaciones primarias (cara a cara), o indirectas (mediante tecnologías comunicativas). Cualquier fenómeno es antes que nada social, aunque asuma una connotación económica, política, jurídica o cultural.

Donati (1993/a), nos dice al respecto "el carácter original y originario del Tercer Sector tiene su banco de prueba en el tipo de bienes sociales que produce" (p. 18). Se trata de bienes que no pertenecen a las categorías tradicionales analizadas por la economía o el derecho como bienes públicos o privados. Los bienes producidos por el Tercer Sector no son públicos en tanto no tienen la característica de bienes colectivos producidos y distribuidos por el Estado y no son accesibles de manera universal. No son tampoco bienes privados, es decir, producidos y aprovechados por un sujeto propietario.

Los bienes producidos por el Tercer Sector tienen alguna característica pública (porque tienen una utilidad social) y alguna característica privada (porque son gestionados por privados). Pero superan ambas categorías. La interacción de lo social, propia del Tercer Sector, entre estas dos dimensiones, la pública y la privada, genera una realidad, que no es ni pública ni privada. Son generados sólo si existe una relacionalidad entre los miembros que participan, una relación que precede toda acción. Nadie produce bienes en el Tercer Sector para sí mismo, el

colectivo que los produce, también es *relacional*, del momento que produce estos bienes sin seguir impulsos económicos (en busca de ganancias) ni de comando de la ley (particularmente del Estado), aunque atiendan un orden jurídico. Por eso se denominan bienes relacionales (Donati 1993a, cap. II).

g) Otra concepción de eficacia y eficiencia. Estos dos principios son muy importantes para tomar en cuenta cuando se habla de organizaciones de la sociedad civil. Hay que tener cuidado en no confundirlos con el significado que tal principio tiene en las organizaciones del mercado: la eficacia y la eficiencia están relacionadas con el aumento de la productividad y sobre todo con el de las ganancias. Y en las organizaciones del Estado, quizá sean los principios más ausentes en las mismas.

En las organizaciones del Tercer Sector se entiende por eficacia generalmente la capacidad de una organización para alcanzar sus objetivos, teniendo en cuenta los resultados obtenidos y los recursos utilizados para obtenerlos (eficiencia).

Dado que generalmente el producto erogado por las organizaciones del Tercer Sector es un producto social, no es la producción de un bien tangible, que se puede almacenar en un depósito, pero que tampoco es equiparable a otros servicios intangibles que caracterizan al sector terciario de la economía y que forman parte del mercado. Un producto social es un tipo de producto inmaterial, que presenta además problemas de medición y verificación. Un producto no es social por su contenido, sino por la forma con la cual es construido (cooperativo, negociado, compartido). Mediar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones del Tercer Sector a través de sus productos erogados (actividad desarrollada), implica construir categorías nuevas, con criterios de verificación comprensibles a los interlocutores (familias, usuarios, operadores, administradores, etcétera), para poder saber en qué medida contribuyen al crecimiento de una comunidad social más integrada.

A su vez, otro elemento a tomar en cuenta son los recursos utilizados. Las empresas de mercado, muchas veces emplean recursos tóxicos, independientemente de los efectos que producen. También, otra dinámica frecuente para aumentar la eficiencia y la eficacia en las empresas de mercado, por ejemplo, es la participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa, el ambiente de trabajo democrático, el trabajo en equipo, el desarrollo autónomo de los trabajadores, como medio para lograr un fin: el aumento de las ganancias. Estas teorías, conocidas, como de "calidad total", pueden ser instrumentadas si las utilizamos para las organizaciones de la sociedad civil. Los valores que sirven para aumentar la eficiencia y la eficacia en el Tercer Sector, en cambio, son una finalidad es sí mismos, sólo para aumentar la calidad de los servicios de bien público, nunca un medio para aumentar la productividad y la ganancia.

La racionalidad de las organizaciones de la sociedad civil es una racionalidad difusa, que concilia el interés individual con el de la colectividad, ya que una verdadera eficiencia, incluso en términos utilitarios, se tiene sólo cuando se logran efectos por una determinada acción, considerando el ambiente, la calidad de trabajo, la cohesión social, etcétera, en vez de evaluar sólo la ganancia monetaria. Por ejemplo, uno de los factores fundamentales que vuelve eficaz a muchas organizaciones es la cercanía con las personas que sufren, que necesitan, es la proximidad con las necesidades y las personas (en algunos países, como Francia, se llaman servicios de proximidad) (Laville, 1994). Otra característica es que se trata de organizaciones con base en el territorio, locales. Otro elemento de la eficacia y la eficiencia es al momento de la evaluación de los resultados de una organización. Si la evaluación está ausente de la dinámica de una organización, se arriesga a perder la capacidad de controlar y volver a reorientar la gestión, de corregir errores. El gran desafío de las organizaciones del Tercer Sector pasa entonces por encontrar una nueva definición de eficacia y eficiencia según una acepción que tenga en cuenta el ámbito de referencia de las organizaciones de la sociedad civil respecto a las empresas tradicionales.

h) Relaciones con el mercado y el gobierno. Las relaciones y el reconocimiento de las leyes impuestas por el mercado, así como los vínculos establecidos con el gobierno, son necesarios para las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones del Tercer Sector no están solas, sino que establecen vínculos con el gobierno y con el mercado. Crean "alianzas" con otros sectores. Las organizaciones son un sistema complejo, ya sea por su organización interna como por la relación que establecen al exterior, integrándose con un sistema mucho más amplio y complejo. Las organizaciones del Tercer Sector tienen por tanto que inventarse herramientas para poder articularse con el mercado y el gobierno.

Mercado, gobierno y organizaciones de la sociedad civil no debe significar lugar de competición, sino que debe significar articular y concertar actores. Por ejemplo, la función de las entidades públicas de gobierno cuando deben articularse con organizaciones de la sociedad civil en ámbitos como la sanidad, la implementación de políticas de formación para el trabajo, o la educación, tanto como para proporcionar algunos, la colaboración entre ellos es necesaria, lo mismo sucede con las empresas del mercado. El hecho de solicitar fondos a sujetos privados que comparten la finalidad de la organización, así como la capacidad de movilizar aportaciones de trabajo voluntario, es uno de los momentos principales para verificar la actividad de las organizaciones que quieren mantener vínculos con el tejido social en que interactúan.

El modelo de Laville (1994), sobre economía solidaria puede servirnos como referencia. Laville define a la economía solidaria como un híbrido entre la economía de mercado, la economía de no mercado y la economía no monetaria. La economía solidaria como parte constitutiva del Tercer Sector debe encontrar la forma de conjugar los diversos recursos disponibles al interior de su mundo, interceptando las exigencias y la disponibilidad de los dos agentes: empresas de mercado y gobierno.

El Tercer Sector, junto con el sector de la economía privada y el sector del gobierno, tienen una enorme importancia económica, generando y gestionando inmensos recursos y produciendo riqueza social.

i) Valores y ética. Las representaciones de valores no sólo reflejan determinada realidad, sino que además orientan la acción de los hombres (Bleger, 1999). Los valores no son factores colaterales o marginales sino que son partes constitutivas de los procesos decisivos. Todos los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil deben considerar los valores antes de fijar los objetivos de las organizaciones. Es decir, los valores preceden a los objetivos. O para decirlo de otra manera, los objetivos son producto de los valores. Esta es una diferencia básica entre la empresa competitiva de mercado o racional del Estado con las organizaciones sociales o con valor social agregado.

Los valores éticos precisamente requieren una discusión más amplia que el interés empresarial". La reflexión ética es un acto creativo, una elección que va más allá de la rutina, los programas o las prácticas cotidianas". "Lo importante desde la perspectiva ética es tomar en cuenta la dimensión humana de cada tema, pero dada la complejidad también se requiere un mecanismo de participación y consenso para resolver lo prioritario en el momento de decidir". "La propia lógica del modelo competitivo hace que los valores como la equidad y la realización personal pasen a un segundo plano (Bleger, citando a Etkin, 1999, p.98).

Si la ética o los valores impuestos por el mercado son los impuestos por la lógica del valor y del intercambio de equivalentes, tenemos que tener muy claramente definidos los valores propios del Tercer Sector.

Entendemos la ética como una construcción social que involucra a personas con algún tipo de relación. Actuar éticamente significa hacerlo con honestidad, con responsabilidad sobre las consecuencias de su ejercicio, con respeto por la dignidad y la cultura de las personas, con compromiso y entrega. La ética es una actitud, es coherencia entre la palabra y la acción. Es una construcción, porque al

insertarse en un mundo de relaciones, se va construyendo a sí misma a partir del lenguaje y de la reflexión como proceso (Kisnerman, p.13).

La ética y la moral como actividades reflexivas son guiadas por valores. La ética tradicional tiene mucho que ver con la religión como dogma, no se discute. La pregunta que se hace Kisnerman en su artículo *Ética ¿para qué?*, y que lleva a la reflexión, es que, si a pesar de todas las normas elaboradoras por lo hombres, éstas contribuyeron a crear una sociedad moral, o si por ejemplo, los mandamientos cristianos aseguran por sí mismos que los cristianos los cumplan. En una ética impuesta por el "deber ser", los que no cumplen con los principios, sus actos son justificados como conductas desviadas. Esta ética y esta moral es la que debe rechazarse, ya que todo se construye en la práctica de las relaciones sociales, en el espacio de significados del que participamos y construimos las personas. Los buenos principios no construyen la ética por sí solos. Ética es praxis. Es como se aplican los principios en la práctica. "La sociedad buena no se moldea con buenos principios. Se logran con medidas que dignifiquen a sus habitantes, es decir con trabajo justamente distribuido, con educación, salud y vivienda para todos, con libertad y auténtica democracia" (Kisnerman, 2001, p.110). Una ética desentendida de la realidad económica, política, cultural y social, es pura ideología. La ética es una responsabilidad social, no individual.

2.8 La importancia de las organizaciones de la sociedad civil y del Tercer Sector en el marco del desarrollo local

El desarrollo local, descrito conceptualmente en el capítulo I, constituye una propuesta que pone en juego diversos actores. Estos actores están representados por el conjunto de organizaciones privadas, públicas y del sector solidario. Los agentes encargados de organizar la producción (empresas), las administraciones públicas y todas las formas organizadas de la sociedad civil son quienes imprimen al territorio un entorno radicalmente diverso.

El desarrollo local necesita de la participación y el crecimiento de todos los actores que participan en el territorio, y la sociedad civil en su conjunto y las organizaciones pertenecientes a ésta desempeñan una función específica. Estas organizaciones de la sociedad civil son heterogéneas, y representan a distintos sectores organizados de la población. Algunas están más vinculadas con el sector empresarial (las cámaras y las fundaciones), otras con sectores de la Iglesia (organizaciones de bases, eclesiásticas), así como también encontramos organizaciones barriales que representan los intereses de los vecinos, centros comunitarios, de promoción y desarrollo, de defensa por los derechos, etcétera. Todas desarrollan proyectos y modelos de intervención diversos. El desarrollo local está planteado como un proyecto común que combina un proceso de concertación de los diversos agentes de un municipio, con crecimiento económico, mejora socio cultural, con el objetivo de elevar la calidad de vida de las personas que viven e interactúan en el territorio, pero a su vez desarrollan una capacidad competitiva propia para insertarse en el mercado globalizado.

Sin embargo, a pesar del consenso acerca del nuevo protagonismo de distintos actores que actúan en el espacio local, existen matices importantes o desacuerdos acentuados a la hora de sopesar los distintos actores que influyen en el desarrollo de lo local y la potencialidades de ciertas formas de *governance* (Hualde, 2002). La complejidad deriva de la multiplicidad de actores que confluyen en el accionar. Esto trae como consecuencia fuertes conflictos cuando no se observa un proyecto común, generando enormes desigualdades. Dificulta aprehender las distintas lógicas con que actúa cada actor.

Es inútil continuar insistiendo sobre el maniqueísmo que contrapone las esferas privada y pública. La concertación entre actores y mecanismos institucionales de organización económica en el territorio constituyen el paradigma del desarrollo local. Esto no quiere decir que siempre se logra.

En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil cumplen una función fundamental. Superar las instancias del viejo burocratismo del aparato estatal no radica en abandonar las instancias de regulación en manos de un sector privado empresarial. La participación de la sociedad civil organizada actúa ocupando el espacio público, generando iniciativas locales, en los más variados ámbitos, desde incrementar la calidad de los recursos humanos, prevenir la degradación del ambiente, en la defensa de los derechos, en suma, mejorar el nivel de vida y el desarrollo humano del conjunto de la población.

Cuando se habla de "entornos innovadores" en cada territorio, frente a las exigencias del cambio estructural y la globalización, no se refiere a la dotación de recursos abundantes del lugar, o a los bajos salarios pagados, sino más bien la innovación tecnológica y organizativa pone su acento en las relaciones que establecen las empresas con todo el entorno productivo y social, en donde las organizaciones de la sociedad civil participan con la misma intensidad que los otros sectores, actores públicos y privados.

En cualquiera de los programas descentralizados de apoyo a la formación, la innovación, iniciativas locales de empleo, atención a problemas sociales, las organizaciones de la sociedad civil participan aportando desde sus programas y atendiendo a una población generalmente excluida, marginada, que no es atendida por los otros sectores (Estado y mercado) así como a otros sectores de la población, más insertados social y económicamente pero con nuevas necesidades de servicios y de reclamo de derechos. El hecho de ser organizaciones con características más flexibles, y el hecho de tener la oportunidad de estar más cerca de las personas, y provenir desde el seno de la sociedad, las hace más conocedoras del ambiente y por ende las coloca, para muchos aspectos, en mejores condiciones, para responder a necesidades específicas de la población con problemas sociales. A partir de estas tendencias es posible esbozar algunas proposiciones acerca de las funciones y

responsabilidades atribuidas a las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo local:

- a) Facilitar la participación de los ciudadanos en áreas y temas inherentes a preocupaciones que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida del territorio.
- b) Manejar información y conocimientos que ayuden a difundir ciertos "saberes" (o conocimientos) propios del lugar y conecten a su vez a la población con una esfera más globalizada.
- c) Estimular iniciativas económicas vinculadas con la economía social, del trabajo y solidaria.
- d) Construir agendas de trabajo para atender problemas de naturaleza local, sin desentender los problemas nacionales e internacionales.
- e) Ejercer funciones de control de los servicios públicos para su cumplimiento efectivo, delegando funciones a organismos del gobierno (escuela, sanidad, seguridad), sin reemplazarlos en sus funciones.
- f) Articular capacidad de intervención en una perspectiva local.

Este tipo de gestión y participación conduce a las organizaciones de la sociedad civil a actuar como catalizadoras y mediadoras, lo cual implica crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo local, como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local.

Esta redefinición de los actores que actúan en el territorio local tiene, a su vez, importantes consecuencias sobre los modos de gestión impuestos en el mismo,

reflejando en definitiva el tránsito de un modelo de funcionamiento burocrático a otro de gestión horizontal, descentralizado, de acuerdo con las nuevas necesidades de eficiencia o rentabilidad social (Albuquerque, 1999).

Las organizaciones de la sociedad civil se transforman de esta manera en gestores de la política de desarrollo local, de igual manera que los empresarios desde el sector privado y los administradores públicos desde las instancias gubernamentales.

En la misma línea se deben entender los procesos de gobernabilidad, que ya no son un asunto sólo de las instancias gubernamentales, sino de interés público general, y que por consiguiente todas las personas deben construir, desde su ámbito de influencia real, esto es, desde el ámbito de lo local (Arredondo, 1998).

2.9 Modelos básicos de intervención de las OSC en políticas sociales

Las organizaciones de la sociedad civil implantan como estrategias de intervención, en la ejecución de sus proyectos, por lo menos dos modelos básicos. El primero corresponde al asistencial, y podríamos llamarle "estrategia compensatoria", el segundo modelo corresponde a la "estrategia promocional", más vinculada con los proyectos de desarrollo (Aguilar, Losada y Yudi, (mimeografiado).

- a) La "estrategia compensatoria" es la más relacionada con las políticas asistenciales. Son asistenciales porque su horizonte de acción no va más allá de la cobertura de necesidades inmediatas. Y son compensatorias porque responden a las funciones que se le adjudica a las políticas sociales en este nuevo escenario, dominado por la desregulación de los mercados. Estas políticas, a diferencia por ejemplo de los viejos sistemas de seguridad social, que están orientados a la prevención del riesgo social, apuntan más a la reparación o compensación de un daño ya consumado y en función de

la prevención de los conflictos que puede traer aparejado ese hecho. Las características centrales de este modelo de intervención son las siguientes:

- La intervención consiste en una dotación de determinados bienes o servicios.
 - Utiliza criterios técnicos de focalización¹⁵ que adjudica una identidad negativa a los beneficiarios. Negativa porque se define por la carencia (desocupados, desnutridos, vulnerables, discapacitados, etc.), no por cualidades construidas por las propias personas, o por su adscripción a un grupo determinado.
 - La intervención responde, aunque no siempre, a una tendencia previa al conflicto. Es decir que se previene o se aplaca el conflicto con la intervención asistencial.
 - La intervención está básicamente destinada a cubrir necesidades. Por tanto, su horizonte de acción es el aquí y el ahora.
- b) La "estrategia promocional", si bien no deja de ser compensatoria porque está orientada a poblaciones que quedaron al margen del mercado y del crecimiento económico, también es promocional, porque muestra una lógica y un horizonte de acción diferentes al asistencial. No está orientada, en tal sentido, a la cobertura de necesidades inmediatas, sino a la promoción o reforzamiento de formas autónomas de cobertura de necesidades por parte de los beneficiarios; sus acciones, entonces, están orientadas al mediano y largo plazo. Tienen en este caso un fin último —que va más allá de la resolución del conflicto—: la reintegración social.

- El componente principal de la intervención es preponderar la asistencia técnica y la capacitación respecto a la provisión de bienes y servicios.
- Los beneficiarios no están identificados en función de una identidad negativa o impuesta desde los agentes de intervención, sino de sus identidades locales o étnicas.
- El éxito de la intervención se da cuando se logra un reflujo de participación, autogestión, reforzamiento de las identidades y despertar de nuevas demandas.
- La relación de este tipo de intervención con el conflicto es a menudo contradictoria, porque brinda mecanismos de diálogo y de gestión para canalizar e institucionalizar los conflictos, pero también configura espacios de reflexión y concientización que despierta nuevas demandas y conflictos.

En términos generales estos dos modelos de intervención prevalecen en la región, sin dejar de reconocer las particularidades de cada país y de cada realidad local. Las mismas responden a las tendencias más recientes en la aplicación de las políticas sociales.

Queremos dejar de manifiesto que las organizaciones de la sociedad civil desempeñan una función preponderante en las políticas sociales. Su fuerza se basa en centrar su accionar en lo particular, en lo local, frente a la centralización de un gran sistema de seguridad pública que tiende a la homogenización. Esto no significa que las organizaciones de la sociedad civil deban sustituir al Estado. Por

¹⁵ Se ha extendido el uso del término "focalización" entre los técnicos (que no existe en castellano), entendido como el concentrar los recursos del gasto fiscal en la población más pobre. Ésta se justifica

lo contrario, no debe olvidarse que el tema de los derechos sociales y de la ciudadanía son universales, y uno de los grandes logros del siglo pasado ha sido el acceso a tales prestaciones que el Estado ha dado a los ciudadanos. Sin embargo, no ha existido un equilibrio entre la transformación productiva y la equidad social, la eficiencia y la solidaridad, el crecimiento y la distribución del ingreso. Para acabar con esta tendencia es prioritario reconstituir la función del Estado y garantizar el ejercicio de sus responsabilidades, esto es, la protección de los derechos sociales mediante una correcta inversión del gasto social.

En esta reconstitución del Estado las organizaciones de la sociedad civil desempeñan una función importante en las políticas sociales, el Estado es el responsable de elaborar éstas y no sólo ejecutor sin poder de decisión. Entre sus principales retos debe ejercer un control social sobre los fondos y sus usos; debe despojar de todo partidismo a las políticas sociales, acotando al Estado, evitando el clientelismo y convocando al sector privado.

Otra de las estrategias en políticas públicas es la de concertación, poco o nulamente aplicada en la región. La aplicación de esta política nos llevaría a convocar al sector privado, al gobierno, a los sindicatos, a las organizaciones de la sociedad civil, creando sinergias favorables y alianzas entre el Estado y los demás sectores. De estas alianzas, la sustentabilidad de los proyectos seguramente sería mayor; se potenciarían los recursos disponibles, no sólo los económicos sino los de gestión, los referentes al conocimiento, a la participación social, etc.; se incrementaría la productividad de los insumos, es decir, se obtendría mejores resultados con menores recursos; y se fortalecería el capital social, entendido como capacidad de asociación, de construcción de redes de solidaridad, de cooperación y de creación de confianza mutua entre los sectores sociales. Sin embargo, son aún retos pendientes en la región.

generalmente como una estrategia de eficiencia en el uso de los recursos.

Lo que las organizaciones de la sociedad civil pueden y saben hacer es proporcionar modelos capaces de complementar a sectores, de innovar las metodologías que genera y ser flexible en sus procesos de adaptación a nuevas necesidades. En años recientes han existido muestras evidentes de ampliación de la participación ciudadana en la provisión de servicios a la población, sobre todo a nivel local, pero también es evidente que se carece todavía de muchos mecanismos formales y legales para impactar en políticas públicas, que se entrenan "beneficiarios" pero no "actores del desarrollo local" y que la participación es cuantificada por indicadores que privilegian las estrategias de asistencia y permanencia, sobre las formas de involucrar a la población. La participación de esta manera se define a partir de "programas" y no de la "gente".

CAPÍTULO III. LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO (FT) DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC)

Los grandes y acelerados cambios que han impactado la estructura productiva y social del mundo en el cuarto de siglo apenas terminado, no han dejado fuera a la América Latina. Algunas características del proceso de cambio, a grandes rasgos, han sido: la creciente presencia de las empresas transnacionales y capitales extranjeros, la disminución de la soberanía nacional en asuntos económicos, con el debilitamiento del aparato del Estado y de los servicios que brinda; la injerencia de instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial; el surgimiento de un mercado especulativo; la movilización de sistemas de flexibilidad laboral; y el marcado crecimiento de la pobreza, del desempleo y de la tensión social al interior de los países, provocando condiciones de mayor vulnerabilidad social.

En el marco de los procesos descritos, el aumento del desempleo en el mundo de los jóvenes es notable: la sistemática exclusión, la competencia feroz que enfrenta gran cantidad de jóvenes, sobre todo los pertenecientes a países menos desarrollados para competir con los perfiles internacionales demandados en un mundo globalizado, es otra de los escenarios de esta realidad. El ejercicio de la ciudadanía de los jóvenes afronta asimismo serias dificultades ante los desafíos de la globalización, en términos de dignidad personal, pertenencia a grupos sociales, consolidación de identidad y definición de un proyecto de vida.

Dos tendencias son preocupantes: la primera se refiere a las consecuencias de las reformas laborales que se están aplicando en América Latina, que la misma CEPAL (2002, p. 77) advierte:

El aumento de la desprotección ha sido un rasgo significativo de la flexibilización del empleo, que en muchos casos ha acompañado a las reformas laborales. Ésta

comprende diversos aspectos: ampliación de la gama de contratos disponibles, que incorporan a aquellos de duración fija, extensión del período de prueba y facilidades para la subcontratación; ampliación de las causas de despido y abaratamiento del mismo y, en algunos casos, introducción de sistemas de protección frente al desempleo a través de cuentas individuales. Estos componentes aumentan tendencias a la informalización y precarización del empleo, porque incentivan el uso de contratos temporales, la mayoría de las veces desprovistos de sistemas de protección y con bajos niveles de ingreso. (*La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*, Santiago de Chile, mayo 2002, p.77).

La segunda tendencia se refiere al aumento del desempleo y sus repercusiones en la equidad que también subraya la CEPAL como constante de la pasada década:

El desempleo abierto urbano aumentó en la mayoría de los países, y sigue afectando desproporcionadamente a los estratos de menores ingresos. Como promedio en la región, en 1997 la tasa de desempleo en el 25% de los hogares de menores ingresos duplicaba con creces la tasa global. Por ello la desocupación sigue fuertemente asociada a los problemas de pobreza y desigualdad. No obstante, en los países donde se elevó el desempleo durante la década, éste comprometió crecientemente a sectores medios, hecho que concuerda con la tendencia a un incremento de la dificultad de los jóvenes con niveles medios de educación para encontrar trabajo (Ibidem, p. 78).

Todos estos aspectos se integran además en un proceso de cambios fundamentales en el mercado del trabajo. La transformación que se está desarrollando en materia de empleo y trabajo se refleja en: la creciente flexibilidad del empleo, la individualización de las condiciones de trabajo, la fragmentación de la mano de obra y las diferencias en la temporalidad de la vida laboral (Castell, 1997). La diversificación del trabajo es otra de las características del nuevo mundo tecnoeconómico.

Los dos elementos clave de esta transformación son la flexibilidad y los cambios en el proceso laboral. Esto quiere decir más trabajo eventual y con tiempos parciales, así como más trabajadores por cuenta propia, o aumento de los trabajos informales o atípicos. La flexibilidad se refleja en la precarización de las condiciones laborales, la inestabilidad que genera esta flexibilización del trabajo y los contratos, y la aparición entre el trabajo reconocido y el desempleo. En muchos países son más los trabajadores informales que los empleados en el sector formal moderno de la economía.

Junto con estos cambios las políticas y modelos de formación para el trabajo desarrollados en América Latina han sido objeto en los pasados años de un renovado interés y de profundos cambios no sólo por los nuevos enfoques para atender situaciones complejas como las descritas en el párrafo anterior, sino también por los nuevos actores y las modificaciones en los desempeños de los mismos. Ambas dimensiones, nuevos enfoques, nuevos actores y nuevas funciones de éstos se determinan mutuamente y ofrecen una innovación a la formación de los jóvenes para el trabajo en América Latina.

Las características que revisten estos actores conforman una nueva institucionalidad y se manifiestan como una experiencia sobresaliente de América Latina. Dos grandes temas dominan estos cambios. El primero se refiere a las causas que están en el origen de esta participación de nuevos actores, como son la crisis de los Estados imperantes en la región y de sus instituciones tradicionales encargadas de formación para el trabajo; los cambios y evoluciones de las organizaciones de la sociedad civil y el tipo de población a la cual enfocan sus actividades.

El segundo tema es la función que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en el fortalecimiento y protagonismo de los gobiernos locales en los países de América Latina. La formación para el trabajo de los jóvenes, en el marco de estos

procesos es considerada como una estrategia dinamizadora y de contención social.

De acuerdo con los propósitos y objetivos propuestos para nuestro trabajo, mencionaremos algunas de estas experiencias llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil que den cuenta de proyectos exitosos desarrollados en distintos países de la región y que a su vez permitan analizar su perfil institucional, además, cuáles son sus enfoques y estrategias de intervención, a quién atienden, cómo funcionan y el papel que desempeñan en el desarrollo local. Nos detendremos además en los logros, los temas críticos y los desafíos pendientes a modo de reflexión de las experiencias analizadas. Como último aspecto también revisamos experiencias de organizaciones de la sociedad civil de México que han desarrollado su trabajo orientados hacia la capacitación de jóvenes.

Seleccionamos seis experiencias nacionales en diferentes países de América Latina, de prestigio y reconocimiento ya internacional consideradas como "casos de referencias" llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil: Paísa Joven, de Colombia; Foro Juvenil de Uruguay; Centro de Profesionales para la Acción Comunitaria (CEPPAC), y la Escuela de Formación Profesional en Oficios de la Fundación Cristo Vive, de Chile; la ONG Viva Río, y el Polígono Industrial Don Bosco (PIDB). Para analizar la función que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil de formación para el trabajo en el desarrollo local revisaremos experiencias realizadas en Montevideo (Uruguay), en Medellín (Colombia), en las comunas de Lo Espejo y el Bosque en Chile, así como en ciudades de Argentina (Arrecifes, Salto y Pérez Millán). Para México tomaremos como casos de estudios el Instituto Poblano de Readaptación, A. C. (IPODERAC), el Fondo de Valle Bravo y Solidaridad (FOVASO), la Coordinadora de Comunidades y Ejidos Forestales del Estado de Oaxaca (COCOEFO) y el Centro de Estudios sobre el Desarrollo Rural (CESDER). Estas experiencias no abarcan la realidad de cada país, ni menos de la región; su selección obedeció más bien a una lógica de representatividad de la

diversidad de las variables comunes y específicas de cada caso, y su análisis permite identificar las tendencias imperantes en el campo.

3.1 La participación de las OSC en programas de formación para el trabajo en América Latina

En este apartado queremos identificar las causas de la participación en la región de las organizaciones de la sociedad civil, específicamente de las que orientan su trabajo a la formación de los jóvenes.

La participación de nuevos actores sociales o la preponderancia que han adquirido en las décadas recientes del siglo XX, como formas inéditas de relacionarse y organizarse, encuentran sus causas, como ya hemos manifestado en el capítulo II, en las crisis de las estructuras centralizadas, del tipo de Estado imperante en las regiones (democracias populistas, autoritarias y corporativistas). En este contexto, y como parte de las propuestas de reforma del Estado, comenzará la desestatización del mismo.

Frente a la crisis de las instituciones clásicas de formación para el trabajo imperantes en la región, y pese al enorme esfuerzo llevado a cabo durante muchos años por el gobierno y sus instituciones, (educación media técnico-profesional, formación superior en centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades) aparece gran variedad de instituciones, sindicatos, ministerios, Secretaría del Trabajo, organismos municipales, y las organizaciones de la sociedad civil se presentan como los actores más novedosos.

Las organizaciones de la sociedad civil que ya operaban desde hace tiempo en la región, empiezan a ser identificadas y reconocidas como posibles actores para el suministro de algunos servicios públicos (por ejemplo, se hace visible su función en la formación para el trabajo). Se gesta de esta manera un modelo que consiste en transferir las entidades públicas que hasta ahora habían prestado sus servicios

hacia el sector público no estatal, si bien el Estado continúa manteniendo su responsabilidad básica.

De esta manera comenzaron a establecerse convenios con distintas instituciones (empresas, iglesias, organizaciones sociales, etcétera) diversificando la oferta, diseñando esta última en función de la demanda o el estudio de necesidades reales, creando mecanismos de ejecución delegada de programas, en los que se transfieren fondos públicos, por ejemplo a ONG¹ para que éstas implanten los programas.

Dadas las limitaciones administrativas técnicas del aparato del Estado de los países latinoamericanos –y en esto también hay, desde luego, importantes diferencias de grado–, reforzadas en los años ochenta por la escasez de fondos públicos característica de períodos de ajuste fiscal como los que atravesaba la región en esos tiempos (Navarro, en Bresser Pereira y otros, 1998, p. 101).

Puede argumentarse que muchos programas nacionales de gran magnitud, como el Plan Nacional de Educación Profesional de los Trabajadores (PLANFOR)² en Brasil, Proyecto Joven³ en Argentina o Chile Joven,⁴ en Chile, no hubiesen sido

¹ En la región es común denominar a estas instituciones ONG, y no organizaciones de la sociedad civil, como las hemos llamado en nuestro trabajo.

² Estructurado e implantado a partir de 1995, Planfor impuso un rumbo nuevo a la educación profesional, tratándola como una cuestión de política pública, reconociendo y movilizándolo a nuevos actores y actuando en la construcción de una nueva institucionalidad de la educación profesional en el país. Tiene como objetivo global articular gradualmente toda la capacidad de la educación profesional existente en el país y propiciar anualmente calificación y recalificación de por lo menos 20% de la población económicamente activa (PEA) mayor de 14 años. Considerando que la PEA brasileña está constituida por alrededor de 75 millones de trabajadores mayores de 14 años (entre ocupados y desocupados, mercado formal e informal), el 20% equivaldría a 15 millones de trabajadores. En 1996 atendió a 2.614 municipios y en 1997 a 3.843 (en el país hay un poco más de 5 mil municipios).

³ Proyecto Joven en Argentina se inició en 1994 con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El proyecto imita a su contraparte chilena en el sentido de utilizar la formación como un medio para aumentar el empleo entre los jóvenes, particularmente de los estratos de bajos ingresos. Al formar a estos jóvenes, el programa intenta incrementar su productividad e infundirles valores y actitudes apropiadas, habilidades y valores que, a su vez, se supone que mejoran sus oportunidades de obtener y mantener un trabajo. Dirigido a 170 mil jóvenes provee fondos al ministerio de Trabajo para contratar formación con cualquier institución confiable, ya fuera pública, privada o de la sociedad civil (Castro C. De Moura, 2002).

desplegados de la manera oportuna y eficiente en que lo fueron, y en algunos casos ni siquiera hubiesen sido lanzados exitosamente de no haberse producido la entrada en escena de nuevos actores y el cambio de roles de los preexistentes. Aunque si bien, como lo plantea Claudia Jacinto (1999), la transformación de la función del Estado, y especialmente de sus organismos centrales responsables de la formulación de políticas supone transferencias y responsabilidades, no implica (por lo menos necesariamente) que se debilite. Se produce un aumento de la participación en las políticas de los beneficiarios, de la sociedad civil, de los organismos locales y de mercado, pero el protagonismo del Estado sigue siendo fundamental.

Otra de las causas complementaria de la primera que explican porqué a partir de la década de los ochenta comienzan a participar las organizaciones de la sociedad civil en las políticas de formación para el trabajo, la encontramos en la evolución que dichas organizaciones, principalmente las ONG, tienen en su gestión, en poder responder a las posibilidades que ofrecía la reforma del Estado antes descrita. Ambas dimensiones guardan una estrecha relación.

Las ONG desempeñaban sus funciones fundamentalmente como actores de movilización política. Eran, además, agentes de canalización de recursos financieros extranjeros para la ejecución de programas sociales vinculados con el desarrollo. La acción de las ONG como proveedoras de servicios sociales y de acciones conjuntas o de alguna manera apoyadas o coordinadas con programas estatales, en este caso, en programas de capacitación laboral, es una innovación, producto de la evolución que empezó a ser recorrido por las organizaciones en estos últimos años. Si bien esta evolución ha atravesado por etapas diversas y

⁴ Experiencia llevada a cabo en Chile sobre formación para el trabajo de los jóvenes "Chile Joven". Podemos señalar que este programa se comenzó a ejecutar en 1992 financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y, a partir de 1996, con recursos del presupuesto nacional. Los agentes que participaron en estos programas fueron: el Estado en el diseño global de los programas, la ejecución de los cursos se delegó a una diversidad de actores institucionales y organizaciones públicas y privadas. La evaluación y supervisión se llevó a cabo con fondos del presupuesto nacional.

marchado a diferentes ritmos en cada país, se habla ya de un nuevo paradigma cuando se alude a las ONG (por sus métodos de gestión, por la forma de encontrar recursos financieros y por su nueva relación con el gobierno) (Reygadas, 2002).

Dichas modificaciones se llevan a cabo generalmente como respuesta a la iniciativa del Estado, que llama a las ONG a incorporarse al esquema de política social. La entrada en procesos de cooperación no ha sido inmediata, fácil ni generalizada. Los gobiernos han debido hacerse merecedores de la confianza de las ONG, y éstas a su vez han considerado la oportunidad para el reconocimiento de sus operaciones e influencia e incluso de reconocimiento como actores válidos de cara al Estado así como la posibilidad de expandir su base de recursos. Esta combinación de esfuerzos ha terminado por vencer resistencias ideológicas y políticas sobre todo presentes en las organizaciones. A pesar de su muy limitada, y en muchos casos aún superficial relación de cooperación, lo cierto es que se ha iniciado una nueva etapa de la forma en que se conciertan intereses de ambos sectores.

Por último, encontramos como causa importante de la participación de estas organizaciones enfocadas a prestar servicios, su atención dirigida a gran cantidad de trabajadores que con los sistemas de formación tradicionales habían quedado sin atender. En este hecho está la raíz de que en general en América Latina los programas llevados a cabo por instituciones del Estado han protegido y han sido dirigidos a los trabajadores más organizados —en particular las clases medias y los trabajadores sindicalizados—, dejando al margen una considerable proporción de población trabajadora en el sector informal, así como a grupos más necesitados severamente excluidos.

Las organizaciones de la sociedad civil centraron siempre su atención a este sector de la sociedad. Sus actividades, además, siempre tuvieron que ver con poblaciones marginadas, con serios problemas de inserción y desarrollo. La

legitimidad que tenían en las comunidades, por su acción y formas de operar, por la cercanía que estaban acostumbrados a tener con los usuarios de sus servicios, por la integralidad o carácter humano y personalizado que le imprimen a los servicios que prestan, las convirtió en un referente significativo para ejecutar políticas vinculadas con programas gubernamentales.

3.2 Su perfil institucional

Siguiendo los lineamientos establecidos en el capítulo II clasificamos las organizaciones de la sociedad civil de acuerdo con los perfiles descritos. Para el caso de las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la formación para el trabajo de los jóvenes en América Latina las podemos dividir en cuatro grupos.

Un primer grupo lo constituyen las cámaras empresariales;⁵ las asociaciones de comerciantes, los comités de productividad e innovación tecnológica, los centros para el desarrollo y competitividad de las empresas son organizaciones formadas y más vinculadas con grupos dirigentes e intereses de clases (son quienes forman parte de estas organizaciones). Algunas cámaras y asociaciones de empresarios ya habían participado ampliamente en el asunto de la formación para el trabajo, fundamentalmente a través de su participación en la gestión de los sistemas e institutos de formación profesional. El desarrollo y ejecución de programas de capacitación por parte de los empresarios se ha ido ampliando en estos últimos años, producto de las innovaciones tecnológicas, de los cambios en la organización de la empresas y por las nuevas competencias demandadas a los trabajadores. Estas organizaciones representadas por las cúpulas empresariales empezaron a reforzar sus programas institucionales para elevar la productividad (motivación de su participación).

⁵ Por ejemplo la Federación de las Industrias de Río de Janeiro (FORJAN) en Brasil, la Cámara Chilena de la Construcción, en Chile, en Venezuela, la iniciativa de las empresas del Grupo SIVENSA, a través de la Fundación FUNDAMENTAL. En Argentina, las empresas nucleadas en la Cámara de la Industria Gráfica, a través de la Fundación Gutenberg. En México la Cámara

Este tipo de organizaciones generalmente son las ejecutoras de los programas financiados y concertados con las secretarías y ministerios de Trabajo, con el fin de evitar los recortes de personal en las mismas, o bien son organizaciones que responden a las demandas específicas de sus empresarios afiliados. En muchos casos el origen de sus recursos se conforma a partir de las cuotas que aportan sus asociados (el origen de sus recursos). Desarrollan también programas dirigidos a la micro, pequeña y mediana empresa,⁶ ya que algunas de las grandes empresas llevan a cabo su propia capacitación. La población atendida responde generalmente a obreros ya calificados, cuadros medios, personal directivo, y sus beneficiarios son personas ya insertas en el mercado de trabajo.

Un segundo grupo lo constituyen organizaciones de la sociedad civil, clasificadas como Corporativa, tal es el caso de Foro Juvenil⁷ en Uruguay, y Paise Joven⁸ en

Nacional de la Industria Textil, y la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, son algunas de las que podemos citar con este perfil.

⁶ Como el desarrollado por el Servicio de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE).

⁷ Foro Juvenil es una organización privada, sin fines de lucro, fundada en 1981, dedicada a la promoción, investigación y consultoría en temas de adolescencia y juventud en Uruguay y a nivel regional. Su finalidad es contribuir a la creación y consolidación de condiciones equitativas para la inserción protagónica de los y las jóvenes en la sociedad. Sus objetivos institucionales son: a) producir conocimientos sobre la realidad juvenil, abordándola tanto global como sectorialmente, o en relación a áreas problemáticas; b) desarrollar y sistematizar experiencias piloto de promoción juvenil en temas estratégicos; c) elaborar y realizar con otros actores públicos y privados proyectos de mediano alcance que respondan a los principales problemas juveniles; d) comunicar la información y la reflexión institucional, sensibilizando a la opinión pública en general y a sectores vinculados a la realidad juvenil en especial. Los temas principales en los cuales trabaja: educación y trabajo (formación para el trabajo e inserción laboral), apoyo a pequeñas y medianas empresas juveniles, niños y jóvenes urbanos en desventaja social, cultura juvenil, juventud rural, juventud y cooperativismo, intercambio juvenil a nivel nacional, regional e internacional, programa de apoyo a residencias estudiantiles (Jacinto, 1997, p. 79).

⁸ Paise Joven es una corporación mixta, sin fines de lucro, cuya constitución legal tuvo lugar en 1994, en Medellín, Colombia. Contó con la asistencia técnica de la Agencia de Cooperación del Gobierno Alemán (GTZ). Es una organización de "segundo piso", es decir, no es ejecutora directa de acciones ni está concentrada en el fortalecimiento institucional de sus miembros. Es, de hecho, una red institucional sobre el tema juventud en la ciudad y una promotora de redes específicas de tipo temático o funcional a las que sus documentos internos llama subredes. De manera oficial Paise Joven define su misión: "A nivel organizacional, Paise Joven posibilita el desarrollo institucional de sus entidades miembro, fortaleciendo su capacidad de gestión y promoviendo sus proyectos; se incide así en la calidad, impacto y pertenencia de sus acciones. A nivel social, como red de entidades que trabajan con jóvenes, busca la concertación mediante la identificación de perspectivas comunes y alianzas estratégicas." Las herramientas de acción adoptadas por Paise Joven fueron:

- La capacitación y la asesoría en metodologías de planeación, gestión y evaluación de proyectos. La sistematización de experiencias reconocidas como exitosas o con gran

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Colombia. En estas organizaciones la capacitación laboral ocupa una importancia central dentro de sus objetivos, motivación de su participación y actividades. Están formadas generalmente por personal capacitado y establecen relaciones y alianzas con otras instituciones para la ejecución de los programas. Reciben financiamiento de organismos internacionales, participan en concursos y licitaciones otorgados por los Estado, además, atienden a población marginada, en situación de pobreza y excluidos del sistema escolar.

Un tercer perfil institucional está compuesto por las organizaciones vinculadas con las dinámicas de la Iglesia, antiguas ONG dedicadas a trabajo social que han evolucionado hacia otro tipo de prestaciones, entre ellas, la capacitación para el trabajo. Podemos citar el caso del Centro de Profesionales para la Acción Comunitaria (CEPPAC),⁹ y la Fundación Cristo Vive,¹⁰ de Chile; así como el

potencial de ser repetidas. La evaluación de políticas, programas y proyectos, y la difusión de experiencias de trabajo con la juventud, así como de los resultados de sistematización y evaluación. Para el logro de sus objetivos Paisea Joven se centra en tres áreas de trabajo, a saber: a) la organización juvenil para el fortalecimiento de los procesos de convivencia y participación ciudadana; b) la educación, como una vía para ampliar y mejorar la intervención de las instituciones que apoyan procesos de participación escolar y el diseño de modelos pedagógicos, y en tercera instancia, y c) la capacitación y promoción para el empleo, que intenta mejorar la calidad de los programas de promoción y adiestramiento para el trabajo de jóvenes (Ramírez, 1999).

⁹ El Centro de Profesionales para la Acción Comunitaria (CEPPAC) es una corporación de derecho privado, que en el pasado estuvo ligada al trabajo social con la Iglesia Católica y se disolvió en 1990, transformándose en 1991 en organización no gubernamental, desarrolla actividades en el área sur poniente de Santiago en Chile (comunas de El Bosque, San Bernardo, la Pintada y Buin). El CEPPAC está orientado a actividades de desarrollo de la familia popular, con una experiencia acumulada en el apoyo a las organizaciones de ollas comunes durante el periodo de la dictadura militar y, posteriormente en el proceso de reconversión de las ollas comunes a microempresas de alimentación. Desarrollan dos áreas de trabajo: una que es el área niños, en donde funciona un programa que es de apoyo a los niños y adolescentes trabajadores. Este programa tiene distintas líneas de apoyo: apoyo familiar, escolar, talleres de formación, de recreación. La otra área que es el fuerte de la organización está vinculada con la capacitación laboral. Al interior de esta área hay tres programas: uno dirigido a los microempresarios; luego hay un programa laboral destinado a las mujeres, orientados principalmente a jefas de hogar; y un programa de capacitación laboral de jóvenes.

¹⁰ La Fundación Cristo Vive es una fundación privada sin fines de lucro, dedicada a la educación y promoción social de sectores de escasos recursos. Entre sus principales iniciativas figura la Escuela de Formación Profesional de oficios creada en 1990, luego de una experiencia en formación en oficios de jóvenes y mujeres participantes en campamentos de verano, durante la década de los ochenta. La Escuela ha recibido recursos de la cooperación internacional y de fundaciones privadas de desarrollo social lo que les ha permitido llegar a contar con un establecimiento de seis mil metros cuadrados construidos y con muy buen equipamiento. Ubicada

Polígono Industrial Don Bosco¹¹ de Guatemala. También reciben financiamiento internacional (de organismos de cooperación) y local (proveniente de iglesias y otros organismos), así como del gobierno. La motivación de su participación está muy vinculada no sólo con la formación para el trabajo de los jóvenes sino también con la transmisión de valores, cuya fuente la constituye la doctrina social de la Iglesia. Atienden a jóvenes marginados que viven en extrema pobreza.

Un cuarto y último grupo está formado por organizaciones civiles, con características más locales,¹² vecinales (tipo centros comunitarios), los cuales

en la zona norte de Santiago, la escuela de Cristo Vive cubre principalmente, las comunas de esa zona, sin embargo crecientemente ha ido incorporando también jóvenes de otras comunas más alejadas.

¹¹ El Polígono Industrial Don Bosco –PIDB– es una institución privada de carácter educativo y de proyección empresarial, animada por religiosos de la Congregación Salesiana. Tiene su sede en la ciudad de Guatemala. El PIDB está ubicado en el municipio de San Salvador en medio de nueve comunidades marginales. Sus orígenes se ubican en el oratorio festivo del ex Colegio Don Bosco de San Salvador. Nace, a partir de un encuentro real y cercano de la comunidad salesiana con los miembros de las comunidades aledañas al Colegio Don Bosco como una alternativa de desarrollo ante la situación de extrema pobreza que viven las familias de la zona. El complejo empresarial, que reúne empresas cooperativas conformadas por miembros de la comunidad, se instaló en 1986. A partir de esta iniciativa colectiva, se empieza a gestar el proyecto integral que ofrece el PIDB a sus beneficiarios. La misión del PIDB es propiciar el desarrollo de los jóvenes desfavorecidos partiendo de un nuevo modelo empresarial. Ofrece a sus jóvenes beneficiarios un camino de desarrollo integral, basado en la Doctrina Social de la Iglesia. Este concepto de desarrollo está ligado al nuevo modelo de empresa, también inspirado en la Doctrina social de la Iglesia, que tiene por finalidad no simplemente la producción de beneficios, sino más bien la existencia misma de la empresa como comunidad de hombres, que, de diversas maneras, buscan la satisfacción de necesidades fundamentales y constituyen un grupo particular al servicio de la sociedad entera. La integralidad que ofrece el PIDB, es uno de los elementos innovadores que lo coloca como una opción para los jóvenes más desfavorecidos. Sus acciones están divididas en distintas áreas: área de educación formal, se entiende a la comunidad educativa del Instituto Técnico Obrero empresarial (ITOE); área de educación de jóvenes en dificultad; área de animación comunitaria y ecológica; área de salud; área de proyectos de desarrollo (Espinoza Miranda; Pérez; Smutt, 1999, p.22).

¹² Viva Río es una ONG surgida en 1993, en Río de Janeiro, a partir del impacto de dos acontecimientos traumáticos: el asesinato de ocho niños de la calle que dormían junto a una iglesia del centro de la ciudad, y el asesinato de 22 habitantes de una villa-miseria en la zona oeste, ambos cometidos durante la madrugada por policías. Frente a estos acontecimientos que exponían dramáticamente la violencia a que la ciudad estaba sometida, un grupo de personas de los más variados segmentos de la sociedad civil (empresarios, sindicalistas, intelectuales, líderes comunales, deportistas, artistas, etc.) interesados en buscar soluciones que pudiesen revertir, a corto plazo la situación en la ciudad. La misión de Viva Río se resume en las expresiones: "paz para la ciudad" e "integración de la ciudad". Coherente con la misión propuesta, las acciones de Viva Río intentan alcanzar los siguientes objetivos: a) difundir signos de paz asociados a agendas positivas, a través de campañas que involucran a toda la ciudad; b) fomentar el desarrollo comunal a través de la oferta de crédito y asistencia técnica a proyectos de micro-empresas en villas

según la descripción de Claudia Jacinto (1998), realizan una oferta de atención social variada, que incluye a jóvenes a partir de una fuerte inserción territorial. Es el caso de las ONG de base, que además de brindar atención alimentaria y sanitaria, o cuidado de niños pequeños en guarderías, muchas veces, a partir de la demanda de la propia comunidad, organizan una capacitación para jóvenes. La función del trabajo voluntario es muy significativa en este tipo de organizaciones.

En América Latina este grupo se constituye como el más amplio, por el número de organizaciones que existen en cada país. No existen estimaciones precisas de la cantidad de ONG que desarrollan programas dirigidos a jóvenes pobres en capacitación laboral. Por ejemplo, en Argentina (Macri, 1995, citado por Jacinto, 1998, p. 39) menciona que según una estimación en Argentina en 1991, había alrededor de 100 en todo el país. En 1994, en un relevamiento efectuado para tal fin, se detectaron 28 ONG en Capital Federal y Gran Buenos Aires. En Brasil, para la implantación del Programa de Servicio Social Voluntario predominaron las ONG (42%) y las asociaciones de pobladores (41%), habiendo también iglesias y otros centros religiosos (13%) y sindicatos (4%) (Ayrton y Mazzotti, 2002, p. 377).

El Programa Comunidad Solidaria fue creado en 1995 con el objetivo de unir a la sociedad brasileña en la lucha contra la pobreza y todas las formas de exclusión social. Este programa se ejecuta con la intermediación de la Asociación de Apoyo a los Programas de Capacitación Solidaria, una organización sin fines de lucro, que capta recursos de la iniciativa pública y privada, de instituciones nacionales e internacionales para el desarrollo de proyectos de capacitación de jóvenes para el trabajo, propuestos y ejecutados por organizaciones de la sociedad civil. De 1996 a 2001 el programa capacitó cerca de 115 mil jóvenes para el mundo del trabajo, con convenios establecidos con más de 2 300 organizaciones de la sociedad civil, que actúan en nueve regiones metropolitanas (www.pcs.org.br).

miserias y barrios pobres; c) conjugar seguridad pública y derechos humanos; d) promover la educación de jóvenes y adultos, como opción estratégica con sentido movilizador, ya que la juventud pobre y poco escolarizada vive en riesgo de marginalidad, como consecuencia de las restricciones de acceso a los mercados de trabajo y a la ciudadanía (Fernández, 1993,p.3)

3.3 Población atendida

En América Latina la precarización de la fuerza de trabajo y la reducción de los costos del mismo, a fin de aumentar la productividad y competitividad de los países, pone a los jóvenes en una posición dentro de la sociedad marginal y excluyente. Además, es difícil evaluar el número de jóvenes involucrados en los trabajos informales (que se tornan cada vez más formales). La imposibilidad de censarlos los hace invisibles ante la sociedad organizada. La situación se agrava aún más con los jóvenes provenientes de familias pobres. Éste es sin duda el sector más vulnerable de la sociedad, ya que en situaciones conflictivas casi habituales que en otros jóvenes pueden ser resueltas por sus propias familias, en los jóvenes marginados y excluidos se van acumulando como desventajas y privaciones.

La magnitud de la población de jóvenes pobres, definidos como aquellos pertenecientes a hogares bajo la línea de pobreza, es importante. Eran hacia mediados de la década del noventa, casi 300 mil en Bogotá, alrededor de medio millón en el Área Metropolitana de Buenos Aires y en Chile, más de 600 mil en el estado de México. Los porcentajes de jóvenes pobres sobre el total de jóvenes del grupo de 15 a 24 años de edad varían entre el 22,1% en Chile, en Bogotá 23,9%, en el Estado de México con 25,3% y en el Área metropolitana de Buenos Aires con el 27,2% (Gallart, 2001, p. 64).

Esta situación de pobreza incide en la situación escolar de los jóvenes, sabiendo además la importancia que tiene la educación básica para el futuro educativo y laboral de los mismos.

Respecto a la inserción laboral, los jóvenes pobres duplican las tasas de desempleo con respecto a las de los no pobres.

En el caso argentino, casi la mitad de los jóvenes pobres que busca trabajo no lo encuentra (46,6%), en México y Bogotá aproximadamente un tercio está desocupado y, en Chile sólo el 8,4 por ciento, aunque ese porcentaje se ha incrementado en la actualidad (Ibidem, p.65).

Es impactante además la cantidad de jóvenes pobres que no estudian ni trabajan: más de 210 mil en el área metropolitana de Buenos Aires, 202.646 en Chile, 70.412 en Bogotá, y 226.605 sólo en el Estado de México (México).

Ahora bien, respecto al problema que a nosotros nos interesa para nuestra investigación, nos formulamos la siguiente pregunta: ¿quién atiende a este sector excluido de los circuitos tradicionales de la escuela y del acceso al trabajo, producto de los procesos descritos?

El enorme sector de jóvenes con deficiencias en la educación básica, con pocas o casi ninguna oportunidad de ingreso al mundo del trabajo, o los involucrados en los trabajos informales fueron quedando excluidos de la población focalizada por las instituciones tradicionales que desarrollaban políticas de formación para el trabajo. Dichas instituciones orientaron la formación hacia los componentes del sector formal y moderno. En el caso de Brasil, por ejemplo, los empleadores y directores (de las empresas del sector formal que pagan el uno por ciento del impuesto a la nomina salarial) se interesan poco o nada en dirigir programas a trabajadores que estén fuera de sus sectores componentes.

Para revertir, o atenuar toda esta problemática, se han implantado en la región programas de capacitación dirigidos a jóvenes provenientes de situaciones con grandes déficit económicos y culturales.¹³

¹³ Para revisar el análisis de algunas experiencias relevantes, consultar Gallart, María Antonia (2000) *Formación, Pobreza y Exclusión*. CINTERFOR. Montevideo; Jacinto Claudia y Gallart María A. (1998) *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. CINTERFOR; Jacinto Claudia y otros (2002) *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos. Estudios de casos en América Latina*. UNESCO; Jacinto Claudia (1999) *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: enfoques y tendencias en*

Las organizaciones de la sociedad civil han dirigido su atención a focalizar fundamentalmente sus programas a esta población objetivo. Los análisis efectuados¹⁴ manifiestan una participación mayoritaria de usuarios bajo la línea de pobreza, más desprovistos de posibilidades. No abarcan estas organizaciones la atención de una gran cantidad de jóvenes, pero en su conjunto su alcance no es despreciable, más aun pensando que atienden a una población muchas veces abandonada por las otras instancias del Estado y del mercado. En muchos casos, y más cuando se trata del último grupo de organizaciones descritas en los perfiles institucionales, es decir las ONG de base, como no llevan registros del impacto de sus programas, se vuelve imposible evaluar en número de jóvenes atendidos. De todas maneras y antes la magnitud del problema, quedan aún muchos aspectos por resolver desde el punto de vista cuantitativo, como bien nos señala María Gallart (2000, p. 31):

...el conjunto de programas está lejos de alcanzar un impacto significativo en la población objetivo, más aun si se toma en cuenta que la desocupación juvenil no plantea un problema de stock (un número existente de jóvenes que hay que capacitar e incluir en el mercado de trabajo), sino de flujo: aun en el supuesto de que cada año se capacite a un número minoritario pero relevante de jóvenes, en las nuevas generaciones subsistirá la situación, pues no es previsible que varíen en el mediano plazo las condiciones demográficas, de expulsión del sistema educativo y de dificultades en la inserción ocupacional que alimentan ese flujo.

Las experiencias revisadas de las organizaciones civiles en distintos países de América Latina definen la población atendida en términos generales por su condición de pobreza y su situación de excluidos de la educación formal. Sólo en el caso de las organizaciones más vinculadas con las cámaras empresariales orientan sus más programas hacia la formación de cuadros medios y altos, y

América Latina. UNESCO. Pieck Enrique (2001) *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*. Universidad Iberoamericana.

¹⁴ Para lo cual se revisó toda la bibliografía mencionada Jacinto (1999); Gallart (2000); Pieck (2001); Jacinto (2002); Jacinto y Gallart (1998)

responden fundamentalmente a cubrir necesidades que sus trabajadores no cuentan respecto a las competencias requeridas por el mercado de trabajo surgidas por los cambios en la organización de la empresa.

Los jóvenes atendidos por estas organizaciones, revisten una gran heterogeneidad, aún en su homogeneidad de ser desfavorecidos, ya que presentan en muchos casos, una gran marginalidad, un marcado aislamiento o pertenecen a sectores urbanos pobres estructuralmente o recientemente pauperizados.

Se trata de jóvenes cuyos niveles educativos van desde escolaridad primaria incompleta hasta secundaria incompleta. Esto implica que difieren en cuanto a nivel de consolidación de habilidades básicas y sociales. Sin embargo, la mayoría de los jóvenes presentan débiles logros tanto en competencias de lecto-escritura y matemática aplicada como en habilidades de pensamiento lógico y analítico, ineludibles para la comprensión de consignas y de secuencias de acciones. Además, sus competencias interactivas son consideradas distantes de las requeridas en el contexto laboral. Ante esa realidad, muchas experiencias han debido acomodar los objetivos y los procesos formativos para compensar debilidades en competencias que son el sustrato de la capacitación técnica (Gallart, 1998, p.323).

Esta tensión —jóvenes excluidos y con baja escolaridad pero capaces de formarse— está presente en varias de las organizaciones analizadas. En el caso de Cristo Vive (Chile), por ejemplo, tratan de enfrentar este problema con tipos de pruebas psicomotrices, que les permiten evaluar la vocación de los postulantes. Esto “nos permite saber hasta dónde el chiquillo está metido en lo que quiere” (Capacitación de los Jóvenes Pobres en Chile, 1999, p. 147). En 1999, la Escuela de Formación Profesional en Oficios de la Fundación Cristo Vive contaba con una matrícula de 500 alumnos. La participación de mujeres en sus cursos de capacitación es baja, no superando el 5% del total de la matrícula.

Los beneficiarios de los programas que desarrolla el Centro de Profesionales para la Acción Comunitaria (CEPPAC) en Chile son jóvenes que tienen entre 18 y 23 años, cesantes, jefes de hogar con baja escolaridad y que no tienen capacitación en ningún oficio y, por tanto, sin calificación laboral. También participan jóvenes en procesos de rehabilitación (jóvenes que salen de la cárcel). La cifra anual de jóvenes que capacitan es cercana a los 400.

En el caso de la Corporación Paise Joven, de Colombia, se han capacitado localmente a 401 personas de 65 organizaciones en Medellín, 103 personas de 22 organizaciones en otras ciudades de Colombia y 29 personas de 26 organizaciones en otros países.

El perfil de los jóvenes beneficiarios que atiende el Polígono Industrial Don Bosco (PIDB) en El Salvador, es considerada como una alternativa para niños y jóvenes de ambos sexos, caracterizados por:

- Ser miembros de la comunidad que rodea a PIDB
- Ser parte de algunos de los programas de becas (por encontrarse en riesgo social o en conflicto con la ley)
- Ser socios de las empresas de PIDB

En la actualidad, el PIBD atiende a un total de 1020 beneficiarios directos y unos 45 mil indirectos, aproximadamente.

La organización VIVA RIO de Brasil centra su atención a jóvenes de ambos sexos cuyo nivel de escolaridad se sitúa entre el cuarto y el séptimo grado de la escuela primaria. Casi la totalidad vive en comunidades carentes, en la ciudad de Río de Janeiro o en el interior del Estado. La mayoría de ellos (43,7% vive con el padre y la madre, 32.3% viven sólo con la madre, 4.9% viven con el padre y 19.1% viven con otras personas. De los 3 200 jóvenes beneficiados con el Programa Servicio Social Voluntario, en cual participó VIVA RIO, 59.7% son de sexo masculino y

40,3% de sexo femenino. En cuanto a la raza, 31.4 % es blanca, 30% parda, 25.8% son de raza negra y 3.7 amarilla. Si comparamos estos números con la distribución de las mismas categorías en la población del estado de Río de Janeiro (54.8 blancos, 34.2 pardos, 25.8 negros y 0.1 amarillos, según el censo de 1991), verificamos que los sectores beneficiados fueron aquellos más frecuentemente excluidos del sistema regular de educación (Ayrton-Mazzotti, 2002).

Cuando analizamos los programas de FORO JUVENIL, es necesario tener en cuenta que esta es una organización de segundo piso, por lo que la caracterización que se presenta a continuación se refiere a los jóvenes que participaron de alguna de las modalidades de Formación Para el Trabajo durante el año 1998, a partir de los cinco Centros Juveniles gestionados por la institución. La población objetivo se enfocó a dos aspectos; el primero:

Tiene como propósito no reclutar a jóvenes pertenecientes a los sectores socioeconómicos medios y altos, y se aplica sin excepciones; el segundo tiene como objetivo captar a las personas que requieren un apoyo más amplio (por ejemplo adicciones, discapacidades, infracciones). A este segundo grupo se procura captarlo igualmente mediante propuestas conjuntas con otras organizaciones que desarrollan intervenciones más amplias, e incluso durante períodos más prolongados (Lasida y Berrutti, 2002, p. 81).

Los jóvenes que llenaron fichas de inscripción fueron 482. El grupo que se encuentra ubicado en edades claramente adolescente e incluso preadolescentes, comprendidas entre los 12 y los 14 años, constituye una tercera parte de los beneficiarios. El Programa ha profundizado en las características y necesidades entre los que caracteriza como adolescentes y como jóvenes. Considerando que en el grupo de 15 a 17 años también pueden ser ubicados beneficiarios correspondientes al grupo denominado adolescente, se concluye que éstos constituyen una parte importante que se puede estimar en algo menos de la mitad de los que participaron.

De los 842 jóvenes que participaron en cursos contratados a Foro en el marco de los Programas Opción Joven¹⁵ y Pro Joven, casi el 60% fueron varones y las edades de los 17 a 20 años, reuniendo en ese tramo a 44% de los beneficiarios a partir de esta modalidad. Respecto a la situación laboral, los datos disponibles (que no cubren a toda la población mencionada antes), indican que la mayoría de los jóvenes en el momento de iniciar el curso buscaba trabajo. Pero también es relevante que un grupo importante estaba trabajando en changas o zafras, por su cuenta, con una ocupación familiar remunerada e incluso un grupo reducido en un empleo efectivo. Respecto al nivel educativo alcanzado se puede tomar como referencia a los 100 jóvenes de los dos últimos llamados. El 15% no concluido la primaria, el 62.6% se ubicaba en los cuatro primeros años de secundaria o la educación técnica (a este sector correspondía solo el 10% de los beneficiarios) y finalmente el 6% había cursado otras modalidades técnicas o profesionales (Lasida y Berrutti, 1999).

3.4 Enfoques, estrategias de intervención y diseño de instrumentos

Uno de los aspectos más novedosos y destacados de las OSC es el concepto de enfoque integral de la formación para el trabajo. O sea, un tipo de formación que no sólo considera la formación técnica para el trabajo sino que se refiere además al tipo de valores, actitudes y visión del mundo que se promueve entre los jóvenes que participan.

Con este tipo de enfoque se desarrollan competencias interactivas, más de tipo social y gerencial para promover entre los jóvenes su capacidad de iniciativa ya sea para insertarse en el mundo laboral como para poder vivir en armonía con el mundo que los rodea. A su vez, el desarrollo de capacidades como la iniciativa, la empatía, el don de mando, la disposición a asumir responsabilidades, la creatividad, la responsabilidad, el saber expresarse y relacionarse con los demás,

¹⁵ A partir de 1995 comenzó a ejecutar programas el Instituto Nacional de la Juventud, con apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones, con la Intermediación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

trabajar en equipo, les permite reconocer oportunidades de trabajos y negocios, así como el desarrollo de capacidades empresariales personales.

Otro tipo de enfoque interactivo es el desarrollado por las ONG más vinculadas con las Iglesia Católica y el trabajo parroquial. La capacitación laboral que brindan este tipo de organizaciones va acompañada generalmente del tratamiento reflexivo y colectivo de temas considerados relevantes para la juventud; el embarazo adolescente, la drogadicción, el sida. Es un tipo de enfoque que tiene que ver, además, con la contención social de los jóvenes que participan. Las organizaciones de la sociedad civil desarrollan una noción del trabajador congruente con una visión integral del ser humano. El trabajador es entendido como sujeto económico, político y cultural, como sujeto de derechos, es decir, como ciudadano dentro de una visión amplia de la democracia e integral de la ciudadanía.

Para este enfoque las estrategias de intervención generalmente son implantadas a partir de módulos básicos, cuyo objetivo es abordar precisamente contenidos básicos como comunicación, lectura, cálculo y habilidades sociolaborales. Los módulos diseñados para el desarrollo de estas habilidades básicas tienen en cuenta también aspectos demandados desde el sector empresarial, considerados carentes en los jóvenes provenientes de hogares pobres y que buscan su primer trabajo, y que comprende hábitos como la puntualidad, el aseo, la presentación personal. Se incluye además el estudio de normativas laborales y ejercicios para la búsqueda de empleos. El desarrollo de estas habilidades y prácticas ayuda a los jóvenes provenientes de hogares pobres, incapaces de poder continuar estudios superiores, a desarrollar conductas que les ayudará a insertarse en el mundo del trabajo.

Las organizaciones de la sociedad civil no descuidan en sus programas los enfoques más orientados a la necesidad de garantizar un acceso adecuado y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo formal, lugar donde pueden

consolidar las competencias básicas. En varias experiencias hemos encontrado como estrategia para este tipo de enfoque el desarrollo de módulos específicos que consideran algún nivel de la educación formal (Polígono Don Bosco, Foro Juvenil). En el caso por el ejemplo de Viva Río, consideran la preparación de exámenes para la aprobación de la educación básica. Estas intervenciones, por lo general, tienen su origen en la búsqueda de una respuesta a quienes abandonan el sistema educativo con el objetivo de ayudarles a una reinserción en el mismo que les permita completar los ciclos básicos.

Un enfoque más vinculado con la formación profesional propiamente dicha, en general dirigida más a adultos y a trabajadores en actividades es el que corresponde a los programas desarrollados por las cámaras empresariales (el primer grupo descrito en la tipología de las organizaciones). Aunque en algunas oportunidades participan jóvenes, son pocos en relación con el total de los capacitados, sin que exista un enfoque claro hacia los jóvenes pobres. Es necesario señalar que estas instituciones tienen una muy buena articulación institucional con las empresas que ellos mismos representan, garantizando de esta manera una estrecha relación entre sus necesidades y la formación que se brinda.

En el caso de los otros grupos de organizaciones de la sociedad civil, el enfoque más vinculado con aprendizajes técnicos de la capacitación se desarrolla mediante módulos orientados tanto a la enseñanza de las habilidades tales como el reconocimiento y manejo de los procesos laborales, herramientas y equipos. Sin embargo "la capacitación técnica parece moverse en el medio de una continua tensión enmarcada por un contexto laboral difícil, que genera escasas posibilidades de empleo, y demanda cada vez mayores calificaciones" (Jacinto, 2002, p. 29).

Las pasantías en lugares de trabajo fueron una opción para resolver estas tensiones y resultaron de gran importancia para la primera experiencia de los

jóvenes con el mundo del trabajo. Es una manera de insertar a los jóvenes en ambientes reales de trabajo. Las pasantías están pensadas como técnicas de apoyo a la inserción laboral. De esta manera el joven tiene la oportunidad de profundizar y poner en práctica aspectos abordados en los cursos, así como superar las adversidades que se le van presentado. En algunos casos se realiza una vez terminados los otros módulos, aunque se han realizado experiencias de aplicación simultánea de ambas, intercalando días en aula y días en empresas. Los jóvenes reciben generalmente una remuneración que es equivalente a la de un trabajador de la categoría en que se desempeña, pero sin incluir las aportaciones y los beneficios de la seguridad social. La obligación de pasantías formó parte de los programas de Proyecto Joven en Argentina, de PLANFOR en Brasil y de Chile Joven en Chile. Las pasantías permiten acercarse a las empresas a los jóvenes que pertenecen a sectores más pobres "si bien el acceso a empresas legales y formales no entraña necesariamente la iniciación de carreras calificantes. En muchos casos se observa que la inserción se realiza en empleos precarios de corta duración que, en el corto plazo, significan el retorno al sector informal y más marginal de la economía" (Gallart, 2001, p.80).

No existe por parte de las organizaciones de la sociedad civil una fuerte articulación con el sector productivo y con las empresas en particular; si bien este aspecto está cambiando incipientemente todavía pareciera que la relación es más bien de solidaridad o humanitaria más que pensada para asegurar la pertinencia de la formación y el aprendizaje que se persigue con las pasantías. Muchos empresarios no reconocen aún este proceso como una vía que les permite favorecer y seleccionar recursos humanos nuevos para su empresa. Hay empresas incluso que persiguen con las pasantías ahorrar costos de las aportaciones sociales y trabajar con mano de obra barata.

El seguimiento de los egresados de casi todos los cursos que imparten las organizaciones de la sociedad civil es prácticamente inexistente, salvo en algunos programas en que es exigido por las entidades financieras (sobre todo organismos

internacionales). En estos casos responden a mediciones puntuales de impacto sobre cantidad de jóvenes insertos en trabajos al terminar los cursos. No existen estudios de trayectorias individuales de los egresados que nos den cuenta del impacto sostenido en el tiempo.

Por su misma flexibilidad estas organizaciones desarrollan también programas orientados a estimular el trabajo autónomo y la creación de microempresas. Para esto se desarrollaron estrategias de capacitación laboral en y para el trabajo independiente. "Los propios beneficiarios manifestaron reiteradamente su interés y sus proyectos en relación con el trabajo independiente y se registraron esfuerzos de algunos de los egresados en ese sentido (en algunos casos, frente al poco atractivo que presentaban las ofertas para convertirse en asalariados)" (Lasida, y Berrutti, 2002, p. 79). Sin embargo, respecto a aquellas experiencias que se dirigen al autoempleo o a microemprendimientos tuvieron dificultades, por una parte para encontrar nichos de actividades rentables, y por otro, la sustentabilidad económica de estas actividades en contextos económicos difíciles se hizo más problemática.

Para el diseño de los instrumentos de los programas de formación para el trabajo, las OSC recurrieron a diversas fuentes de aprendizaje. La Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, y CINTERFOR/OIT con sus investigaciones, sistematizaciones, reuniones, congresos y publicaciones aportaron reflexiones teóricas que sirvieron de base para la elaboración de métodos e instrumentos relacionados con la temática. Otra institución de la región que brindó asesoría, difusión de actividades, oportunidades de pasantías y que también fueron importantes por los aprendizajes y las metodologías aportadas fue el Centro de Investigación y Desarrollo (CIDE) de Chile. Estas instituciones fueron ofreciendo instrumentos probados en programas de mayor alcance, lo que a su vez motivó a las organizaciones nacionales a sintetizar sus experiencias y transformarlas en

modelos a escala (reproducibles en otros contextos) y difundirlas con la edición de manuales.¹⁶

3.5 Qué función desempeñan las OSC de formación para el trabajo en el desarrollo local

En el capítulo II de nuestro trabajo hemos abordado desde lo teórico la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en el marco del desarrollo local. En este capítulo queremos más bien plantearnos qué función desempeñan las organizaciones de la sociedad civil de formación para el trabajo que orientan su trabajo hacia los jóvenes desde una perspectiva local.

Plantearse la problemática de la capacitación juvenil desde una perspectiva de desarrollo local nos lleva a la necesaria consideración del territorio cercano, la comuna, incluso el barrio, como el espacio de articulación de procesos que se relacionan con determinados factores, entre ellos: a) la descentralización del Estado y la definición funcional de organismos públicos que deben acercarse cada vez más a la población, si pretenden ser efectivos en sus esfuerzos integradores; b) el reconocimiento de las identidades juveniles locales y de sus componentes culturales y valoraciones positivas; c) la aceptación y/o apertura de espacios de participación relevantes para que los jóvenes puedan sentirse ciudadanos en su cotidianidad; y d) la búsqueda de las actividades económicas donde los jóvenes puedan tener efectivamente oportunidades de desarrollo material y espiritual (Hidalgo; Espinoza Miranda, 1998, p. 299).

Las organizaciones de la sociedad civil han orientado en estos últimos años sus experiencias más a nivel local. Se trata de experiencias cuyo carácter es más integrativo en lugar que sustitutivo de otras experiencias y cuyo reconocimiento público (político, administrativo, jurídico, financiero) se debe a su contribución social en el contexto en donde desarrollan sus actividades. Se trata de una respuesta innovadora frente a procesos de descentralización del Estado.

¹⁶ Es el caso de la elaboración del manual "Orientación ocupacional de Jóvenes: Guía para

Evaluando los contenidos de algunas de las iniciativas de organizaciones que actúan en estrecho contacto con la realidad local, podemos observar que emergen mecanismos y dinámicas hasta ahora ausentes en las estrategias desarrolladas por las entidades formales y tradicionales que participaban en la capacitación de jóvenes para el trabajo. Es sorprendente como los sistemas tradicionales han dejado progresivamente de lado por ejemplo la construcción de alianzas estratégicas con otros sectores de la población, (empresas, y sociedad civil) exasperando criterios de autosuficiencia y autoreferencialidad que las llevaron a alejarse de las necesidades reales del mercado de trabajo. Ocuparse de la capacitación de jóvenes excluidos del sistema formal, favorecer la reinserción en la escuela y el trabajo tuvieron más bien que ver en el pasado con políticas clientelares y paternalistas. Estas políticas empezaron a ser contrastadas con iniciativas locales llevadas a cabo por organizaciones sociales cuyas potencialidades tienen verdadero alcance si la democracia y la participación constituyen la base que permite afirmar y consolidar tales iniciativas.

Las iniciativas locales, gracias a la intervención de las organizaciones de la sociedad civil, adquieren particularidades específicas, ya que los proyectos desarrollados tienen que ver con la identidad y necesidades del lugar, como respuesta a estudios de factibilidad que garantizan la eficacia, continuidad y suceso de los proyectos. Es mucho más fácil detectar necesidades en lugares más pequeños que elaborar macro programas centralizados que no tienen en cuenta las características específicas del lugar y de la población objetivo.

Son organizaciones que valoran el territorio como lugar de concertación para el desarrollo de sus actividades, que vinculan el objetivo de la capacitación e inserción laboral de los jóvenes con calidad social. Las iniciativas aquí descritas no agotan la cantidad de experiencias realizadas en la región; la descripción de algunas de ellas se realiza como marco de referencia para generar reflexión y

educadores" (1996), probado, evaluado y ajustado por el Foro Juvenil y traducido al portugués.

aprendizajes en torno de estos temas. Se trata de experiencias que tienen ya varios años de vida y que han demostrado su capacidad de permanencia.

Foro Juvenil de Uruguay, en la elaboración de sus últimos programas, decidió implantar en el diseño de sus estrategias de intervención iniciativas que tuvieran que ver con la dimensión local. Entre ellas se destaca la creación de Centros Juveniles y Barriales, que ha profundizado en la articulación con los recursos locales y en el desarrollo de la identidad territorial de los participantes.

Entre las experiencias y aprendizajes a este respecto, se destaca la acción de un Centro Barrial en Gruta de Lourdes, una zona con población en situación de marginalidad, donde, en convenio con la Intendencia montevideana, se logró la movilización de organizaciones barriales, integradas por adultos, pero en apoyo a la capacitación de los jóvenes. Y en los Centros Juveniles se han establecido vinculaciones con las diversas agrupaciones comunitarias existentes en los entornos de cada uno de ellos.

El contexto local resulta particularmente apropiado para el establecimiento de vínculos con la familia y amigos de los jóvenes, lo que permite a estos proyectos contar con la ayuda de redes sociales primarias y permanentes que puedan ayudar a la contención y reinserción de jóvenes excluidos. Hay evidencia que el acercamiento a lo local ha contribuido a mejorar la focalización en tanto se superan las desigualdades de información y se acercan las propuestas a los espacios de los jóvenes más relegados territorialmente (Jacinto, 2002). El ámbito local también muestra potencialidad pedagógica, reforzando la acción de los educadores, llegando en algunos casos a favorecer la relación con las empresas y a la propia inserción laboral, que se ven facilitadas al recurrirse al entorno.

Otra experiencia desarrollada en el ámbito de un gobierno local es el caso de Paísa Joven. De hecho es uno de sus rasgos de conformación. Su nacimiento en Medellín y para Medellín, aunque después logró presencia nacional e influencia

internacional. Esta corporación ha tenido una función muy importante como organización civil en el contexto local por el desarrollo de fundamentos conceptuales, estratégicos y metodológicos de las políticas públicas municipales, especialmente con el municipio de Medellín. Sus orientaciones estratégicas y sus sugerencias operativas han manifestado la acumulación de un bagaje de experiencias y conocimientos sobre el tema de los jóvenes, del trabajo y de su inserción tanto laboral, como social.

La aspiración de integrar lo público y lo privado como parte de los objetivos de todas las acciones llevadas a cabo por Paisa Joven cumplió con sus objetivos. La capacidad de esta organización para participar activamente en los procesos de definición y ejecución de políticas de desarrollo se conjugaron con la capacidad del gobierno local para gestionar de manera eficiente y eficaz los procesos tecnocráticos y políticos pertinentes.

El marco institucional de corporación Mixta, ha probado ser vehículo idóneo para la creación de escenarios entre gobierno y sociedad civil, para la concertación de políticas, planes y programas entre los sectores público y privado y para estimular sinergias creativas entre ellos (Ramírez, 1999, p. 20).

Paisa Joven logró avanzar en una cooperación interinstitucional, que le permitió la formación de redes alrededor de temas locales específicos para poder compartir información. Las tres áreas de trabajo en las que actúa son: organización juvenil, educación y capacitación y promoción para el empleo. La búsqueda y consolidación de modalidades de fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil, acordes con la naturaleza e identidad de estos organismos, fue otro de los objetivos llevados a cabo por Paisa Joven. La constitución a su vez de una subred de estas organizaciones les permitió elaborar en conjunto diseños curriculares y materiales didáctico.

Otra iniciativa conjunta con la Consejería de Economía y de Competitividad de Medellín fue la creación de un Observatorio Local del Empleo cuyo objetivo era

realizar un seguimiento sistemático a la situación de empleo de Medellín, mediante la contratación de estudios con centros de investigación y su análisis conjunto entre investigadores, autoridades públicas y agentes de la sociedad civil.

En su primer año (1997) el Observatorio se ocupó de realizar tres estudios, dos de ellos referidos al análisis de la coyuntura económica en la ciudad y el último a educación y mercado laboral, a la luz de las políticas locales y nacionales de empleo y capacitación. Durante 1998 se realizó una investigación en donde se identificaron las tendencias de los mercados de trabajo en la ciudad, obteniendo así información que permite identificar las actividades económicas que tendrán mayor demanda y compararlas con la oferta institucional instalada. En el Observatorio participan los principales organismos públicos de desarrollo, organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, centros académicos y de investigación y Paisa Joven.

Siempre en la línea de apoyo a la gestión municipal, Paisa Joven participó además en el diseño de un Modelo de Gestión para la Capacitación e Inserción Laboral de los Jóvenes, como respuesta a una necesidad de la Conserjería de Competitividad de Medellín, quien debía proveerse de modalidades de selección y contratación de ejecutores de programas sociales.

El modelo tiene la finalidad de asegurar que los programas sean contratados con criterios y procedimientos estructurados para la administración de este tipo de programas, por lo que decidió financiar el diseño de un sistema adecuado a tales fines para el caso de programas de formación y empleo de jóvenes. Su ejecución fue confiada a Paisa Joven. Con la implantación de tal modelo se pretende capacitar en los oficios que efectivamente requiere el mercado, lograr una formación integral, seleccionar ejecutores con base en criterios claros y transparentes, seleccionar los beneficiarios no sólo considerando un enfoque social sino también la correspondencia de su perfil personal con el programa formativo ofrecido; que se lleven a cabo seguimientos y evaluaciones que

permitan realizar correcciones sobre la marcha y acumular conocimiento para mejorar intervenciones futuras, y se haga la gestión necesaria para lograr la efectiva inserción de los jóvenes al mercado laboral.

Quedó demostrada la capacidad de Paisa Joven para contribuir con el municipio en la búsqueda de una respuesta adecuada a las políticas que deben implementarse respecto al trabajo y los jóvenes.

Luis Eduardo Hidalgo y Carmen Espinosa Miranda, en el libro coordinado por Claudia Jacinto y María Antonia Gallart (1998) *Por una segunda oportunidad de los jóvenes*, editado en el marco de proyectos de investigación de la Red de Educación y Trabajo por CINTERFOR, nos dan cuenta de dos experiencias que fueron realizadas en dos comunas de Chile por un organismo no gubernamental (Programa de Economía del Trabajo, PET): la comuna de Lo Espejo y la comuna de El Bosque, ubicada en la zona sur de la ciudad de Santiago. Ambas se inspiran en una perspectiva que combina los elementos de educación popular y del desarrollo de capacidades emprendedoras con los de desarrollo local. En la primera experiencia se trabajó con dos instituciones locales que se ocupan de capacitación laboral de jóvenes: un liceo técnico dependiente de la municipalidad, y un organismo independiente financiado por la cooperación francesa.

Dicho programa fue presentado y discutido con autoridades del Departamento de Educación Municipal y con las autoridades del liceo. El programa diseñado abarcó temas como la empresa, el marco legal para actividades productivas y comerciales, la legislación básica, los requisitos para la creación de microempresas y las relaciones humanas. Los autores sacan dos conclusiones de esta experiencia:

La pertinencia de integrar esta iniciativa a los liceos e institutos técnicos en forma regular y como parte del currículo; y la dificultad de que sea una ONG la que continúe esta línea de trabajo en forma directa. Para que ella tuviera verdadero

impacto, debieran ser lo propios docentes de las asignaturas técnicas quienes estuviesen calificados para transmitir los conocimientos (Ibidem, p. 301).

Esta observación permite visualizar las deficiencias propias del sistema educacional, que debería en términos de calificación docente ampliar programas con profesores de liceos a través de la capacitación y formación que aumentara sus conocimientos en estas áreas. De todas maneras, son importantes las alianzas que las ONG establecieron con escuelas técnicas y particulares, ya que no ha sido fácil establecerlas con escuelas públicas.

Esta experiencia llevada a cabo de manera experimental despertó el interés de instancias que no habían participado en este proyecto. Por una parte, profesionales del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) la valoraron por su potencial enriquecedor y ONG dedicadas a servicios crediticios para microempresas y talleres en ese municipio para poder concretar una línea crediticia destinada a jóvenes con una doble formación técnica y de gestión.

Así, los enfoques y estrategias desarrollados por ONG se transforman en modelos que pueden ser replicados, ampliando su cobertura para prestar servicios a una población mayor. Esta copia que puede producirse de modelos exitosos aumenta el número de localidades en las que puede prestarse el mismo servicio, modalidad que se da en forma de "franquicia" en la que un mismo modelo se repite en varios sitios.

La otra experiencia rescatada por los autores mencionados es la realizada en la comuna El Bosque, vinculada con proyectos relacionados con la formación de líderes juveniles. Para su implantación participaron junto al municipio de la comuna tres organismos no gubernamentales: FORJA,¹⁷ el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y el Programa de Economía del Trabajo (PET).

¹⁷ Una institución dedicada fundamentalmente, a los temas de derechos y ciudadanía.

Esta modalidad evidencia otro aspecto importante respecto al vasto circuito de acuerdos de cooperación y alianzas estratégicas que establecen las organizaciones de la sociedad civil en contextos locales con otras instituciones. Esta relación entre diversas instituciones se da a partir de estrategias de trabajo novedosas. Una alianza es un acuerdo de cooperación intersectorial en el que individuos, grupos u organizaciones acuerdan trabajar conjuntamente a fin de cumplir con una obligación o llevar a cabo una tarea específica; comparten los riesgos, así como los beneficios y examinan regularmente su relación, revisando el acuerdo cuando sea necesario. La construcción de alianzas implica una relación horizontal y de cooperación entre socios que trabajan para alcanzar un propósito común.

A su vez, los profesionales de ONG que intervienen en estos programas pertenecen a diversas entidades: instituciones dedicadas al trabajo con jóvenes en riesgo, las cuales buscan crear espacios de participación y oportunidades de desarrollo; instituciones que se ocupan de mujeres jóvenes en programas incluidos en el marco de políticas de igualdad de oportunidades; e instituciones que actúan con niños y jóvenes trabajadores: "Esta línea de trabajo ha permitido relacionar al municipio con experiencias privadas de la comuna, reflexionar en torno a la educación, formación y capacitación de los jóvenes y a su importancia en el marco del desarrollo local" (Ibidem, p. 306).

La formación de líderes juveniles llevada a cabo por esta experiencia, permite aumentar los esfuerzos en torno a la capacitación e integración del segmento juvenil con enfoques que consideran además la dimensión social y cultural.

Por último, rescatamos una experiencia de trabajo institucional desarrollada entre 1995 y 1998 —en el marco de la capacitación integral para jóvenes de sectores populares— en tres ciudades del interior de la provincia de Buenos Aires, en

Argentina¹⁸: las localidades de Arrecifes, Salto y Pérez Millán¹⁹, llevada a cabo por CRISOL²⁰ Proyectos Sociales.

Sintetizando, esta propuesta privilegia la formación para el trabajo destinada a jóvenes vulnerables, desde una perspectiva integral y centrada en la equiparación social, de modo de transformar las carencias de los jóvenes y quebrar el círculo repetitivo de experiencias que dificultan el desarrollo de sus potencialidades. Implica tiempo, trabajo sobre la autoestima y el desafío de plantear situaciones permanentes que permitan la familiarización de los jóvenes con distintos estímulos, de forma tal que se genere la posibilidad de apropiación de conocimientos y se compensen las carencias de capital social (Entrevista a Kremenchutzky, 2002).

En un primer momento realizó un diagnóstico de las tres ciudades. Esta tarea fue realizada junto con las Cámaras de Industria y Comercio locales y los municipios. Mostró como problema central un deficiente proceso de inserción sociolaboral de los adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social, con necesidades básicas insatisfechas, deficiente formación en relación con las habilidades y hábitos de cultura del trabajo, escasa y deficiente capacitación de saberes básicos, pobre capacitación técnica y falta de especialización, limitadas posibilidades que ofrece el mercado laboral, altos niveles de deserción del sistema educativo formal.

¹⁸ Para el relevamiento de esta experiencia se entrevistó a la directora de Crisol, Silvia Kremenchutzky, el 9 de octubre de 2002.

¹⁹ Las tres ciudades están ubicadas a una distancia promedio de 200 Km. de la Capital Federal, en el interior de la Provincia de Buenos Aires.

²⁰ Crisol es una Asociación Civil sin fines de lucro, creada en 1994 por un grupo interdisciplinario de profesionales de las ciencias sociales. Tiene como misión promover proyectos comunitarios y sociales cuyos protagonistas sean las poblaciones juveniles, en especial de los sectores populares. Por esta razón trata de incentivar propuestas que lleven a generar acciones para el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad local. Adhiere a una concepción de desarrollo local basada en la constitución y el fortalecimiento de redes entre los distintos sectores sociales, que tiendan a potenciar esfuerzos orientados a mejorar la competitividad de los sectores productivos. Busca que este proceso redunde en un crecimiento regional que favorezca la inclusión de todos los habitantes de la comunidad, con especial énfasis en los sectores juveniles. Es desde esta misión organizacional que surge, dentro del Área de Juventud, el Programa de Formación Integral en la Capacitación Laboral de los Jóvenes (Kremenchutzky, 2002).

Esta situación es similar a la de muchos jóvenes del país y se expresa, entre otros indicadores, por: el aumento del desempleo, la precarización de las condiciones de trabajo, la explotación y los problemas que de allí se derivan, como: violencia, delincuencia, adicciones, desaliento, poca participación en las instituciones barriales, escaso desarrollo de las potencialidades juveniles en materia de cultura y recreación, escepticismo y falta de proyecto.

Se implantaron tres líneas de acción o proyectos destinados a la formación del joven para el trabajo y el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad: capacitación en oficios, estímulo a la participación juvenil y aprendizaje de nuevas tecnologías. Como componentes metodológicos se articularon tres tipos de módulos; uno de aprendizajes técnicos, otro de formación en competencias básicas y el de competencias sociolaborales. Este último módulo ha tenido enorme repercusión, no sólo a nivel de los propios grupos de trabajo, sino que el mismo Programa Proyecto Joven lo ha incorporado en Argentina en licitaciones posteriores, transformándose de esta manera como en las experiencias de Chile en modelo replicable.

La formación de alianzas estratégicas constituyó también para este proyecto uno de los rasgos más significativos. A lo largo de todo su desarrollo se han ido incorporando distintos actores e instituciones públicas y privadas, municipalidades, sociedades de fomento, escuelas y hospitales, cámaras de comercio e industria, entre otros. También el proyecto ha contado con el apoyo de la Fundación Kellogg.

Pasaron por el Programa 420 jóvenes, de los cuales el 28 % se insertó laboralmente una vez finalizada la capacitación. Cabe señalar que los tipos de trabajo no necesariamente se corresponden con el sector de actividad para la que se capacitaron. Hasta finales de 1998 24 jóvenes que pasaron por el Programa retomaron los estudios. El 25% de los jóvenes continuó realizando otras actividades del Programa una vez finalizada la capacitación en oficios.

Cabe destacar que en América Latina se han llevado a cabo muchas más experiencias que tuvieron que ver específicamente con el modelo de desarrollo local. Sólo mencionaremos algunas sin describirlas detalladamente, no por menos importantes, sino más bien por cuestión de espacio. Entre ellas podemos mencionar: en Colombia la Corporación Minuto de Dios (descrita por Ramírez, 1998, en p. 156), en Bogotá; la Corporación Presencia Colombo-Suiza, en Medellín; (Ibidem., p.166); la Corporación Cívica Daniel Gillard-en Cali; los Centros Sociales Don Bosco, de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali; (Ibidem., p. 174). La descripción de los programas de todas estas organizaciones dan cuenta de como en Colombia se han desarrollado las ONG con fuerza, constituyendo un fenómeno cuantitativa y cualitativamente importante.

En Venezuela, la municipalidad del Chacao ha promovido un programa para la capacitación laboral y la promoción de fuentes de trabajo y empleo. Según Claudia Jacinto (1999), un aspecto innovador de esta experiencia es la implementación de las Jornadas Especiales de Servicios Directos de la Comunidad, para que los alumnos, egresados de los cursos dictados por ONG presten servicios directos a la comunidad.

Podemos adelantar como síntesis de este capítulo que todas las experiencias revisadas sobre los proyectos realizados, a nuestro juicio, muestran una tendencia creciente a involucrar cada vez más las organizaciones de la sociedad civil, como actores reconocidos y válidos para la formación y capacitación de los jóvenes. El papel de estas organizaciones aumenta la pertinencia del desarrollo local, así como beneficia a una gran cantidad de jóvenes, constituyéndolos en sujetos de su propio desarrollo, brindándoles posibilidades de integración y participación social.

3.6 Principales logros

- 1) Atienden a grupos desfavorecidos y excluidos del sistema*

Las organizaciones estudiadas se destacan por su atención a jóvenes con deficiencias en la educación básica, con pocas oportunidades para ingresar al mundo del trabajo, o los que ya están, pero involucrados en trabajos informales, y de mala calidad. Definen a su población objetivo bajo la generalidad de jóvenes desfavorecidos, sin embargo, es importante señalar el grado de heterogeneidad en cuanto al perfil de los jóvenes atendidos: en muchos casos incluyen a jóvenes en situaciones de gran marginalidad (chicos de la calle), o de marcado aislamiento (indígenas) hasta sectores urbanos en situación de pobreza estructural o recientemente pauperizados. Los programas que desarrollan estas organizaciones están enfocados a revertir o atenuar esta problemática, acciones imprescindibles en la conformación de ciudadanos plenos de derechos. Su focalización hacia los más pobres plantea además una relación con las políticas dirigidas a atenuar la pobreza.

Dado a que la mayoría de las veces atienden a una población abandonada por otras instancias como el Estado y el mercado cobra mucha importancia la función social que cumplen estas organizaciones. Su principal misión es compensar, prevenir, equiparar y ayudar a superar las carencias y necesidades de todos estos grupos

b) Desarrollan estrategias de formación innovativas y más integrales

Las estrategias de formación que desarrollan las OSC estudiadas ponen en evidencia que las mismas van mucho más allá de los cursos de formación profesional específica. Estas organizaciones, como hemos podido observar del estudio de sus programas, incluyen componentes diversos que plantean una formación más amplia, más integral, especialmente en lo que concierne el desarrollo de aspectos actitudinales y sociales.

Las transformaciones estructurales del mundo de la producción, y sus cambios en el mercado de trabajo como producto de la competencia global y del surgimiento y desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, incluyen componentes diversos que plantean una nueva concepción del trabajo y por tanto un tipo de formación mucho más amplia que la requerida anteriormente. Una noción cada vez más compleja del trabajo involucra además de la tradicional dimensión técnica, competencias de tipo social y gerencial, así como diversas actitudes y valores ligados a una visión más integral del ser humano. Los programas desarrollados por las organizaciones estudiadas tienden a mitigar el efecto estigmatizador que conllevan algunos jóvenes, como por ejemplo la descalificación social, experimentada al ser pobre o excluido, de esta manera se contribuye a atenuar la rabia y el resentimiento que los adolescentes pobres viven con la exclusión social.

Sus objetivos están puestos en compensar el déficit producido por el temprano abandono y la exclusión del sistema formal educativo. Actúan fundamentalmente como factor de prevención y como único y principal espacio de integración social. Estas organizaciones se proponen un desarrollo más integral del joven, entendiendo por esto una formación que incorpora además de la capacitación para el trabajo una recuperación de valores y principios vinculados con aspectos humanos y sociales.

c) Tienen buen impacto en la inserción laboral

Los programas desarrollados por las organizaciones de la sociedad civil (si bien no contamos con datos comparables), los disponibles por cada organización, sugieren que los resultados son satisfactorios, puesto que superan las exigencias mínimas planteadas por dichos programas. En el caso de Foro Juvenil, "las evaluaciones de la focalización, los resultados y los efectos fueron ampliamente satisfactorios en términos de la inserción laboral de los egresados y de la calidad

de los empleos obtenidos (respecto a la formalidad, salarios, estabilidad, etcétera) (Lasida y Berrutti, 2002, p. 127).

d) Establecen la construcción de alianzas estratégicas

El tema de las alianzas como una intersección entre las esferas privadas y estatales (favoreciendo y reconociendo la emergencia de nuevos actores, como son las organizaciones de la sociedad civil) desde una nueva concepción de lo público, constituye un importante aspecto innovador. Estas alianzas son deliberadamente producidas y se fueron formalizando con convenios de coparticipación, alrededor de proyectos concretos, con objetivos, mecanismos y programas específicos. Implica acciones cooperativas, voluntarias y de intercambio. El fenómeno de las alianzas, tanto por las condiciones en las que se desarrolla, como por sus modalidades y expansión, constituye un fenómeno relativamente nuevo. Con la construcción de alianzas se establece una lógica de gestión nueva. Se pasa de un sistema mecánico (de sumas de partes) a un sistema complejo (de interacciones). El actor protagónico no es la organización independiente, sino un nuevo actor institucional —la alianza— entre distintos agentes que buscan resolver problemas comunes. Esta sinergia ayuda indudablemente al logro de los proyectos propuestos.

En este nivel las organizaciones se transforman en un nuevo actor social, pues se abandona la simple suma de esfuerzos particulares para "desatar procesos" de transformación de la realidad social. Se está hablando entonces de un cambio fundamental en la naturaleza y forma de operación de las organizaciones de la sociedad civil, que pasan a actuar en un plano institucional más alto a partir de estos acuerdos y colaboraciones sustantivas con distintos actores de los sectores público y privado. Algunas de las ventajas que pudimos observar de estas alianzas son que: fortalecen el tejido social, aumentan la disponibilidad de recursos en el territorio, mejoran la institucionalidad y el aprendizaje local e incrementan la garantía para la sustentabilidad.

e) Contribuyen con la construcción de políticas públicas de educación y trabajo

Los programas de formación para el trabajo ejecutados por OSC en la región, a pesar de todas las debilidades que aún cuentan, y de las diferencias de cada país, proveen instrumentos y sugerencias que contribuyen a enriquecer y modificar las políticas públicas dirigidas a estimular la promoción de los jóvenes a partir de la formación para el trabajo.

El cambio de posicionamiento de las organizaciones civiles respecto a su nueva relación con el gobierno las coloca en una dinámica de reconocimiento por parte del Estado como interlocutores válidos para la construcción de políticas públicas en temas vinculados con jóvenes, educación y trabajo. Las políticas públicas consideran a las organizaciones de la sociedad civil en una doble perspectiva: como ejecutoras de servicios y como actores protagónicos de participación social y política de los países. Se trata en esta nueva dinámica de mancomunar y concertar esfuerzos, desterrando esfuerzos aislados y excluyentes entre sí.

3. 7 Temas críticos y desafíos pendientes

a) Baja calidad de la formación brindada

Los problemas de calidad son todavía un problema a resolver para algunos proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil en la región. La planificación y evaluación reciben atención insuficiente. "La organización tiene dificultades para el registro y evaluación de cada experiencia, especialmente en relación con los resultados. Se evalúa lo necesario para tomar decisiones a fin de ajustar las siguientes intervenciones, pero la documentación del proceso no es sistemática y es despereja" (Foro Juvenil, en Jacinto, 2002, p.138). Por su parte, como manifiestan los investigadores del Polígono Industrial Don Bosco, "si no asume el reto de organizar, sistematizar y evaluar su experiencia, corre el riesgo

de diluir sus esfuerzos sin dejar prueba del éxito o el fracaso de su proyecto" (Pérez, Miranda y Méndez, 2002).

La elaboración de módulos no responde a un estudio específico con la identificación de la demanda a la cual debe responder el curso. Existe en las organizaciones de la sociedad civil mucho espontaneísmo para ir resolviendo momentos críticos en el desarrollo de los cursos. Quizá, incluso por la misma rotación de sus miembros, que van pasando por las organizaciones, no existe una acumulación de experiencias que generen aprendizajes dentro de la organización. Adaptan materiales y técnicas, muchas veces no aptas para los cursos que están desarrollando. Las organizaciones civiles que participaron en Planfor de Brasil y en Proyecto Joven de Argentina adolecieron de estos límites. Los cursos que impartían estas organizaciones generalmente partían de cero, de acuerdo con las tareas requeridas elaboraban un programa y es así como un "siglo de formación", quedaba en la nada, se reinventaba todo (Castro C. de Moura, 2002, p. 201).

Dichas organizaciones tenían poco contacto con las instituciones tradicionales que por años se habían dedicado a la formación para el trabajo, lo cual se tradujo en un enorme esfuerzo para poder construir trayectorias para llevar a cabo la formación, conseguir y formar capacitadores, encontrar los lugares donde llevar a cabo la formación, establecer contacto con los empresarios para garantizar la inserción, afectando la calidad de la misma.

Las organizaciones en general no se focalizan en la calidad de la formación en sí, como resultado, por ejemplo, la calidad de los insumos particularmente los materiales usados, disminuyen en calidad. La generación de insumos (libros, materiales y conocimiento), parte importante de la formación brindada por las instituciones tradicionales van perdiendo calidad. Otros problemas asociados con la calidad de la formación remiten a la dificultad en muchos casos de las organizaciones sociales para establecer relaciones con los empresarios. Por muchos años, estas organizaciones mantuvieron una posición bastante

antagónica ideológicamente con los actores del gobierno y del mercado. Si bien esta posición está cambiando en los últimos años y ahora se establece mucho más una política de alianzas y concertación, las organizaciones de la sociedad civil no cuentan todavía con amplias redes, principalmente con agentes del mercado, para detectar oportunidades viables para la inserción de los jóvenes más a largo plazo.

Entre otras dimensiones asociadas con la calidad, aparece la eficiencia y eficiencia al respecto se ha sostenido que no resulta sencillo medir la eficacia, ya que si se toman sólo indicadores de resultados relacionados a la inserción laboral de los egresados se excluyen beneficios secundarios relevantes como la reinserción laboral, la integración social o la autoestima (Ramírez, 1996), "en cuanto a la eficiencia, ésta se remite directamente a los procesos formativos, los equipos docentes, las instalaciones y los equipamientos, es decir, dimensiones que se encuentran en la llamada "caja negra" de la capacitación y que rara vez han sido analizadas con exhaustividad" (Jacinto y Gallart, 1998, p.317).

En el caso específico de las organizaciones de la sociedad civil, la eficacia estaría relacionada más con la contención y compensación social que se le brinda a este sector de la población que con la propia inserción laboral. En muchas ocasiones las organizaciones sociales complementan y potencian aún más sus actividades recreativas, deportivas, solidarias, de comunicación, etcétera.

Nos advierte Claudia Jacinto (1998): "en estas organizaciones, la capacitación laboral es un componente más al que acceden sólo los jóvenes que lo desean y/o que son considerados en condiciones de efectuar un aprovechamiento de esa clase de entrenamiento". Tampoco pueden evaluarse estas organizaciones por el impacto de sus programas, es decir por el número de jóvenes atendidos, ya que por tratarse de organizaciones no muy grandes y que cuentan con pocos recursos financieros, generalmente dicho impacto está circscripto a poca cantidades de jóvenes. Respecto a la eficiencia, también estaríamos hablando de indicadores

bajos, ya que como describimos anteriormente, estas organizaciones no cuentan con equipos docentes muy preparados y sus instalaciones y equipamientos son generalmente locales prestados con equipamientos de baja calidad.²¹

b) *Escasa formación de formadores*

Las organizaciones de la sociedad civil invierten poco en sus formadores. Sus mismos presupuestos, en muchas ocasiones escasos, no les permiten diversificar la formación de sus mismos trabajadores o voluntarios. Si bien en estos últimos años hubo en estas organizaciones una disponibilidad mayor para empezar a profesionalizar a sus integrantes, ésta quizá obedeció más a una profesionalización administrativa más general y no a la formación específica de los formadores que se van involucrando en programas específicos. En muchos casos se trata de profesionales de las ciencias sociales, sobre todo del área de comunicación y sociología, pero que están encargados de muchas y variadas actividades dentro de la organización. Para llevar a cabo programas de formación para el trabajo, no es suficiente la buena voluntad de los militantes en estas organizaciones, sino más bien de lo que se trata es de profesionalizar personal más calificado, con formación específica, que produzcan materiales y generen aprendizajes que enriquezcan la capacidad organizacional de las instituciones.

“Particular atención merecen los jóvenes que se preparan para ser educadores de sus mismos compañeros. Aunque poseen a su favor la riqueza de su propia existencia y el haberla transformado en un ejemplo imitable, estos jóvenes necesitan contar con recursos técnicos mínimos que les facilite asumir su nuevo papel” (Pérez, Miranda, Méndez, 2002, p. 314). Tampoco existen carreras universitarias impulsadas por el Estado, ni organismos específicos en el entorno de los Ministerios de Educación, que se dediquen a la formación de educadores, y en general de recursos humanos para estas estrategias.

²¹ Aquí habría que señalar que en algunos casos, como por ejemplo la Fundación Cristo Vive de Chile, cuando acceden a recursos aportados por la financiación internacional les permite contar con establecimientos muy buenos y equipamientos de calidad.

Contar con instructores improvisados repercute sin lugar a dudas en la calidad de la formación y como resultado se obtienen malas prácticas y poca experiencia acumulada. "Sería conveniente impulsar acciones con estos objetivos, pero con modalidades de ejecución descentralizadas y diseñadas a partir de consultas y negociaciones con todos los actores que requieren de esos recursos humanos. Al igual que toda la formación profesional, en este caso también se debería ofrecer formación inicial y continua para quienes ya desempeñan sus funciones" (Lasida y Berrutti, 2002, p. 146).

Sin embargo, debemos destacar que en el caso de Viva Río, por ejemplo, los profesionales que participaron para la ejecución de sus programas, poseían una formación escolar adecuada, sobrepasando en su mayoría los niveles exigidos para el ejercicio de sus funciones.²²

c) *Estudios sobre diagnósticos de mercado locales*

Cuando se prepara la oferta para las licitaciones, en muchas ocasiones éstas no cumplen en relación con la demanda específica del mercado. Esto se debe a la falta de diagnósticos sobre el mercado local donde se llevará a cabo el proyecto. En este aspecto, se recurre generalmente a investigaciones hechas con otros fines. La realización de investigaciones específicas son necesarias para el mejoramiento de calidad y pertinencia de los programas. En este aspecto parece requerirse acciones y financiamientos específicos.

d) *Poca disponibilidad de recursos financieros*

En la mayoría de los casos que hemos revisado, son organizaciones que disponen de escasos recursos financieros y técnicos. Su financiamiento depende casi exclusivamente de la ayuda que le brindan diferentes organismos de cooperación,

principalmente el Estado, así como de ayuda voluntaria y comprometida de algunas personas que participan en el trabajo de estas organizaciones. Muchas organizaciones, ante la urgencia de obtener fondos estatales, disminuyen su capacidad de innovación, pierden su capacidad de autonomía y compiten con otras organizaciones civiles por el apoyo financiero del gobierno, lo cual debilita su capacidad para trabajar en red. Se busca ir contando con nuevas fuentes de financiamiento sin subordinarse ni perder sentido de identidad, así como generando nuevas estrategias de recaudación de fondos locales y /o nacionales o autofinanciándose por medio de sus actividades.

3.8 México

Si tenemos que comparar la importancia de las organizaciones de la sociedad civil que participan en programas de formación para el trabajo en América Latina y el Caribe, encontramos que México se ubica en un extremo opuesto respecto a los demás, ya que tanto la gestión como la ejecución de los programas es todavía casi absolutamente estatal, con una acción muy minoritaria de las OING. Los demás países, como hemos observado por las experiencias descritas, ocupan una situación intermedia en donde participan junto con otros actores, pero en el cual las organizaciones civiles tienen ya un protagonismo importante.

En México, en cambio, a pesar del surgimiento y visibilidad que fueron adquiriendo las organizaciones civiles en ámbitos como el de derechos humanos, atención a niños de la calle, alternativas de salud, proyectos de desarrollo de comunidades, ecologistas, movimientos indígenas, ampliación de los derechos democráticos, son pocas las organizaciones que se dedican a jóvenes y a formación para el trabajo. No existen por tanto evaluaciones que permitan comparar estrategias y resultados respecto a otro tipo de intervenciones.

²² El nivel de escolaridad de los profesionales se puede consultar en Ayrton y Mazzotti, 2002, p. 395).

Sin embargo, hemos podido revelar revisando documentos y realizando algunas entrevistas, algunas experiencias, tal vez incipientes y todavía desarrolladas a nivel exploratorio. Nos limitaremos a citar y describir algunas ellas. Los criterios de selección tuvieron que ver con aproximaciones posibles al universo total. Además, dado que no existe una gran cantidad de experiencias, las que abordamos nos parecieron representativas, tal vez no por los programas desarrollados sino por ser casi las únicas que abordan esta problemática a nivel nacional.

El Instituto Poblano de Readaptación, A. C., (Ipoderac) organización civil fundada en 1968 que opera en una granja llamada Villa Nolasco, en el municipio de Atilxco a 30 kilómetros de Puebla cuenta con una propuesta educativa que parte de estrategias pedagógicas y la práctica del trabajo como espacio de formación. Las actividades del Ipoderac cuentan, debido a la naturaleza de empresa social del instituto, con objetivos relacionados tanto con la formación de sus educandos como con el sostenimiento económico de la organización. En 1999, Ipoderac confirmó que sus resultados educativos y productivos estaban todavía muy lejos de los objetivos idealmente planteados en el aspecto laboral, por lo que solicitó al Centro de Estudios Educativos, A.C. (CEE) asesoría técnica para desarrollar un proyecto de reformulación de sus estrategias de formación para el trabajo.

El proyecto implantado en conjunto con ambas instituciones se planteó como finalidad brindar a los jóvenes del instituto oportunidades para el desarrollo de conocimientos, habilidades, actitudes, valores que los faculten para participar constructivamente en la sociedad, mientras contribuyen de manera efectiva al mantenimiento y al sostenimiento de la organización. Fue denominado formalmente: proyecto de reestructuración del Área de Trabajo de Ipoderac, y fue realizado de septiembre de 1999 a febrero de 2001.

La población objetivo que atiende Ipoderac cuenta con una característica común en lo concerniente a sus necesidades de formación: son personas que han vivido en situación de calle, o bien han estado en grave riesgo de "callejerización"

(IpoDERAC, 2000). Previo su ingreso a IpoDERAC, los jóvenes vivían en condiciones de clara desventaja en cuanto a sus oportunidades de acceso a la educación y al trabajo. El perfil en la población mayor de 15 años se caracteriza por alfabetismo de 100%, una asistencia a la escuela de 78% de los jóvenes, y un acceso al nivel medio superior de 50%. A pesar de los esfuerzos educativos del instituto, que dan cuenta de este alentador panorama general, los jóvenes no presentaban al inicio del programa indicadores congruentes respecto a la formación laboral. No participaban en el mercado de trabajo y contaban con niveles muy bajos de desarrollo de sus competencias laborales.

El modelo adoptado²³ fue el de formación en y para el trabajo, y se desarrolló en tres etapas de formación: la formativa con secciones de jardinería, mantenimiento y hortalizas, articuladas con las estrategias de apoyo a la educación escolarizada; la formación en competencias genéricas, relacionada con actividades formales de trabajo en las secciones de establo de cabras, carpintería, elaboración de jabones y oficina, y termina con la orientación en proceso de lección vocacional. El modelo se basó en cuatro dimensiones de aprendizajes: la técnica, la administrativa organizacional, la relacional y la de resolución de problemas. La gestión pedagógica se estructuró en cuatro momentos: de inducción, de formación en el trabajo y de planeación y evaluación.

Entre los resultados positivos que el proyecto ha generado podemos mencionar el inicio de la operación del modelo de formación propuesto en dos de las secciones de trabajo del instituto (el establo de cabras y la carpintería). En el plano didáctico se ha desarrollado un conjunto de guías que indican a los responsables de su operación cómo manejar los aspectos educativos y productivos a su cargo, brindándoles diversas concepciones e instrumentos pedagógicos. Entre los retos

²³ Para la revisión de esta experiencia se consultaron los siguientes documentos: IPODERAC y Programa de Apoyo Integral a la Infancia Callejera. "Descripción del quehacer", Atlixco, 1998, mimeo; "Nueva propuesta educativa de IPODERAC. Versión preliminar", Atlixco, 2002, mimeo; "Informe de la Evaluación de Impacto", Atlixco, 2000, mimeo; IPODERAC. "Memoria de Reflexión Crítica núm. 14": Atlixco, 1999, mimeografiado; "Coordinación de Trabajo de IPODERAC. Planeación estratégica: Fase 1"; Atlixco, 2000, mimeografiado.

del proyecto hacia el interior de Ipoderac queda pendiente su extensión al resto de secciones del instituto, es decir, la socialización del modelo a todo el personal que se relaciona directamente con su gestión y operación y su vinculación con el resto de las estrategias educativas del instituto y con el exterior, queda pendiente transformarlo en un modelo escala hacia otras organizaciones que cuentan con necesidades de formación para el trabajo y que atienden a poblaciones similares.

Enrique Pieck, en el libro *Formación, pobreza y exclusión* (2000), en el capítulo dedicado a México *La capacitación para jóvenes en situación de pobreza. El caso de México*, en p. 351, describe la experiencia de Jóvenes para el cambio del Fondo de Valle de Bravo y Solidaridad (Fovaso), organización no gubernamental que opera en el estado de México. El programa que analiza ofrece un esquema de bachillerato de desarrollo comunitario que a su vez capacita para y en el trabajo a los jóvenes de bajos recursos. Se adapta la currícula al modelo exigido por la Secretaría de Educación pero con innovaciones propias de un bachillerato orientado al desarrollo comunitario. A su vez intenta promover la participación ciudadana.

En este sentido la experiencia representa una alternativa de reincorporación de los jóvenes y retención de matrícula a la educación media superior y por otra parte capacita para el trabajo, tanto a nivel de promotores del desarrollo de la comunidad como a nivel de la formación y conducción de microempresas. El proyecto de panadería cuenta con alta participación de los jóvenes en los diferentes momentos del proceso (construcción del local, atención del local, producción, etc.) y cuenta además con el potencial de transformarse en fuente de recursos para el propio bachillerato. Sin embargo, tal como nos señala Pieck (2000) este proyecto adolece de muchos límites.

El modelo necesita un replanteamiento sobre las competencias necesarias para la actividad de desarrollo comunitario, es decir, no se tiene muy claro el perfil del egresado en ese campo de actividad.

Finalmente, es importante señalar que proyectos como Jóvenes por el cambio corren el riesgo de ofrecer bachilleratos de dudosa calidad. Esto resulta peligroso por el hecho de que precisamente se trata de ofrecer una opción de calidad (relevante) para los jóvenes en situación de pobreza. La falta de calidad se evidencia sobre todo en la formación académica; sin embargo las condiciones infraestructurales (dormitorios, espacios recreativos y para ubicación de las microempresas) hablan, de nuevo, de las condiciones precarias en que este tipo de proyectos se desarrollan (Ibidem, p. 353).

Por último describiremos dos experiencias más que consideramos significativas para México. Una de ellas es la Coordinadora de Comunidades y Ejidos Forestales del Estado de Oaxaca (Cocoefo),²⁴ es una organización no gubernamental que inició en 1991, de la cual forman parte 31 comunidades forestales. Ante el gobierno logró en 1994 el acuerdo "Peso por Peso", el cual consiste en el que el gobierno aportó un peso por casa peso que la comunidad aportó en la realización de un proyecto. Esto representa un reconocimiento gubernamental a las inversiones que las comunidades realizan. Trabajan sus proyectos junto con la Asesoría Técnica a Comunidades Oaxaqueñas (Asteco), una asociación civil que da asesoría y capacitación a las comunidades para que manejen su empresa comunal y puedan tomar mejores decisiones. También cuentan con programas de educación para alumnos de primaria y secundaria para comunidades indígenas, programas de capacitación laboral, así como programas comunitarios de salud, medio ambiente, etc.

Mediante estos programas se prepara a los futuros comuneros para que ofrezcan un mejor servicio a la comunidad cuando desarrollen actividades o cuando ocupen puestos directivos. Participan también en estos proyectos el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), a partir del Centro Internacional de Agronegocios (CIAG).

Asteco también desarrolla programas para la mujer, cuenta con un centro impulsado a partir del trabajo con el programa de empresas sociales: el Centro de Capacitación de la Mujer del Estado de Oaxaca (Cecamo), el cual pretende impulsar acciones tendientes a lograr el desarrollo de las mujeres indígenas a través del impulso a pequeñas empresas con recursos económicos y capacitación empresarial. En el año 1996 se inauguró un Centro Microrregional de Capacitación que responde a necesidades de educación básica, salud y nutrición de las mujeres de la sierra sur de Oaxaca. El material disponible para el relevamiento de estas experiencias es escaso, por lo que se cuenta con poca información respecto al impacto de los programas.

La última experiencia relevada corresponde al trabajo desarrollado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Rural (Cesder), una organización no gubernamental que desde 1982 impulsa en la Sierra Norte del estado de Puebla, una serie de proyectos y programas de trabajo, estructurados actualmente en un Plan Indicativo de Desarrollo Regional. Esta labor se realiza en conjunto con productores, familias, comunidades y organizaciones sociales de los municipios de Zautla e Ixtacamaxtillan (Puebla).

Desde su fundación, el Cesder,²⁵ ha trabajado en el diseño y aplicación de estrategias educativas innovadoras, buscando desarrollar modelos educativos adecuados a las condiciones de vida de regiones de agricultura de la pobreza, para responder a las necesidades y expectativas de los jóvenes, sus familias y las comunidades. Como resultado de ese empeño, el centro ha organizado en la región un complejo educativo regional que abarca los niveles medio básico, medio

²⁴ La experiencia fue revisada con documentos proporcionados por la organización Estudios Estratégicos del Sector Comunitario Forestal del Estado de Oaxaca, Coccofo, 2002, mimeografiado.

²⁵ Benjamin Berlanga: "Educación y Trabajo: la experiencia del Centro de Estudios sobre el Desarrollo rural (Cesder), México, en la formación técnica y profesional de jóvenes campesino e indígenas.", 2002, mimeografiado.

superior y superior, además de una oficina de asesoría y consultoría que apoya esfuerzos similares en otras regiones del país y de América Latina.

La experiencia del Cesder se traduce en los procesos de alternancia educación-producción, educación trabajo. Los modelos de educación formal (secundaria, preparatoria, técnico universitario y licenciatura) que el centro ha impulsado en la región, están organizados en relación con cinco estrategias pedagógicas: la apropiación de la palabra, la construcción de situaciones educativas, la articulación de saberes tecnológicos, el desarrollo de potenciales de significación, la alternancia educación-trabajo.

Actualmente las escuelas secundarias de la región ya no dependen orgánicamente del centro; sin embargo, la mayoría de los maestros han sido formados en la Escuela de Técnicos y Profesionales Campesinos y además, las propuestas en este nivel educativo se están implantando en escuelas de este nivel en regiones campesinas e indígenas de los estados de Oaxaca, Chiapas, Chihuahua y Jalisco. Cabe señalar que la experiencia de formación técnica y profesional la desarrolla el Centro desde 1989 y actualmente asesora al Consejo Regional Indígena del Cauca en Colombia para impulsar su propio proyecto de formación de profesionistas indígenas en pedagogía comunitaria.

Como muchas de las ONG de la región y como organización pequeña, los esfuerzos para la reflexión, la sistematización y la producción teórica, se ven limitados por el exigente trabajo con los jóvenes, con las comunidades y por el esfuerzo que realizan en la búsqueda de apoyos financieros para sostener los programas. Entre sus principales logros se encuentra hacer educación formal desde una ONG, queda por evaluar la calidad de la misma y los modos en los que se realiza, así como los problemas que tienen que ver con la selección y organización de los contenidos educativos.

Con la descripción general de estas cuatro organizaciones destacamos nuevamente la poca presencia de este tipo de experiencias en el campo de la formación de jóvenes en México; prácticamente la oferta total continúa en manos del gobierno. Quizá existen muchas experiencias locales silenciosas, no sistematizadas ni evaluadas, pero que generan (como en los casos que describiremos en el próximo capítulo relevado en la ciudad de León, Guanajuato), una formación para el trabajo puntual y muy vinculada con el contexto productivo local, con un fuerte impacto en la población atendida, pero no relevada hasta ahora por investigaciones académicas. Esto pone de manifiesto dos cuestiones: que existe poca inquietud por parte de la sociedad civil por este ámbito de la educación, o que las experiencias realizadas en las ciudades por organizaciones civiles no han llegado a tomar la fuerza y el impacto necesario para atraer la atención de investigadores y estudiosos del tema que nos den cuenta de las potencialidades y logros de las mismas.

El objetivo de nuestra investigación se propuso precisamente este desafío: contribuir al conocimiento y la sistematización de estas experiencias, revalorizándolas aún con sus límites como actores que intentan participar y mejorar la calidad de vida de los jóvenes excluidos, desde toda una gama de perspectivas innovadoras. Es por ello que se elige un contexto local específico y se analizan las organizaciones del sector social orientados a la formación de jóvenes para el trabajo que se desarrollan ahí.

Como conclusión, cabe señalar que las experiencias revisadas en México presentan también aspectos que podemos destacar como alentadores, ya sea por la focalización de sus cursos a poblaciones marginadas y excluidas como por sus estrategias de formación innovadoras. De manera incipiente están comenzando a focalizar su atención a este aspecto de la formación para el trabajo, en ambientes locales, construyendo alianzas y concertando programas de colaboración con el gobierno. Su constante contacto cotidiano con la problemática de la población, su empatía con los excluidos, su capacidad de denuncia y su habilidad para hacer

que la sociedad se interese por problemas no evidenciados por el gobierno constituyen sus fortalezas.

Con todo, estas fortalezas pueden convertirse en puntos débiles, ya que sus enfoques continúan en muchos casos siendo asistenciales, de impacto limitado y suelen repetir prácticas que fueron eficaces en otras épocas pero que son inoperantes cuando se trata de enfocar programas en temas más especializados y de mayor alcance como es el caso de la formación para el trabajo de los jóvenes. Es aquí donde las organizaciones en México deben plantearse cambios y propuestas no sólo en términos de compromiso social sino también en su fortalecimiento institucional como un imperativo para participar en la gestión de políticas públicas.

CAPÍTULO IV. LA CIUDAD DE LEÓN (GUANAJUATO): ANÁLISIS DE SU DESARROLLO LOCAL

A partir de los elementos conceptuales desarrollados en los capítulos anteriores, en éste se presentará su aplicación de manera específica en el lugar donde se desarrolló nuestro trabajo de campo: la ciudad de León en el estado de Guanajuato, México, situado en el centro geográfico del país, en la región comprendida entre la Sierra Madre Oriental y la Occidental que se denomina El Bajío.

Para el análisis de los procesos específicos sobre *desarrollo nacional, regional y local* partimos de que los países no pueden ser considerados como un todo homogéneo o que el espacio geográfico se pueda elegir de manera arbitraria sin propiciar distorsiones en los resultados. La globalización de la economía está haciendo visibles las diferencias regionales al interior de los mismos, la diversidad geográfica, histórica, económica, política y cultural en su interior se manifiesta paradójicamente con la misma o mayor fuerza que los intentos de internacionalización. Por otra parte, las realidades locales constituyen entidades que articulan de manera orgánica todas las dimensiones del desarrollo y expresan de manera específica y accesible las desigualdades y diferencias que afectan a todo el país¹.

La ciudad de León, por muchas de sus características, constituyó un modelo de gran interés para su observación. Es una ciudad importante en el contexto nacional por sus indicadores económicos y educativos, sus límites corresponden casi totalmente a los de un municipio, unidad básica de administración pública y de gobierno en México. Su participación en la descentralización del Estado mexicano, como uno de los municipios que inició una experiencia municipal innovadora en el marco de desarrollo local y su configuración como posible "distrito industrial", fueron factores importantes para elegirla.

Algunos indicadores demográficos y económicos nos dan cuenta del estado actual de la ciudad, así como de los cambios acelerados en su población y en sus procesos productivos. Las características de la ciudad en la actualidad y desde los últimos diez años, han sido marcadas por procesos políticos muy homogéneos, ya sea por la continuidad en el poder político desde 1989 del Partido de Acción Nacional (PAN) en la presidencia municipal, como por su estructura productiva determinada por la concentración de una industria centenaria en la ciudad, como es la industria del calzado.

En este capítulo mostraremos un panorama de los principales rasgos de la ciudad, la manera cómo se manifestaron los procesos de descentralización y se implantaron cambios en la gestión del municipio, información estadística relativa a su población y a su economía, a los jóvenes que viven, estudian y trabajan en la ciudad, así como la descripción empírica de cómo está conformada la sociedad civil y cuáles son sus actores sociales en León. Por último, se pretende analizar si León es un "distrito industrial" siempre a la luz de los enfoques teóricos descritos anteriormente.

Focalizaremos el análisis sobre los actores que participan en la formación para el trabajo de los jóvenes que trabajan en la industria del calzado y del tipo de conocimiento que generan en la producción. Para ello, tomaremos como referencia la encuesta que se llevó a cabo en el marco del proyecto más general, dirigida por María de Ibarrola (2002), cuyos análisis y conclusiones han sido de importancia para este estudio. Para la encuesta mencionada se elaboró una muestra de 36 empresas registradas por la Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG) y se aplicó un cuestionario sobre 2,200 trabajadores de las mismas.²

¹ De Ibarrola María. "La formación de los jóvenes no universitarios para el trabajo en el desarrollo regional de México". Proyecto de investigación aprobado por el Conacyt. Enero de 1999

² De Ibarrola, María. "Expresión de las acciones y las políticas de formación de los jóvenes para el trabajo en la industria del calzado en la ciudad". Resultados de la investigación. Documento preliminar de trabajo. Agosto de 2002.

4.1 Procesos descentralizadores y cambios en el municipio

El municipio de León es uno de los 46 municipios que conforman el estado de Guanajuato. Es el más grande del estado de Guanajuato. En 1990 concentró el 21.7% del total de la población del estado y para el año 2000 la ciudad de León contaba con 1, 134, 842 habitantes, es decir, se incrementó en un 24,3%. La razón de tal incremento se debe a que León es una zona de atracción migratoria, ya que la ciudad constituye un polo de concentración regional.

Una de sus características más sobresalientes es que participó con gran capacidad de innovación, -por sus estrategias desarrolladas- en los procesos de cambios en la estructura del municipio a partir de 1989, generando un nuevo esquema de administración municipal. En este aspecto el municipio de León ha roto con modelos anteriores de gestión municipal. Una descripción detallada de este proceso la encontramos en el libro de Enrique Cabrero Mendoza (1995, p.53) quién aborda extensamente el fenómeno en el capítulo: "León Guanajuato, El modelo del municipio-empresa". Aquí nos limitaremos sólo a sistematizar los aspectos que consideramos innovadores y cuyas características consistieron en la aplicación de:

- Una dinámica de actuación con visión empresarial. Este espíritu empresarial en León se manifiesta en el dinamismo y la participación de empresarios locales en la gestión municipal, así como en el dinamismo y la vinculación de esa gestión con diversos sectores (cámaras, asociaciones, fundaciones, etcétera), lo cual implica un trabajo en equipo, con una visión de mediano y largo plazo, en donde se busca establecer condiciones para la competitividad orientada a obtener resultados y a un mercado caracterizado por "la atención a los consumidores-cliente" del servicio, buscando la calidad y eficiencia en el uso de los recursos como un prerrequisito de actuación.

- La implantación de modelos y técnicas de gestión provenientes de la administración de empresas, como elemento innovador dentro de una realidad municipal mexicana. Dentro de la administración de León se han incorporado este tipo de esquemas por la extracción empresarial de los grupos gobernantes, buscando una mayor eficiencia a los sistemas y métodos de trabajo. Las técnicas orientadoras de la administración fueron en un primer momento el desarrollo organizacional y posteriormente la planeación estratégica.
- Los esfuerzos sistemáticos por incorporar la participación ciudadana en la decisión y ejecución de programas y políticas municipales, percibida como un proceso de realimentación necesaria en la dinámica del gobierno municipal. Estos esfuerzos, como podremos observar más adelante, tuvieron limitaciones ya que en León la participación es muy desigual entre ciudadanos que participan más intensamente que otros. Estos últimos son reacios a participar porque no se sienten convocados o porque temen la cooptación política más que la concertación de intereses. (Cabrero 1995).

Este proceso comenzó durante la presidencia municipal del ingeniero Carlos Medina Plascencia (1989 – 1991) y la incorporación de un modelo de desarrollo organizacional, basado en técnicas de gestión que consideran el municipio una organización-empresa, y en donde los sistemas participativos formaron parte de una idea global para incorporar a los actores locales. Cuando el ingeniero Medina Plascencia es designado gobernador provisional del estado, la administración quedó en manos del licenciado Facundo Castro Chávez. Para el siguiente período vuelve a ganar las elecciones municipales el Partido Acción Nacional, siendo electo el ingeniero Eliseo Martínez Pérez. El trienio comprendido entre 1991-1994 con el gobierno del ingeniero Martínez, dará continuidad a este modelo, incorporando además el uso de la planeación estratégica como nuevo marco en la gestión del municipio. Durante la presidencia se le dio continuidad al modelo de

desarrollo organizacional y de planeación estratégica pero además surgió la necesidad de crear un esquema denominado modelo sistémico y estratégico de la administración municipal. La metodología y la técnica utilizada en este municipio difieren de las que se aplicaron en otros municipios de la federación,³ y corresponden más a métodos usados en el ámbito privado. La participación organizada es otro de los antecedentes innovadores que perduraron de la administración anterior.

Al hablar de participación ciudadana se tiene que hacer referencia no sólo a canales de comunicación abiertos, sino a una toma de decisiones participativa. La participación ciudadana en general se integra a la gestión municipal como elemento de realimentación del funcionamiento de procesos, como elemento de dirección, y como medio para legitimar la actuación del gobierno municipal (Cabrero, 1995, p. 62).

Durante la gestión de Carlos Medina Plascencia el modelo de participación ciudadana recayó fundamentalmente en la dirección de Integración Ciudadana y Educación. Luego se llamó Sistema de Organización Ciudadana (SOC). En los últimos periodos los modelos de participación ciudadana fueron estructurados en dos niveles: el primero se relacionaba con el sector más organizado de la sociedad (asociación de comerciantes, de profesionistas, medios de comunicación, iniciativa privada y empresarios, obreros y campesinos). Estos actores estaban agrupados en consejos, integrados como una forma operativa de trabajar. El segundo nivel de participación ciudadana se daba de una manera más directa. Se atendía de modo más inmediato las demandas ciudadanas, solucionando obras públicas en colonias y comunidades. El objetivo de estos dos niveles de organización participativa durante el gobierno de Carlos Medina Plascencia era lograr que la sociedad se integrara al municipio y fortalecer así vínculos más estables con ésta.

³ Como nos señala Cabrero encuentran algunos otras experiencias similares en el municipio de Garza García y Monterrey en Nuevo León y en algunos municipios de Chihuahua y Baja California.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otro de los elementos sobresalientes que se pueden considerar es la relación que se estableció entre el gobierno estatal y el gobierno municipal considerando el arribo al poder estatal del mismo partido (PAN), lo cual benefició notablemente dicha relación.

La filosofía empresarial fuertemente vinculada con la idea de servicio fue una constante en todas las gestiones; en la actualidad, la mística del trabajo como valor fundamental que guía toda acción y misión municipal quedó plasmado en el eslogan municipal "El trabajo todo lo vence".

Los resultados de tales modelos fueron exitosos en aspectos que van desde una visión de cambio en la gestión y cultura organizacional, así como en las condiciones logradas para el saneamiento y fortalecimiento financiero del municipio. Se consolidaron instrumentos de seguimiento, control y realimentación, quedando establecida la gestión sobre bases sólidas que permitirán ampliar y continuar las acciones de las administraciones en los siguientes años. Se crearon además estructuras estrechamente vinculadas con objetivos específicos, sumadas al trabajo combinado de un equipo que optó por la calidad y el cambio organizacional. Se logró romper con la dinámica de dependencia de las participaciones federales, fortaleciendo los recursos propios. Los logros fueron menores en cuanto a la participación ciudadana.

Cabe subrayar que dentro de la primera etapa -en el período encabezado por Medina Plascencia- se dio la articulación de la ciudadanía en procesos participativos. Es notable la labor de la Dirección de Integración Ciudadana (donde se estructuraba la organización participativa) "bajo sus esquemas de trabajo se organizaron los comités ciudadanos, se incorporaron asociaciones ciudadanas y se establecieron puentes de comunicación con grupos organizados de la sociedad civil y diversas ONG" (Cabrero, 1995, p. 89).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

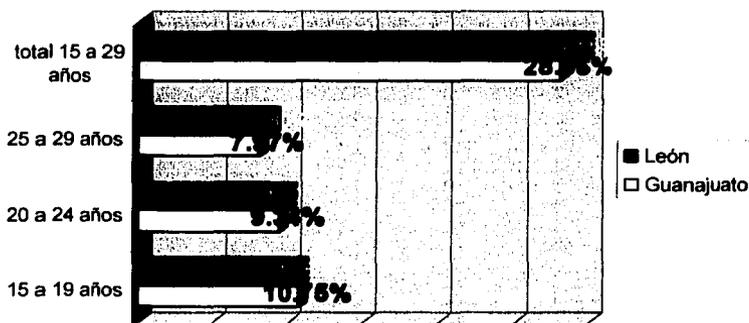
Lo que no se logró en términos de participación ciudadana fue desarrollar una cultura cívica y ciudadana de participación. Una parte de la ciudadanía finalmente terminó interesándose sólo en la resolución de problemas inmediatos como el logro de algunas obras públicas y otra parte -quizá la más vinculada con el empresariado- resultó ser la más activa, la mejor organizada y la más participativa.

4.2 Los jóvenes de León

La población que compone el grupo de jóvenes que nos interesa focalizar para nuestra investigación, de 15 a 29 años representa 29,6% del total (más que el 28,3% del mismo segmento del país). El total de jóvenes en León es de 336,923. En alguna medida este alto porcentaje de jóvenes puede también explicarse porque el saldo migratorio es favorable (2.4% que emigra contra 9.9% que llega a la ciudad). La mayor proporción de jóvenes en la ciudad, respecto al estado en su conjunto, se observa particularmente en la población de 25 a 29 años.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Población de 15 a 29 años según grupos quinquenales de edad en León y el estado de Guanajuato.



Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000

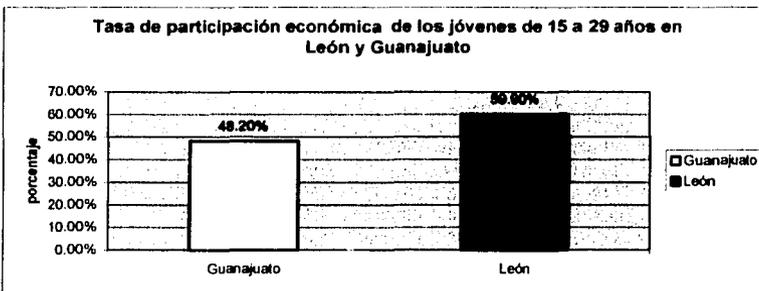
La población del grupo de edad de 15 a 29 años según género en el estado, respecto a la población total por género, en 1990 fue de 24.7% de hombres y 26.8% de mujeres. Para el año 2000 los hombres disminuyeron para ser un 24.4% (tres décimas menos); la proporción de mujeres, en tanto, permaneció constante. En el caso de la ciudad de León, los hombres fueron en 1990, un 26.9% del total de población de ese género y las mujeres un 28.1%. Para el año 2000, los hombres permanecieron en la misma proporción y las mujeres disminuyeron dos décimas (27.9%).

En 1990 hubo en León 2.2% más hombres de 15 a 29 años que en el estado y 1.3% más mujeres. En el año 2000 en León hubo 2.5% más hombres en relación al estado de Guanajuato en su conjunto y sólo un 1.1% más de mujeres. Es decir, en León se incrementó el porcentaje de jóvenes varones mientras que el

porcentaje de las mujeres se incrementó en menor medida. Lo anterior confirma la tendencia migratoria de los jóvenes varones que llegan a León.

Sin duda, los procesos migratorios se asocian a las mayores oportunidades laborales que ofrece una ciudad urbanizada como la de León.

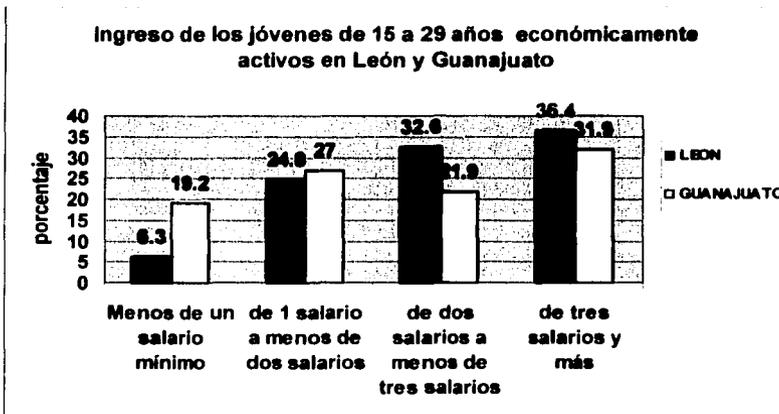
En el año 2000, la tasa de participación económica de la población de 15 a 29 años representó un 48.2% en el estado. En León, en cambio, alcanzó una cifra de 59.9%, más de diez puntos respecto al promedio estatal (más de 202 mil jóvenes).



Fuente: X11 Censo de población y Vivienda, 2000

Sin duda, la ciudad de León ofrece a los jóvenes mejores ingresos en general que el estado de Guanajuato. De todos los jóvenes de 15 a 29 años que estaban insertos en una actividad económica en el 2000, sólo el 6.3% ganaba menos de un salario mínimo, mientras que en el estado en su conjunto prácticamente una quinta parte de los jóvenes que trabajan, ganaban menos de un salario mínimo. Por el contrario, la proporción de jóvenes que ganaba de dos a tres salarios mínimos fue de 32.9% en León mientras que en Guanajuato este porcentaje fue de 21.9%. El total de jóvenes que trabajan en León es de 201,816.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Fuente: XII Censo de Población y Vivienda. Estimaciones propias.
El salario mínimo fue calculado en base al año 2000

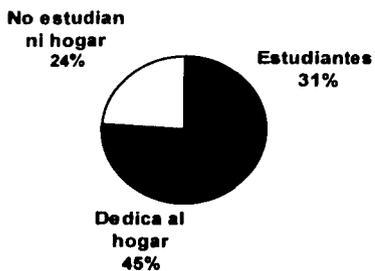
Asimismo, se observa menor proporción de Población Económicamente inactiva que en Guanajuato (39.6% en León y 49.1% en Guanajuato). Los inactivos en León son 135,107 jóvenes.

Del total de jóvenes inactivos en el estado durante el año 2000, el 24.9% eran estudiantes (33.641 jóvenes); el 47.5% se dedicaban a quehaceres del hogar (64.175) y el 26.9% (36.343) no describieron actividad ni en el hogar ni en la escuela, pero tampoco trabajaban.

En León, en cambio, en el mismo año el 30.7% de la PEI de 15 a 29 años eran estudiantes (5.8 puntos porcentuales más que el promedio estatal); el 44.9% se dedicaron al hogar (2.6 puntos menos que en el promedio estatal); así como el 23.6% no describieron actividad escolar u hogareña ni trabajaban (3.3 puntos menos que en el promedio del estado). Estos últimos son 31,500 jóvenes, mismos que representan el 17.8% de los jóvenes del estado en la misma condición de inactividad; el 2.3% del total de población del estado en ese grupo de edad y un 9.3% de la población de 15 a 29 años del municipio de León.

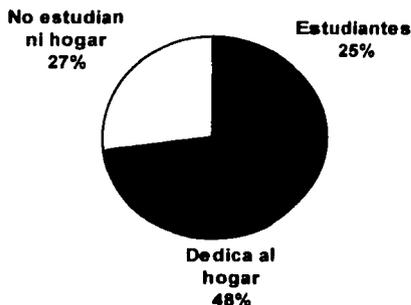
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Población económicamente inactiva de 15 a 29 años en León



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Población Económicamente inactiva de 15 a 29 años en Guanajuato



Fuente: X11 Censo de Población y Vivienda

En 1999 la matrícula de educación secundaria del municipio de León representó un 24.4% del total estatal. La matrícula de educación profesional media (técnica terminal) un 25% del total estatal; la de bachillerato un 28.9% del total del estado; la matrícula de técnico superior universitario un 31% y la educación superior un 39.4% de la matrícula estatal de licenciatura. Esto es, en todos los niveles la proporción de matrícula municipal es superior a su proporción de la población de los grupos de edad respectivos respecto a los del estado. Lo que significa que la población municipal tiene relativamente mayores oportunidades educativas y de escolarización que el resto de los municipios de la entidad.

Lo anterior, sin embargo, implica que el 80% de los jóvenes de 12 a 14 años del municipio de León asisten a la secundaria. Un 43% de los jóvenes de 15 a 17

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

asisten a escuelas técnicas o de bachillerato; y un 14.9% de los jóvenes de 18 a 24 años están inscritos en estudios de técnico superior o licenciatura.

En junio de 2002 la TDA fue el 0.8% de la PEA en León, la cual se compone de personas que carecen de instrucción secundaria o post-secundaria. La población de 12 a 19 años tuvo una TDA de 1.8% y la de 20 a 24 años de 1.7%. La mayor parte de la población desocupada estuvo adscrita a los sectores de la industria de la transformación (26%); en los servicios (16.8%), y en el comercio (45.6%).

En síntesis, en el municipio de León hay una mayor tasa de participación económica de los jóvenes que en el estado de Guanajuato, con porcentajes de ocupación también más altos. A la vez los jóvenes que forman parte de la PEI son menores que el promedio estatal. También cuentan con mayores oportunidades de escolarización, al representar la proporción de los estudiantes en la PEI casi seis puntos más que el promedio estatal; y al ser los porcentajes de cobertura escolar por grupo de edad mayores que el promedio estatal. Sin embargo, la tasa de desempleo abierto marca una diferencia intergeneracional en detrimento de los jóvenes.

4.3 La industria del calzado en León

La industria del calzado es una de las actividades con mayor tradición en la ciudad. Sus orígenes datan de la época de la Colonia,⁴ y constituye en la actualidad la rama más importante del sector manufacturero. Es además la que genera mayor valor y la que emplea más mano de obra directa e indirecta. A su vez, en León se concentran todas las actividades de la cadena productiva. (De Ibarrola, 2000) y cumple con los preceptos de ser una industria concentrada regionalmente.

⁴ "El primer taller de zapatería del que se tiene noticia, nació en el año 1611. Un censo realizado en 1719 arroja la cifra de 66 zapateros. En el siglo XVIII se documenta la existencia de 36 casas donde se elaboraba zapato. El gremio leonés de fabricantes se constituyó a finales del siglo XIX y a principios del XX se inició la fabricación de calzado a nivel industrial, siendo la empresa Fisch y Compañía la más representativa de la ciudad, con una producción de 330 pares diarios (CICEG, 1992, citado por Ibarrola (2002) y Mijares (2002).

La concentración de parte muy importante del sistema productivo completo de la cadena de producción: todo el ciclo del zapato, en una sola ciudad: proveeduría, producción y comercialización, directa e indirecta. En la ciudad se produce además todo tipo de calzado: de vestir, casual, deportivo, industrial, vaquero, ortopédico, de descanso; de piel o sintético, para dama, caballero o niños) y también vestimenta y otros artículos de piel. Una parte importante de la población económicamente activa de la ciudad participa de manera indirecta en la producción o manejo de los distintos materiales que conforman la proveeduría para producción y comercialización: pieles, hormas, suelas, tacones, pegamentos, tintes, adornos de todo tipo, herrajes, cajas etiquetas, o en la comercialización del calzado.⁵

"La ciudad de León, y los municipios de San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón produjeron más de 50% de los 220 millones de pares que se producen en el país. Esta participación se incrementó notablemente a lo largo de la década, de 40% en 1991 a 52% en 1999. Sin embargo, la producción nacional se ha estancado en ese monto total de pares desde 1988, cifra en que alcanzó su máxima producción hasta la fecha: 245 millones de pares".

"Los datos básicos sobre las actividades económicas en la ciudad de León refieren claramente a la importancia de la industria del cuero y del calzado en ella, en particular de esta última. Entre 1988 y 1998 el personal total empleado en la ciudad pasó de 104,679 a 271,699, lo que significó un crecimiento porcentual de 159% superior al crecimiento demográfico total de la ciudad. El personal empleado en manufactura, sin embargo, disminuyó al pasar de 53% del total a 43%, mientras que los servicios privados incrementaron su participación de 19% a 23% y el comercio de 28 a 31%. Dentro de la manufactura, que involucra actualmente a 42.8% de la PEA de la ciudad, la industria del calzado ha representado 70%, 63% y 63% en las últimas tres fechas analizadas para las que existen datos en relación

⁵ Esta situación permitirá a un grupo de expertos introducir el concepto de cadena global de valor: diseño, manufactura, logística, comercialización y *marketing*, en sus recomendaciones a la Cámara Nacional de la

con el periodo que nos interesa: 1988, 1993 y 1998. Bazán y otros (1988) señalan en su investigación realizada para la década de los setenta que en 1978 la ciudad contaba con 700 mil habitantes, de los cuales 60 mil se empleaban en más de 2 mil unidades económicas dedicadas a la producción de calzado. La década de la modernización a partir de la firma del TLC permite identificar los siguiente rasgos”:

	Personal ocupado total	PEA Manufactura / PEA total	PEA en cuero y calzado/ PEA Manufactura	Pea en cuero y calzado /PEA total	Total de Unidades económicas y Promedio de trabajadores en ellas	Pares de calzado producidos al año
1988	104 679	55 508 (53.0%)	38876 (70.0%)	37.13%	1458 (26)	n.d
1993	159 096	73 147 (45.9%)	46 666 (63%)	29%	2378 (19)	68 millones
1998	241 302	103 397 (42.8%)	64932 (62.7%)	26%	4110. (15)	110 millones

Fuente: De Ibarrola, (2002).

“La participación de la PEA industrial disminuye en la ciudad, al igual que la participación de la industria zapatera en la industria local. Si tomamos como válida la cifra mencionada para 1978, el total de trabajadores dedicados al calzado se ha reducido de manera significativa. En contraparte, se incrementa notablemente el número de unidades económicas y disminuye el promedio de trabajadores en ellas. En 1988 este promedio fue de 12 en la manufactura; de 2.9 en el comercio y de 4 en los servicios privados. Cabe señalar que los promedios se conservan parejos entre 1988 y 1998 para el comercio y los servicios privados, no así para la manufactura, que disminuyó de 18.5 a 12, en el transcurso de esos diez años. En el caso específico de la industria del calzado, el número de unidades económicas pasó de 1,570 en 1988 a 4,454 diez años después y el promedio de personal ocupado en cada una de ellas disminuyó de 26 a 15.9” (De Ibarrola, 2002).

Industria del Calzado, con la advertencia de que actualmente es posible romper esa cadena de procesos y

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG) registra cerca de mil empresas, aproximadamente una quinta parte de las unidades económicas de la ciudad dedicadas a la industria del cuero y calzado reconocidas por el XII Censo General de Población 2000. Identificadas como grandes con más de 250 trabajadores señalan 26 empresas; medianas con 100 a 250 trabajadores 56 empresas; pequeñas con 16 a 99 trabajadores 328 empresas y micros con menos de 15 trabajadores 502 empresas. Estas estadísticas nos ponen en evidencia la concentración de fábricas pequeñas y fundamentalmente micros.

"El total de trabajadores registrados por la cámara a partir de las empresas en las que se localizan, 35,667, significa sin embargo, sólo el 55% de los trabajadores de la industria detectados por los censos. El resto de los trabajadores registrados 29,292, se localizaría en las 3,110 unidades de producción no registradas en la cámara y una sencilla operación aritmética, nos daría un promedio todavía menor de 9.4 trabajadores en cada una de ellas. Hay que tomar en cuenta que las empresas registradas por la CICEG no reportan a todos sus trabajadores, en virtud de que la afiliación a la misma se cotiza por número de trabajadores (De Ibarrola, 2002). Es indudable que queda una porción no organizada de la industria del calzado imposible de poder censar".

La heterogeneidad es uno de los rasgos más sobresalientes de esta industria y está determinada por varios factores, entre los cuales podemos señalar: el número de trabajadores que emplea cada empresa, el grado de mecanización del proceso de producción, el tipo de instalaciones físicas, la incorporación de procesos computarizados, la diversidad de productos en los que se especializa cada una de ellas. Otro de las causas que caracterizan la heterogeneidad del sector está dada por la productividad por pares de zapatos producidos a la semana así como por el destino de la producción, local, nacional o internacional. No debemos soslayar el

distribuirlos globalmente (Informe a la CICEG, 2002, citado por De Ibarrola, 2002).

número y tipo de diferentes ocupaciones que se registran en cada empresa, como otro rasgo clave para identificar la heterogeneidad.

A su vez, numerosas investigaciones de corte estrictamente económico, así como otros sobre estudios locales y regionales, de corte sociológico o antropológico (Calleja Pinedo, 1994; Jarquín Sánchez, 1997; Iglesias, 1998; Valencia, 1998), han sido tomadas en cuenta para nuestra investigación como referentes importantes. Todas estas investigaciones dan cuenta de la importancia tan peculiar que reviste la ciudad de León y la concentración de la actividad zapatera entre su población y las características propias de la producción de calzado explica este privilegiado interés por su estudio.

4.4 Los talleres familiares o "picas"

Los talleres familiares, más conocidos en la ciudad como "picas"⁶ relacionados con la producción de calzado y marroquinería constituyen en la ciudad una parte muy representativa. Muchas de las grandes y medianas empresas presentes hoy en la ciudad León, fueron anteriormente talleres familiares, o por lo menos sus dueños pasaron por algunos de ellos. Y si bien podría suponerse, siguiendo los planteamientos de la economía clásica, que al desarrollarse la industria hacia unidades productivas con mayor nivel tecnológico y niveles mayores de desarrollo económico, dichos talleres hubiesen debido desaparecer, por lo contrario, encontramos que en León no sólo no desaparecieron en estos últimos cincuenta años, sino más bien continuaron desarrollándose.

En realidad, la información que se encuentra más sistematizada y en los registros oficiales respecto al número de empresas instaladas en la ciudad de León no dan cuenta de los talleres familiares o picas, por no estar inscritas en la Cámara del

⁶ En León, el término pica, aplicado a los talleres pequeños y familiares, se debe a que cuando se inicia el taller hay expectación hacia su resultado. La frase que usan expresa su incertidumbre ¡a ver si pica! (¡a ver si pega, si da resultado!). Otra versión es que en los talleres pequeños levantan del suelo la piel y el material

Calzado, o por la misma irregularidad en la que se encuentran, ya que muchos de ellos operan todavía clandestinamente. En 1977 el CIATEG presentó una clasificación que ubicaba a los talleres en un total de cuatro mil (Centro de Investigaciones y Asistencia Tecnológica del Estado de Guanajuato, junio 1977, citado por Margarita Calleja Pinedo, 1994, p. 65).

Si bien estos datos son viejos y la industria durante todos estos últimos años ha sufrido grandes transformaciones en términos de su estructura, en León se continúa el conteo de los talleres familiares a nivel informal, cuantificándose al día de hoy todavía aproximadamente unos cuatro mil. Estos datos nos dan cuenta de su perdurabilidad a lo largo de todos estos años.

En este apartado se intenta destacar algunas de las razones que han permitido su permanencia, subrayando sus funciones económicas y culturales, e intentando comprender por qué logran mantenerse como unidades domésticas, a pesar de verse obligadas a funcionar dentro de un contexto limitado y casi siempre desfavorable. A su vez, nos interesa saber cómo se articulan y de qué manera se vinculan con las demás empresas dedicadas a la producción de calzado.

A pesar de su estructura, muchas veces informal, en algunos casos hasta clandestinos, ubicados en las mismas casas-habitación, con su producción y reproducción en la unidad doméstica, constituyen, sin embargo, un lugar importante, por muchas razones: "Son empresas que se mueven y funcionan dentro del mercado, hay contratación de obreros asalariados y acumulación de capital; pero lo importante es que la pica reúne en la familia el acceso y la posesión de los medios de producción; a través de relaciones de cooperación y la aportación de trabajo no cuantificado como mercancía se busca no en la subsistencia individual, sino familiar" (Calleja Pinedo, 1994, p.18).

sobrante que todavía puede ser utilizado. Así "pican" de un lado y de otro. Margarita Calleja Pinedo, p.18, 1994).

Sirven fundamentalmente como lugar para compensar el desempleo. Son fuente de empleo de mano de obra desocupada, sin grandes pretensiones de salarios altos. Los jóvenes que integran el taller empiezan generalmente su vida laboral trabajando en éstos, sin necesidad de buscar trabajo en otros lugares. Continúa siendo un lugar importante donde los jóvenes aprenden el oficio. En casi todos los talleres entrevistados con más de 8 empleados, 50% de la fuerza laboral la constituyen los jóvenes de 15 a 24 años. Son jóvenes con una escolaridad baja, algunos de ellos han frecuentado cursos en los CONALEP's, o en el Centro de Investigación y Promoción Educativa y Cultural (Cipec) y casi todos respondieron en las entrevistas realizadas haber aprendido el oficio en el lugar de trabajo. Establecen generalmente relaciones familiares con los otros miembros del taller. La lógica económica que regula estas organizaciones se aproxima a la economía informal, subterránea, pero fundamentalmente desarrollan estrategias de supervivencia que sirve a muchísimas familias para reproducir su propia existencia y que quizá no encontrarían otra manera de hacerlo. Generan empleos que tienen bajos costos, en muchos casos violan la legislación fiscal y laboral. Los antropólogos aportan al respecto una descripción detallada de las formas de "explotación de la fuerza de trabajo" en estos talleres, que se fundamenta en el análisis de los bajos salarios, el pago a destajo, el trabajo familiar y el infantil no remunerado, así como las malas condiciones de trabajo en las empresas y la ausencia de medidas de seguridad e higiene en el manejo de materiales tóxicos.

No emplean tecnología y generalmente desarrollan trabajo artesanal. Se encuentran ubicados en las zonas tradicionales de producción zapatera o en sus inmediaciones. Muchos de ellos se transforman en maquiladoras, cubriendo partes del proceso productivo para las grandes empresas. Sin lugar a dudas es el sector más vulnerable y el que mayores problemas presenta para adecuarse a los nuevos requerimientos de innovación, producción y comercialización.

Ahora bien, cabe preguntarnos cuál es la relación que mantienen en la actualidad en el conjunto de la industria zapatera. Cuando hablamos de ésta podríamos

dividirla a grandes rasgos en empresas modernas, con mayor desarrollo tecnológico, dentro de los circuitos formales de la economía, y los talleres familiares, más atrasados y marginales por su capacidad tecnológica y productiva. Paradójicamente podríamos suponer que articulan relaciones contradictorias y muchas veces hasta contrapuestas. Sin embargo, cabe señalar que éstas son funcionales respecto al proceso de desarrollo de la industria. Las múltiples articulaciones que existen entre ambos sectores son evidentes y muchas de ellas son receptoras de gran cantidad de trabajo que las grandes empresas descentralizan, maquilando de esta manera buena parte del proceso productivo. Tiene además un efecto multiplicador en la economía urbana y en la misma industria del calzado.

Prueba de ellos es que existe una infraestructura que les da servicio integrada por peleterías establecidas en las colonias populares que han adoptado para las picas un sistema de venta al menudeo, las maquilas, los talleres de reparación de maquinarias y bicicletas y, principalmente, toda la gama de intermediarios y prestamistas que viven a expensas de ellas (Calleja Pinedo, 1994, p. 229).

En los talleres familiares las relaciones sociales no se plantean como un fenómeno salarial y contractual, sino más bien se enmarcan en el contexto más amplio de la reproducción individual y social. Esta última comprende el aprendizaje del oficio, las relaciones de trabajo al interior de la unidad doméstica, la inserción y movilidad de los obreros en el mercado de trabajo y, por último, las relaciones que establecen entre sí los obreros dentro y fuera de la empresa (Ibidem, p. 84).

Los talleres familiares o picas son receptores de maquinaria obsoleta para las grandes empresas, así como de materiales que van desechando. De esta manera se evitan grandes desperdicios y se recicla buena parte de los insumos. Otra forma de articulación entre las diversas unidades productivas se da en el desplazamiento de la mano de obra hacia las grandes fábricas cuando las picas, por problemas en la demanda, no pueden conservar a sus obreros, o en el caso expreso de que la producción deba aumentar por mayores ventas, los integrantes

de la familia regresan a los talleres y pueden contratar a su vez la mano de obra necesaria en el mercado. Las curvas de demanda entre los talleres y las grandes fábricas no coinciden en muchos periodos del año, y esto hace que se vuelvan funcionales en este aspecto.

De esta manera nos explicamos de manera relativa porque siempre quedan relaciones y articulaciones no visualizadas, el complejo y dinámico tejido de relaciones entre sectores, que muestran cómo estas unidades familiares continúan cumpliendo sus funciones en la producción, en el comercio y en el mercado de trabajo, aunque parezcan al margen de todas de las demandas impuestas por las necesidades de la economía de mercado en la fase actual.

4.5 Las “picas” y la creación de capital social silencioso

Estos talleres familiares constituyen la posibilidad de ser un lugar de creación de “capital social”. ¿En qué términos y por qué? Esta consideración no toma en cuenta por supuesto criterios de carácter cuantitativo, como el volumen de producción ni el número de trabajadores que participan en los mismos ni el tipo de maquinaria que usan ni el local donde se desarrollan, acentúa más bien aspectos cualitativos, vinculados con las relaciones sociales que se establecen dentro de ellos.

Con el término capital social se hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto. Para algunos autores (Putman, 1994) el desarrollo de capital social sería lo que produce cooperación y civismo, pero existen además otros enfoques para los cuales el capital social son todos los lazos interpersonales que puede activar un individuo, lo que se conoce como reciprocidad difusa.

A distinción de estos dos enfoques, para nuestro trabajo planteamos:

- 1) que el capital social no es un recurso individual sino una forma de institucionalidad social (del conjunto o de una parte de la comunidad local), cuyas potencialidades se constituyen como factor del desarrollo y

- 2) que los participantes en el capital social plantean (implícita o explícitamente) el bien común (aunque objetivamente no se logre), entendiendo por bien común, en el caso de los talleres familiares de León, la subsistencia y reproducción de quienes participan, la contención social, la atenuación de la pobreza, la posibilidad de no ser excluidos como productores y trabajadores del sistema. Los talleres familiares en León amortizan los agudos procesos que se dan en otras regiones y lugares del país, en donde ante los procesos de apertura de la economía global, el retiro de incentivos y apoyo estatales a la economía, tienen como consecuencia el aumento del desempleo, la proliferación del empleo no asalariado y el auge del sector informal, así como el crecimiento de la ocupación parcial, la subcontratación y la terciarización laboral. Estos cambios no se presentan en León como característica del mercado de trabajo, por lo contrario, dichas unidades productivas han fungido como mecanismo de estabilidad social.

La cooperación y la reciprocidad constituyen los ejes fundamentales del capital social. La cooperación puede verse como relaciones sociales continuas insertas en un marco de intereses personales y solidarios a la vez (Cook, 1982, p.215). Esta cooperación depende de la posición de poder que tengan algunos productores, entre sí, de su acceso a recursos, de su destreza en el trabajo, de su productividad, así como de sus limitaciones jurídicas y de riesgo que ofrezca el tipo de recursos que se produzca o se extraiga (Jarquín, 1997, p. 196).

La reciprocidad explicada a través de estudios antropológicos como los realizados por Marcel Mauss en *Ensayo sobre el don*, (1950), o en el trabajo de Jacques

Godbout (1997) en su libro *La esencia del don*, nos explican el significado y valor del don, como acción bidireccional, no gratuita, como acto que siempre espera reciprocidad que sirve además para estrechar relaciones. El don, nos dicen los autores, no es algo abstracto sino una relación social. El don no es un complemento del mercado, en cambio si lo es de la economía y del Estado. De esta manera nos remitimos a estas interpretaciones para ver como la reciprocidad como relación social, en las unidades domésticas consolida y organiza, una red de relaciones interpersonales, comunitarias, donde el don y la ayuda recíproca, les permite sobrevivir. Esta reciprocidad presente en los talleres familiares de la ciudad de León es lo que nosotros para nuestra investigación hemos denominado "capital social silencioso".

Sin embargo, algunos otros valores señalados en el desarrollo del capital social están ausentes entre los miembros de los talleres familiares, como el desarrollo de una conciencia cívica o asociarse para actividades que tengan que ver con la comunidad. O bien pueden producirse efectos y prácticas contrarias al bien común, tanto como producto del capital social como de la reciprocidad interpersonal, como es el caso de algunos productores más diestros y productivos, con mínimo acceso a recursos y con aspiraciones de ascenso social, quienes tienden a difundir una ideología más individualista, favorable a la apropiación del excedente y contraria a la cooperación.

Un nuevo campo de acción se abriría en la ciudad si se tuviera en cuenta en qué medida los talleres familiares podrían transformar sus valores en función de todo el conjunto de la economía de la ciudad, cómo este clima de confianza, cooperación, solidaridad y reciprocidad familiar podría extenderse hacia toda la comunidad para incidir en el crecimiento y en la riqueza del tejido social de la sociedad civil de León. Sin lugar a dudas estos interrogantes aún nos marcan una asignatura pendiente de estudio en el contexto de la ciudad, pero a su vez señalan un aspecto importante de los talleres familiares, lo que puede convertirse en un motor significativo para impulsar el desarrollo económico y social de la ciudad.

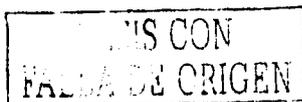
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6 La sociedad civil y sus actores

La estructura social, económica y política de León se caracteriza por ser compleja y heterogénea. Históricamente sujetos sociales tradicionales y conservadores, como son el empresariado y la Iglesia fueron imprimiendo formas de identidad y estrategias de integración política que aún hoy perduran y condicionan a la sociedad en su conjunto.

A diferencia de otros estados del país, los empresarios de León se han interesado desde hace ya mucho tiempo en participar en la política municipal y estatal, dentro del Partido de Acción Nacional (PAN). Muchos presidentes municipales de León han sido empresarios del cuero y del calzado, así como del sector agroindustrial. La relación entre sociedad civil y los sistemas político y económico en León es muy sólida y se encuentra interrelacionada. A su vez, muchos empresarios participan en asociaciones católicas conservadoras, organizaciones empresariales y patronatos. Se encuentran, además, representados y organizados en asociaciones que tienen una gran presencia en la ciudad, como son la Cámara del Calzado, la Asociación de Proveedores de la misma industria, la Cámara de la Industria de la Curtiduría, la Asociación Nacional de Curtidor, en lo que respecta a la industria del calzado, la Asociación de Comerciantes, el Patronato de la Feria, la Cámara de la Industria de la construcción, etc.

La Iglesia católica es otra institución con fuerte presencia en la ciudad. Al igual que el empresariado, a lo largo de toda la historia de la ciudad su influencia fue significativa. León es la diócesis más importante del Estado, es la que cuenta con más congregaciones religiosas que en otras ciudades de México, tiene el mayor número de religiosas del país y se ubica en segundo lugar, respecto a los religiosos. Existen actualmente en León 91 parroquias y 261 templos atendidos por 238 sacerdotes. Es importante señalar que muchas de estas parroquias generan algún tipo de asistencia a la población que la circunda, sobre todo en



barrios marginales y obreros, así como en las nuevas colonias irregulares que se van extendiendo día a día en los alrededores de la ciudad. Cuenta además la ciudad con 68 instituciones educativas pertenecientes a la Federación de Escuelas Particulares Católicas (Cf. Diócesis de León. Directorio Eclesiástico, 1993)

Algunas de las entrevistas realizadas pusieron de manifiesto la influencia de la congregación de los jesuitas, como orden religiosa que atemperó socialmente la influencia de la Iglesia conservadora, y como momento histórico de formación de algunas asociaciones vinculadas con la iglesia, sobre todo en los periodos del obispado de Anselmo Zarza y Bernal (1966-1992) que se caracterizó por su gestión tradicionalista y conservadora.

"En este periodo un sacerdote (Salvador García) comienza a realizar una acción social vigorosa promueve: la Juventud Obrera Católica y se creó un Centro Popular de Capacitación Técnica (CEPOCATE). Los empresarios se quejan de este sacerdote con el obispo y de Guillermo Dávalos, otro sacerdote que operaba con la Juventud Agrícola Católica, que habían generado una cierta agitación social. El obispo los incitó a dejar sus cargos, el Padre Guillermo Dávalos se sometió pero les diría...que se murió de tristeza..y el padre Salvador García se cambió de diócesis y se fue con Méndez Arceo a Cuernavaca" (Entrevista a J.T. Septiembre 1999).

Los trabajadores, por su parte, se encuentran muy poco o nulamente organizados. La presencia de los sindicatos o de alguna otra forma de defensa de los intereses de los trabajadores es inexistente. Sólo dos empresas de las 33 entrevistadas, con la encuesta realizada en el marco general de esta investigación, registran la existencia de un sindicato y una de ellas aclara abiertamente que se trata de un "sindicato blanco".

Respecto a la población rural, León cuenta además con 105 comunidades rurales, en donde el factor migración hacia Estados Unidos es una salida para más de 50% de los jóvenes que viven en estas comunidades. La asociación civil



Desarrollo Rural de Guanajuato, A.C. coordina trabajos con el gobierno municipal para invertir en obras para esta área, si bien no hemos constatado ningún programa de atención a jóvenes, ni mucho menos programas de formación para el trabajo.

Cuando tratamos de identificar a las organizaciones que conforman la sociedad civil, revisando los directorios disponibles nos encontramos con la presencia de unas 70 asociaciones registradas. Muchas de ellas de asistencia y promoción social, de atención a los derechos humanos, de género, de formación ecológica, organizaciones patronales, cámaras empresariales, desarrollo comunitario (son las con más presencia) y unas siete dedicadas a formación para el trabajo.

Todas estas organizaciones componen el vasto y heterogéneo mundo de las organizaciones de la sociedad civil (de acuerdo con nuestra conceptualización anterior), que ocupan un lugar intermedio entre el Estado y el mercado, un espacio público no estatal. Son sin duda y representan a diversos grupos de la sociedad que se está organizando -algunos más que otros-, todas son portadoras de un discurso y una identidad que refleja sus objetivos, por lo que encontramos algunas más vinculadas con el viejo asistencialismo católico y otras más vinculadas con los intereses de clase (cámaras, sindicatos, organizaciones patronales, organizaciones profesionales, etc.) que actúan como actores civiles y económicos al mismo tiempo. Existen además otras asociaciones más vinculadas con el ámbito deportivo, cultural o religioso.

A su vez, encontramos las organizaciones llamadas del Tercer Sector, (recordamos que según nuestra conceptualización son las organizaciones que se distinguen del conjunto de organizaciones de la sociedad civil por sus principios reguladores, solidaridad, reciprocidad, relacionalidad, etc.) más vinculadas con grupos de defensa de derechos humanos, sociales y económicos. Estas organizaciones representan sin duda la expresión de ciudadanos que plantean explícitamente su intervención en la esfera pública con el fin de ejercer influencia

sobre el sistema político. La integración de la mujer a la vida laboral; la denuncia de maltratos y violencia familiar; la atención a niños de la calle, la educación ambiental, son algunos de los temas más recurrentes, si bien quedan otros temas muy importantes sin atender en la ciudad, como el de la contaminación por tóxicos de las empresas del calzado, entre muchos otros. Algunas de estas instituciones están organizadas además para la prestación de servicios sociales en el área de educación y salud. Destacamos las cinco organizaciones más vinculadas con la formación para el trabajo de los jóvenes, que han sido focalizadas para nuestro estudio particular, y que abordaremos más adelante. Muchas de ellas llevan varios años en el territorio, y son portadoras de un nuevo discurso y una nueva identidad que busca el fortalecimiento de los derechos ciudadanos. En casi la mayoría se percibe un fuerte convencimiento por superar el asistencialismo tradicionalista por una concepción más promotora del desarrollo humano. Y si bien no hubo un gran recambio de actores en estos últimos 25 años, ni surgieron nuevas organizaciones con la misma relación que han proliferado en otras realidades del país, tampoco se puede negar la presencia en la población de una franja social que lucha y es sensible por estas nuevas prácticas políticas.

"...en ese sentido, se dan algunas experiencias, en las cuales gentes que desde distintas plataformas de su vida, como mujer o como joven o como colono generan algunas iniciativas en el barrio..." "...Se está dando un cierto, yo no diría auge, pero está dándose una aparición de grupos con iniciativa civil, con conciencia de autonomía y todo esto en el estado, pero en León específicamente el ritmo es más lento, porque el propio contexto así lo determina, el dominio ideológico, político, partidista, lo determina mucho ¿no?..." (Entrevista, J.S , septiembre 1999)

Las intenciones de articulaciones entre el gobierno de la ciudad y la sociedad civil se plasman en el Plan de Desarrollo Municipal. El gobierno de la ciudad de León, según el Plan de Gobierno 1998-2000, mediante el Plan de Desarrollo Municipal, dentro del Sistema Municipal de Planeación Estratégica, propuso proyectos, programas y acciones, identificando ocho áreas estratégicas de acción dentro de las cuales se destaca la de establecer una relación con la sociedad civil en la

búsqueda de solución de los problemas sociales. Para ello formó un Consejo de Planeación Democrática, donde participa un Consejo Ciudadano que orienta la decisión de los programas sociales. Dichos consejos están formados por 24 organizaciones de la Sociedad Civil, (Consejo Municipal de la Mujer, Consejo de Desarrollo Rural, Obras Comunitarias, etc.). Este Plan representa la continuidad de los planes anteriores (1989-1990 y 1990-1991) en los cuales la participación ciudadana constituyó el eje fundamental como elemento novedoso en la gestión local.

En Guanajuato, el ejercicio de los programas de inversión ha dejado de estar centralizado por el gobierno estatal, y se han entregado a las administraciones municipales los recursos de inversión social y la facultad de decidir su aplicación, siempre de acuerdo con las necesidades planteadas por los ciudadanos mediante los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM). Las administraciones municipales en 1996 recibieron un incremento de 70% en los recursos de inversión, ya que el gobierno del Estado decidió transferirles integralmente los recursos federales de superación de la pobreza y los estatales para realizar obra pública.

El gobierno del estado mediante la Dirección General de Inclusión al Desarrollo, participa a su vez en programas de concertación de proyectos junto con las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, si bien la participación ciudadana, desde la perspectiva administrativa e institucional, fue un logro importante de todas las administraciones, es necesario señalar que en el caso de León fueron más exitosos los logros de la innovación administrativa, técnica y de sistemas de gestión que los de participación. Puede ser, como bien nos señala Enrique Cabrero (1995), que el sistema diseñado para tal participación resultó ser muy elaborado y complicado, pues se dio una visión de control del proceso de participación, y el mismo estuvo muy enfocado a la resolución de problemas. Se constituyó de esta manera en un modelo rígido y direccionado, inhibiendo la participación efectiva de los ciudadanos.

Frente a estas observaciones, consideramos que el conjunto de todas las organizaciones de la sociedad civil en León es más bien fuerte, pero con gran liderazgo por parte de asociaciones de carácter económico vinculadas con organizaciones empresariales, distorsionando de esta manera la participación más equitativa de la sociedad. El otro sector más representado es el que desarrolla modelos vinculados con estrategias asistenciales, compensatorias y son pocas las asociaciones que se preocupan por superar esta orientación hacia otra tendencia con enfoque más promocional, de desarrollo y promoción humana. La idea de constitución de un espacio público como intersección entre las esferas privadas y estatales, desde una nueva concepción de lo público -en donde el grado de desarrollo y protagonismo de la sociedad civil constituye uno de los elementos fundamentales para comprender la nueva función atribuida al territorio- deberá ser uno de los retos fundamentales de la ciudad. La constitución de este espacio se hará siempre y cuando los ciudadanos vayan adquiriendo una nueva conciencia política de su participación y de su ciudadanía. Son espacios que no pueden constituirse desde arriba ni desde el gobierno. La participación ciudadana implica la existencia de actores sociales y de instituciones apropiadas para su desarrollo. No se puede suponer que creando instancias de enlace entre el gobierno y la sociedad (comités consultivos, consejos ciudadanos, etc.) se garantiza la participación. Las instancias formales de participación no serán auténticas mientras no haya actores sociales reales que la usen constructivamente (Olvera, 2001).

4.7 Respuestas que se ensayan desde las organizaciones de la sociedad civil en formación para el trabajo dirigidas a jóvenes

Para encontrar estas respuestas hemos llevado a cabo nuestro trabajo de campo en la ciudad de León, en el marco del proyecto general "La formación de los jóvenes no universitarios para el trabajo en el desarrollo regional de México". Esta investigación, como ya se mencionara en la introducción de nuestro trabajo abarca

tres grandes dimensiones de estudio: el contexto escolar, (sistema público y privado); el contexto laboral (la empresa) y la sociedad civil (sus organizaciones) como actores involucrados en la formación para el trabajo de los jóvenes. Mi investigación se concentró específicamente en el análisis de cinco estudios de casos de organizaciones de la sociedad civil.

Para seleccionar a las mismas revisamos diferentes directorios locales, estatales y nacionales de organismos de la sociedad civil que trabajaran el tema, en la ciudad de León. Con la información encontrada seleccionamos estas cinco ya que cubrían los requisitos que deseábamos para nuestro estudio, ser organizaciones civiles, que trabajaran formación para el trabajo y que atendieran jóvenes. Las mismas fueron:

- a) Centro de Investigación y Promoción Educativa y Cultural, A.C. (CIPEC)
- b) Niños Don Bosco, A.C.
- c) Pro-Niño Leonés, A.C
- d) Centro Popular de Capacitación Técnica, A.C. (CEPOCATE)
- e) La Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG)

El estudio de estas cinco organizaciones se abordó a partir de variables e indicadores que consideramos útiles para el objetivo de nuestra investigación: perfil institucional de las mismas; objetivos y misión de su acción; estructura jurídica y organizativa de la institución; población atendida (características socio-demográficas, condiciones sociales, económicas y culturales, tipo de población – urbana o rural); enfoques y estrategias de intervención (tipos de programas y servicios), perfil de su personal, papel del voluntariado, su relación con el gobierno y la construcción de alianzas estratégicas en el territorio. La formación para el trabajo, la retención de los jóvenes y la reinserción en el sistema educativo formal y la prevención de exclusión social son aspectos importantes que influyen y permean el trabajo de las organizaciones, de tal manera que constituyeron también ejes de estudio fundamentales.

La construcción de variables e indicadores se elaboraron además para comprender ¿cuáles son los aspectos más innovadores de estas organizaciones? ¿cuáles sus esfuerzos, sus alcances y sus limitaciones? Para esto se aplicaron entrevistas semiestructuradas y focalizadas a informantes claves de cada organización. También recabamos folletería y todo tipo de documentación que nos fue facilitada, lo cual nos permitió ampliar nuestra información respecto a las actividades y programas de las organizaciones seleccionadas. Estas entrevistas fueron aplicadas durante todo el año 2000. En el anexo No. 2 se incluye la guía de entrevista utilizada.

De nuestro análisis surgen las siguientes características: respecto al **perfil institucional de las organizaciones** podemos sintetizar que las organizaciones seleccionadas responden según los perfiles que utilizamos en nuestro esquema clasificatorio de las organizaciones de la sociedad civil (Olvera, 2001), en el capítulo II, las de matriz religiosa como el CIPEC y Niños Don Bosco, organizaciones civiles como Pro-Niño Leonés y organizaciones de carácter económico gremial como la Cámara de la Industria del Calzado.

El CIPEC es una organización privada no gubernamental, de carácter educativo, con fuerte proyección en el área de formación para el trabajo. Creada por su actual director, un religioso perteneciente a la Congregación de los Jesuitas, tuvo sus orígenes en 1986, tomando como modelo a las universidades laborales de España. Es actualmente también la institución oficial de capacitación para la Cámara del Calzado.

Niños Don Bosco, es una organización sin fines de lucro, que empezó su labor en León en 1940. Perteneció a la Congregación Salesiana. Es una organización muy vinculada con prácticas asistenciales y de contención social. Si bien ya no es un ambiente de tipo correccional como en sus orígenes, promueve un sistema preventivo basado en valores como el amor, la religión y la razón. En la actualidad

está en un proceso de revisión y redefinición institucional con el propósito de ampliar sus programas, actualizarlos y mejorar su intervención.

Pro Niño Leonés se creó hace treinta años y constituye uno de los esfuerzos realizados por ciudadanos locales sensibles a la problemática de niños y jóvenes que habitaban en los barrios marginales de la ciudad. Es una organización no gubernamental que cumple un doble rol: ayudar a que los niños terminen su ciclo escolar y prepararlos en la práctica de algún oficio.

El CEPOCATE fue creado en 1965. Surgió ante la necesidad de dar atención a la formación técnica de jóvenes obreros y de niños que trabajaban en las "picas". Fue la Juventud Obrero Cristiana (JOC) quién después de realizar una investigación sobre las condiciones de capacitación de niños y jóvenes obreros y encontrando que no había ningún espacio ni instancia que diera capacitación a este sector de la población, decidieron participar y organizar esta capacitación. De ahí nace la idea y necesidad de crear esta organización. Fue la primera iniciativa civil que ofreció este servicio. La capacitación la brindaban los mismos obreros de la industria del calzado, trabajadores que no habían tenido otros estudios que no fuera su propia práctica en el trabajo. Cuando comienzan a aparecer otras instituciones en la región encargadas de brindar formación para el trabajo, más vinculadas con políticas gubernamentales (como los CONALEP's, por ejemplo) el CEPOCATE se verá desplazado en sus funciones originales debiendo orientar su trabajo hacia otras actividades, siempre en el campo de la formación y la capacitación pero con otras metodologías y orientados hacia otra población.

La Cámara de la Industria del Calzado en León tiene sus orígenes en 1926 cuando se constituyó la Unión de Fabricantes de Calzado de León. La inscripción a la Cámara es voluntaria y sólo se inscriben los empresarios que consideren encontrar algún beneficio para su empresa y trabajo. El número de socios afiliados hasta diciembre de 1999 es de 1012. La Cámara se presenta, por todas las actividades que desarrolla muy dinámica para todo el sector (ya sea por la

organización y participación en ferias nacionales, participación en ferias en el extranjero como por la organización de cursos de capacitación, difusión de innovaciones tecnológicas, entre otras).

Según sus **objetivos y misión** podemos decir que el CIPEC desde sus inicios tuvo como centralidad de sus objetivos la preparación de jóvenes para la industria leonesa en las áreas de turismo, calzado, textil, carpintería, informática, metal-mecánica. No es una escuela de oficios, más bien sus objetivos son capacitar obreros, técnicos, mandos medios y superiores.

Para Niños Don Bosco su objetivo es lograr una relación educativa de seguridad, con el niño de la calle, para crear lazos de confianza y seguridad en él mismo y en los demás, así conocer una forma distinta de ser y de vivir que lo invita a la superación. Entre sus objetivos encontramos también habilitar a los jóvenes en la práctica de un oficio, para integrarse a la sociedad de forma positiva.

Para Pro-Niño Leonés en cambio sus objetivos están centrados en la reinserción educativa y laboral de niños, jóvenes y mujeres excluidos de los circuitos formales de educación y trabajo.

El CEPOCATE en la actualidad focaliza entre sus objetivos trabajar en proyectos y programas de desarrollo social, más orientados al fortalecimiento institucional de ONG y a la formación y capacitación de promotores y gestores sociales.

A su vez, el propósito fundamental de la Cámara de la Industria del Calzado es darle un servicio a todos los afiliados e impulsar todo lo que se refiere a sus actividades industriales y comerciales. Dentro de los servicios está considerada de manera especial la capacitación dirigida a directores y mandos intermedios de las empresas.

En lo que respecta a la **estructura jurídica y organizativa de las instituciones** estudiadas en todos los casos encontramos que están formalmente constituidas, con una estructura organizativa, en algunos casos más que en otros consolidada. La asociación civil es la forma legal con la que están inscritas. El personal con que cuenta cada una es muy heterogéneo. En el caso del CIPEC la asociación está formada por un patronato, en donde participan distintas personalidades de la ciudad, más adelante cuando analicemos el tema de las alianzas podremos observar mejor esta concertación de distintos actores. Cuentan con un director general y personal dedicado a la parte administrativa, educativa y técnica. Los capacitadores están involucrados específicamente en el área de los talleres específicos. El total del personal con que cuentan es de alrededor de 60 personas incluidos maestros y administrativos. De todos ellos diez son licenciados y los demás técnicos. Cuentan además con dos psicólogas. Las demás organizaciones estudiadas con excepción de la Cámara del Calzado que presenta ya una organización consolidada, no cuentan con gran cantidad de personal, salvo los maestros específicos para cada curso los demás cargos directivos son ocupados por empresarios elegidos por asamblea general. En todas las organizaciones estudiadas no desarrollan estrategias para la planificación de sus actividades, ni procesos de evaluación de los cursos así como tampoco realizan seguimientos de sus egresados. Todas afirmaron que desarrollan su trabajo acorde con las necesidades que van surgiendo de su población objetivo.

El perfil de los alumnos y la **población atendida** por el CIPEC es fundamentalmente urbana, de bajos recursos, jóvenes pandilleros, minusválidos. Muchos de los jóvenes que atienden están desocupados o son jóvenes que están buscando su primer trabajo. Predominan jóvenes de 18 años. También dictan cursos en las empresas para mejorar las capacidades de los jóvenes que ya están trabajando. Atienden a pocas mujeres y sólo frecuentan algunos cursos específicos como corte y confección o cosido industrial. En 1999 capacitaron a 4543 personas en los talleres del CIPEC y a 371 personas directamente en las empresas.

Niños Don Bosco atiende fundamentalmente a niños de calle, en situación de riesgo. Esta institución cuenta con distintas etapas de atención e inserción. Para nuestra investigación nosotros evaluamos únicamente la última etapa de todo el proceso por el cual van pasando los jóvenes y es la que orienta sus actividades a desarrollar en los jóvenes la práctica de un oficio. Cuentan con seis talleres (carpintería, computación, electricidad, soldadura, tejido y secretariado) por donde pasan unos 50 jóvenes por año.

Pro-Niño Leonés cuenta con cuatro centros donde desarrolla sus actividades y atiende a unos mil doscientos entre niños y jóvenes en total. Atienden fundamentalmente a niños, jóvenes y mujeres pertenecientes a hogares con problemas de delincuencia, drogadicción, prostitución y con graves problemas de inserción laboral. Cuentan con un centro incorporado a la Secretaría de Educación Pública.

El CEPOCATE focaliza su atención hacia jóvenes que trabajan en proyectos sociales, líderes de las comunidades y promotores sociales. Sus cursos van dirigidos a jóvenes que desde distintas plataformas de su vida (como mujer, como colono, como joven) generan iniciativas en los barrios. También trabajan con otras organizaciones en fortalecimiento institucional.

Finalmente la Cámara del Calzado dirige su atención a obreros y cuadros medios calificados así como a directores y empresarios del sector. Por lo general trabaja con jóvenes ya insertos en el mercado de trabajo. Trabaja en alianza con la Universidad Tecnológica, los Conaleps y el CIPEC, y el Instituto Nacional Educación para Adultos (INEA).

Los enfoques y estrategias de intervención que desarrollan van desde una concepción de formación con una orientación integral humana, muy vinculada con el desarrollo de valores y estrategias de comportamiento social, concepción muy

tenida en cuenta por el CIPEC, cuyo objetivo es que los jóvenes encuentren referentes concretos a la práctica de los valores en el mundo del trabajo hasta la capacitación para el trabajo que considera el desarrollo de conocimientos y habilidades técnicas previsible para su inserción en el mundo del trabajo, estrategia que implementan conjuntamente con un esquema estructurado en el desarrollo de habilidades básicas, genéricas y específicas. Es importante destacar que esta organización cuenta con talleres muy bien equipados que les permite simular procesos de organización y producción. Esto permite que los cursos se desarrollen en forma de taller, en donde los participantes van aplicando los contenidos a situaciones concretas, a través de simulaciones prácticas que a su vez después ejercitan con pasantías en las empresas. Otro aspecto muy importante es la evaluación que realizan para la certificación de competencias laborales avaladas después por el Sistema Estatal de Educación para la Vida y el Trabajo (SEEVyT) de ámbito estatal y el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) de alcance nacional. Dicha certificación evidencia el desempeño y reconoce los saberes previos y los aprendidos por los jóvenes en los cursos. El CIPEC cuenta con el apoyo de muchas empresas de la ciudad para establecer procesos de inserción laboral, ya que atiende demandas puntuales por parte de algunos sectores específicos como es el sector del calzado y el textil.

Niños Don Bosco desarrollaron sus metodologías y estrategias de con base en modelos utilizados en Colombia para la obra salesiana de los "Gamines". Prestan mucha atención al diseño de módulos cuyo objetivo es el desarrollo de atributos personales como el ahorro, la disciplina y la persistencia. El método general, en cambio, consiste, de acuerdo con la descripción que nos hicieran en las entrevistas, fundamentalmente en pasar de la "capacitación para el aprendizaje" a la "capacitación para el trabajo". Desarrollan trabajos muy vinculados con oficios (carpintería, electricidad, soldadura, secretariado, jardinería, plomería y dibujo). Son cursos que no tienen todavía un impacto ni una relación fuerte con el mundo del trabajo de los jóvenes.

Para Pro-Niño Leonés la estrategia de sus programas es ofrecer apoyo a los jóvenes que no han terminado la escuela primaria y secundaria. También cuentan con preescolar. Es una formación netamente compensatoria en fundamentos de educación básica como lecto-escritura y matemáticas. Para abordar el tema de la capacitación e inserción laboral desarrollan Talleres de Oficios. Imparten cursos muy puntuales (corte y confección, belleza, sastré, primeros auxilios, trabajos manuales y cursos de guitarra). La estrategia fundamental es darles instrumentos para formación de trabajos autogestionados. El proyecto de formación se integra a un proyecto productivo. Las capacidades aprendidas en los talleres son aplicadas en estrategias económicas que generan un rédito. Este beneficio obtenido de la capacitación recibida se mide por la relación directa con el mundo del trabajo. Por ejemplo, han organizado una cooperativa de mujeres, a la cual la organización le facilita integrarse al mercado realizando contacto con los clientes potenciales, proveedores de materias prima.

El CEPOCATE considera a los jóvenes más en sus aspectos de potencialidad y no de riesgo. La idea es que puedan ser vistos como sujetos activos. En este sentido el rol de los programas es el de ser catalizadores, estimulando las capacidades y posibilidades juveniles más en el ámbito del desarrollo de liderazgo y participación juvenil. La estrategia de acción de esta organización consiste en la realización de cursos dirigidos específicamente a la formación de gestores sociales, que contribuyen al mejor desempeño de las organizaciones civiles en la elaboración, gestión y evaluación de proyectos sociales. Su objetivo es formar agentes jóvenes como multiplicadores sociales. Tienen mucho vínculo con organizaciones comunitarias, con las cuales organizan charlas, actividades deportivas y recreativas o ayudando en las tareas de organización. A pesar de la gran experiencia que tuvieron en años anteriores con la formación específica para el trabajo en las empresas del calzado, hoy han abandonado este tipo de programas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por último la Cámara del Calzado dedica sus actividades, como señalamos anteriormente a fortalecer trabajadores, cuadros medios y directores de las empresas ya insertados en el mercado laboral. Para dictar sus cursos en muchas ocasiones se apoya en otras instituciones como el CIPEC, los CONALEP y el INEA, siguiendo sus estrategias de acción. La Cámara más bien, se ocupa de la edición de manuales sobre higiene, seguridad laboral, algunos cursos sobre calidad total, cambios en la organización de la producción y de la empresa, difusión de experiencias exitosas extranjeras.

Con respecto al tema de la **financiación**, en el caso del CIPEC, recibe algunas donaciones por parte de los empresarios de la ciudad y son gestionados por el Patronato. Podemos decir que es la entrada principal de esta organización. Cobran además cuotas mínimas a los alumnos, pero en caso de no poder pagarlas les otorgan becas. Niños Don Bosco, recibe donaciones del Patronato de la Feria, organización civil de León, que orienta su ayuda a proyectos con niños de la calle. También trabajan con proyectos de co-inversión con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y reciben donaciones de familias de la ciudad que se interesan por la obra que llevan a cabo. Pro-Niño leonés trabaja con muchas dificultades económicas. Cobra cuotas muy bajas a los alumnos, otorga becas, en alguna ocasión recibió donativos de la Embajada de Canadá para comprar máquinas de coser. Recibe donativos de algunos empresarios. El CEPOCATE no cuenta con ningún tipo de financiación externa, los ingresos los generan a partir de la matrícula que pagan los alumnos o las organizaciones que participan en los cursos. Y la Cámara del Calzado obtiene sus ingresos de las cuotas de sus socios, de algunas aportaciones de empresarios, de la organización de ferias importantes en la ciudad y de alguna venta de servicios que ofrecen a las fábricas.

Cabe destacar que no hay presencia de financiación de organismos internacionales, como es común encontrar en este tipo de organizaciones. Este es un aspecto que llama mucho la atención, porque es una característica muy propia de las organizaciones civiles, recibir aportes internacionales. Salvo el caso de

ANÁLISIS CON
FALLA DE ORIGEN

Niños Don Bosco, tampoco aprovechan las nuevas propuestas y disponibilidad por parte de instituciones del Estado para co-participar en proyectos sociales. Utilizan pocas estrategias que generen rédito y tampoco aprovechan la estrategia que les permite la deducción de impuestos por donativos. Esta debilidad financiera que todas padecen tiene serias repercusiones en la organización, gestión administrativa y económica, planificación institucional, seguimiento y sustentabilidad de las actividades que organizan.

En cuanto al **papel del voluntariado** es otro de los aspectos que denota una gran carencia de participación en estas organizaciones por parte de los ciudadanos en León. No sabemos si es por falta de comunicación de las organizaciones, por no saber comunicar a la comunidad la importancia de su trabajo, o si es indiferencia sobre este tipo de actividades por parte de la población, pero el caso es que al menos en estas organizaciones estudiadas por nosotros, encontramos que ni siquiera los jóvenes que participan en el Servicio Social se acercan a este tipo de instituciones.

La **relación que establecen con el gobierno** para algunas organizaciones es muy buena de co-participación, como en el caso de la Cámara, con quienes trabajan concertando algunos acuerdos, es buena y de colaboración como en el caso del CIPEC y para otros es totalmente indiferente como en el caso de las otras organizaciones. Algunas desconfían del sistema político por miedo a la cooptación y al clientelismo.

Lo que todas las organizaciones han afirmado es su autonomía respecto a su relación con el gobierno, y si bien algunas mantienen más relaciones que otras con algunas dependencias y organismos del gobierno, no es de injerencia sino más bien de co-responsabilidad.

Un aspecto a destacar es la **construcción de alianzas** interinstitucionales puestas en juego a partir de modalidades de asociación y articulación con distintos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

actores públicos y privados en la ciudad. Como nos señala Claudia Jacinto (2002, p.19) citando un trabajo de la Fundación Corona (1999), "de hecho este es uno de los campos de la política pública en el que más se evidencia la necesidad de establecer alianzas entre Estado, sociedad civil y empresariado. Algunos señalan que se ha producido una ruptura de la dicotomía entre lo público y lo privado, ante la aparición de arreglos institucionales novedosos entre distintos tipos de instituciones en función de fines públicos. Estos arreglos incumben tanto relaciones horizontales como verticales".

Si analizamos el caso del CIPEC en la constitución de su Consejo directivo participan los principales dueños y directores de empresas de la ciudad: son los encargados de proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento del Cipec, vigilar la aplicación de los proyectos aprobados y la aceptación de nuevos proyectos. Este directorio está integrado por:

DIRECTORIO DEL CIPEC

Lic. Mario Placencia Saldaña Dueño y Director General de Gomma

Lic. Armando González Antonio Director de Calzado Andrea

Ing. Miguel García González Presidente de Ampic y Dueño de Calzado
Confeti

Ing. Roberto Bonilla Núñez Asesor de Tecnoconsultores y Director de
Capacitación de Cuimba

C. Alfonso Sánchez López Dueño y Director General de Calzado Destroyer

Ing. Roberto Centeno Valadez Director General de Botas LL y Director del Instituto
de la Vivienda

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lic. Rubén Cabrera Villalobos Dueño y Director General de Botas Vaqueras

Fuente: Información brindada por el CIPEC, 2002.

A su vez esta organización nos facilitó el nombre de todas las instituciones que desde 1989 han trabajado en colaboración con ellos.

Instituciones públicas y privadas que colaboran con CIPEC

Sistema Estatal de Educación para la Vida y el Trabajo. SEEVyT,
Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado A.C. CIATEC,
Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato. CICEG,
Instituto de Capacitación Técnica para el Estado de Guanajuato. ICATEG,
Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado, Dirección General
del Servicio estatal de Empleo,
Presidencia Municipal,
Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral CONOCER ,
Coordinadora Sectorial A.C. COSEC,
Asociación Mexicana para la superación Integral de la Familia AMSIF,
Fomento Económico del Municipio,
Dirección de Promoción Juvenil,
Computación e Informática Integral S.A. de C.V.,
Tecoconsultores,
Universidad Iberoamericana Campus León

Fuente. Información brindada por el CIPEC. 2002

En mucha menor escala, Niños Don Bosco trabaja en alianza con el Patronato de la Feria, con dependencias del Municipio, con SEDESOL y con otras organizaciones de segundo piso. El CEPOCATE genera muchas alianzas a nivel nacional con otras organizaciones de la sociedad civil.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Estas articulaciones evidencian un cambio muy importante que se viene registrando en la ciudad, si bien no alcanzan todavía a articular políticas más integrales con otros ámbitos que trabajan el tema de juventud, como el tema de vivienda, salud, alimentación, cultura, recreación, prevención. Por ejemplo, tampoco encontramos la constitución de redes que coordinen estrategias de interlocución entre asociaciones o favorezcan acuerdos sobre temas específicos. Ahora bien, aunque estos grados de articulación descritos sean aún limitados en sus contenidos, estos primeros avances de alianzas representan ya un paso importante e innovador para la ciudad y las organizaciones.

4.8 Esfuerzos, alcances y debilidades

De estos cinco casos seleccionados y descritos en sus aspectos fundamentales podemos concluir destacando algunos de sus esfuerzos más notables:

- a) *La continuidad temporal* que todas estas organizaciones tuvieron por más de treinta años en el territorio local, es un esfuerzo importante para destacar. En muchos casos la precariedad para subsistir, la poca institucionalidad en este tipo de organizaciones fue causa de su gran volatilidad, y en muchos casos, desaparición. En el caso de León, y a pesar de que todas enfrentan serios problemas respecto al tema de la financiación y algunas respecto al tema de fortalecimiento institucional, es notable el esfuerzo por continuar brindando servicios a la población. Algunas incluso, como en el caso del CIPEC y la Cámara, han logrado una acumulación específica de aprendizajes en el tema de formación y capacitación para el trabajo de los jóvenes.

- b) Todas las organizaciones estudiadas *atienden a una población con necesidades* ya sea de tipo social como laboral. Si bien la noción de grupos desfavorecidos es difícil de precisar (Jacinto, 2002) y es una noción muchas veces relativa, no podemos dejar de considerar que las organizaciones

estudiadas en León atienden necesidades de jóvenes que están en situación de calle, sin calificación laboral, excluidos o sin oportunidades de entrar a la escuela. De esta manera, si bien los programas desarrollados no cubren la totalidad del campo correspondiente a la noción de jóvenes desfavorecidos, el esfuerzo llevado a cabo por estas organizaciones tiende a una equiparación social que brinda a los jóvenes más vulnerables la posibilidad de acceder a experiencias que son naturales entre jóvenes de sectores más favorecidos.

Sin embargo, es necesario, señalar un dato muy importante y preocupante que hemos verificado en la ciudad y que emerge de la investigación más general (Pantoja, 2001). El grupo más vulnerable en León está compuesto por las mujeres de 15 a 19 años. Es el grupo que la investigadora no encontró que esté en la escuela y tampoco en el trabajo. Así mismo verificó que son atendidas sólo por una o dos de las organizaciones de la sociedad civil, lo cual torna como decíamos, a este grupo como el más vulnerable de la ciudad. Sobre todo pensando en el rol cada vez más importante que jugarán las jóvenes: sustituyendo a los trabajadores varones en la industria, como "jefes de hogar" ante la ausencia del padre y siempre como responsables principales de la educación de los hijos y del ambiente familiar.

- c) El **impacto** medido en números de jóvenes que participan en los programas desarrollados, a pesar del esfuerzo de estas organizaciones, es bajo, aunque no podemos generalizar este aspecto a todas, ya que el CIPEC capacita a una considerable cantidad de jóvenes. Sin embargo, si el impacto lo medimos por la integralidad de sus estrategias, por el retorno a la educación formal, el incremento en la autoestima, la menor participación de estos jóvenes en actividades delictivas o en conductas de riesgo, como la drogadicción, aunque no contamos con estudios cualitativos al respecto,

seguramente la acción y el esfuerzo de estas organizaciones ayudan a mitigar estos aspectos.

Entre sus alcances podemos identificar:

a) *Logran el cumplimiento de sus objetivos* ya que mejoran la empleabilidad de los jóvenes, desarrollan acciones de contención social, ayudan a terminar el ciclo escolar y fortalecen a otras organizaciones sociales.

b) Siempre dentro de sus alcances sobresale la *capacidad para generar alianzas* con sectores gubernamentales y empresarios locales. La vinculación entre los sectores académicos, empresariales y municipales, que establece el Cipec y la Cámara del Calzado en León, ponen en evidencia relaciones que manifiestan por su relevancia aspectos fundamentales. Estas alianzas son deliberadamente producidas y se fueron formalizando con convenios de coparticipación, alrededor de proyectos concretos, con objetivos, mecanismos y programas específicos. Implica acciones cooperativas, voluntarias y de intercambio.

Los aspectos vinculados con sus **debilidades** que podemos señalar son:

a) *Falta una mayor institucionalización*. En las organizaciones estudiadas no existe una institucionalización consolidada. Esto se manifiesta en muchos aspectos: (i) falta de una programación sistematizada: los programas desarrollados por estas organizaciones en muchas ocasiones responden espontáneamente a necesidades del momento, tanto sociales como laborales, en tal caso se trataría de una programación emergente y no de una visión más a largo plazo. La actualización curricular no está presente en la mayoría de los casos ya que las mayores dificultades parecen centrarse justamente en sostener programas estructurados con una adecuada interrelación con lugares de

trabajos. Exceptuando a dos de las organizaciones estudiadas (CIPEC Y la Cámara del Calzado) en que los cursos son diseñados respondiendo a las necesidades del mercado de trabajo, las demás organizaciones centran más sus actividades, como señalamos en el párrafo anterior, en compensar carencias sociales, más que en realizar programas específicos de formación para el trabajo, con programas planificados a tal efecto. (ii) no realizan evaluación de sus actividades ni seguimiento de egresados ni estudios de campo ni análisis de necesidades. Cuentan con muy poco personal que realiza las actividades, ya sea administrativas como de formación. (iii) Falta profesionalización de sus miembros, todas deben lograr contar con un cuerpo profesional de voluntarios y empleados que les permita dotarse de una mayor capacidad de proposición, de análisis y de intervención.

- b) *Diversificar fuentes de recursos.* Los recursos financieros que manejan las organizaciones estudiadas son escasos. Faltan diseñar estrategias para lograr una diversificación de ellos. La naturaleza jurídica de Asociación Civil les permite recibir donaciones, contribuciones, dar recibos que permitan a los donantes deducir impuestos. También podrían producir bienes y servicios relacionados con sus objetivos, que sin producir rédito, les permita llevar a cabo una reinversión en su propia institución y poder financiar las actividades que desarrollan. Todas estas facilidades no son usadas.

Tampoco existe en las políticas locales incentivo tributario (en materia de impuestos municipales) para que las empresas contraten a los jóvenes y en donde las organizaciones actúen como intermediarias. Todos estos elementos permitirían a las organizaciones mayor libertad de acción y mayor cobertura de sus programas a nivel financiero. De otra manera están muy limitadas en sus actividades, en su contratación de personal calificado y en su diversificación de programas.

c) Deberán surgir más organizaciones vinculadas con la formación para el trabajo. Las organizaciones de la sociedad civil vinculadas específicamente con formación para el trabajo en la ciudad de León son pocas, en relación a otros sectores. Deberán surgir nuevas organizaciones que aumenten y diversifiquen la oferta de formación y capacitación. Hasta el momento predomina la formación para el trabajo con ofertas enfocadas a la inserción laboral tradicional, generalmente vinculadas con la industria del calzado y la textil. Las organizaciones de la sociedad civil deberán explorar nuevos segmentos de mercado. Las oportunidades de generación de empleo están surgiendo en nuevas actividades. Los proyectos de formación y capacitación para el auto empleo o para la formación de micro-empresas son débiles y no están acompañados de asistencia técnica o recursos para iniciar las actividades. No existe una diversificación de propuestas dirigidas a crear nuevos tipos de trabajos más vinculados con la prestación de servicios sociales o comunitarios, como pueden ser: atención de bienes culturales, espacios verdes, recreación, etc.

En resumen, la intervención de las organizaciones civiles en León, dedicadas a la formación para el trabajo de los jóvenes, tiene aún muchos retos que cumplir y desafíos pendientes que alcanzar. De todas maneras muestra una tendencia en las organizaciones estudiadas a continuar con el trabajo y aumentar la pertinencia de sus intervenciones. Durante todo el desarrollo de nuestro trabajo de campo y después del mismo, han mantenido una gran atención por los resultados que fuimos obteniendo para poder acceder a alguna evaluación de sus actividades que les permitiera comparar estrategias y resultados respecto a otro tipo de realidades. Sería deseable por lo tanto que continúen y mejoren sus esfuerzos para poder cumplir y garantizar un servicio local de calidad y equidad.

4.8 León ¿un distrito industrial?

El modelo de los distritos industriales, en especial con referencia al modelo italiano, ha constituido y constituye en León un marco de referencia fundamental para las experiencias de desarrollo industrial llevadas a cabo en la ciudad. Es un modelo de obligada referencia que la ciudad y los industriales miran y reproducen. Es recurrente escuchar entre los empresarios y sus asesores, describir a la ciudad de León como un distrito industrial, influido, como declamamos, por el modelo italiano, país con el que tienen un vínculo estrecho, relacionado con la producción de calzado, venta de maquinarias, intercambio de ideas, visitas a muestras internacionales, etcétera.

También es importante señalar los estudios realizados sobre esta realidad bajo la perspectiva de un posible distrito industrial (Brown Grossman y Domínguez Villalobos, 1997). Sin embargo, dichos estudios se han realizado siempre evaluando las condiciones externas de la empresa (externalidades) pero internas del distrito, como características fundamentales en la concepción tradicional de los distritos. En estos estudios se señalaron elementos que podrían aproximar a la región a un "potencial distrito industrial" como son la fuerte concentración regional de una industria tradicional, la gran presencia de industrias intermedias, con intensivos procesos productivos, en tanto las limitantes indicadas fueron: su baja productividad, mala calidad, tecnología obsoleta, carencia de cultura empresarial y falta de estandarización de las normas.

Si en cambio volteamos la mirada hacia otra perspectiva basada en los nuevos conceptos mencionados en nuestra parte teórica (o sea, desde el "sistema institucional territorial" o "sistema institucional de empresas", podemos identificar con mayor claridad cuáles son los factores a favor, los límites en cuanto a la competitividad y los cambios que la industria tendrá que efectuar, sobre todo en materia de formación para el trabajo de sus trabajadores, ante los retos de la liberalización de la economía mundial y de la inserción de la economía en la globalización. También es importante para nosotros, por nuestra investigación en

particular, identificar entre los agentes que participan en la formación y la función específica de las organizaciones de la sociedad civil.

Tratar de comprender entonces qué significado tiene para la ciudad de León discutir su identificación como distrito industrial, significa hacerlo con el nuevo modelo interpretativo, es decir, considerar:

- a) **Importancia del territorio bajo otras significaciones:** el territorio cumple en el marco de procesos de globalización, una función clave basada en una dinámica externa del sistema productivo local, que necesariamente deberá desarrollarse con una constante relación con el exterior.

- b) **Relación entre lo público y privado:** la idea del espacio público, como una intersección entre las esferas privadas y estatales (favorecer la emergencia de nuevos actores como son, las organizaciones de la sociedad civil) desde una nueva concepción de lo público.

- c) **Nueva gestión del conocimiento:** se realizan modificaciones profundas en los procesos de aprendizajes, en la forma como se enseña y se aprende. Se recupera el conocimiento tácito y adquieren importancia los conocimientos codificados. Adquiere relevancia la *pro-ducción*⁷ de conocimiento. Se generan nuevos espacios de aprendizajes.

- d) **Relación colectiva:** se necesita adoptar conductas colectivas para enfrentar el cambio planteado por la economía global, en el marco de desarrollo de sistemas locales.

⁷ Fabio Boscherini y Lucio Poma, en su libro, *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas* (2000) distinguen los diferentes significados que tiene el término producción, el término *producción* se refiere a la producción física de los bienes, y el término *pro-ducción* -separado por el guión- alude a la producción de conocimiento.

1) Aplicando el primer elemento para analizar la ciudad de León como un posible distrito industrial, observamos que en el marco de un mercado de apertura, la industria del calzado en México fue una de las más protegidas arancelariamente desde los años ochenta, gracias a políticas públicas emanadas desde el gobierno federal. Esta lógica predominante en muchos países durante la larga etapa de sustitución de importaciones, ha condicionado el desarrollo de la industria del calzado (de otras industrias también, como es el caso de la industria textil) con el mercado internacional. Dicha protección significó sin duda un sustancial atraso competitivo en materia de innovación. En este contexto, la industria del calzado desempeñó una función pasiva, como proveedora del mercado interno, especializada en productos masivos, con algunas experiencias de exportación hacia Estados Unidos y otros países del continente, sólo para algunos de sus productos. De las 36 empresas entrevistadas para la encuesta de la investigación más general, sólo 10 exportan entre 10 y 50% de su producción. Esta situación, asociada a la falta de nuevas iniciativas, sobre todo en la parte de diseño y diversidad de sus productos, generó una capacidad empresarial distorsionada, que se manifestó por ejemplo, en la copia de productos de otros países, más que en el diseño de sus propios modelos. Siempre en las 36 empresas encuestadas sólo encontramos tres diseñadores entre 2,200 trabajadores. El diseño y desarrollo de nuevos modelos comienza a ser una actividad reciente. Una reducida escala productiva, (de 120 a 15 mil pares a la semana), así como un sustancial atraso tecnológico implicó la adaptación local de modelos organizativos y tecnológicos importados del exterior. Sólo un porcentaje inferior a 10% de las 36 empresas encuestadas destacan la incorporación de procesos computarizados⁸. Toda esta reflexión nos indica un primer límite que debe ser superado para dar continuidad a los procesos de desarrollo y poder considerar a la ciudad de León como un distrito industrial moderno. La apertura económica coloca a los actores de la ciudad frente a una encrucijada que deberá ser resuelta con una

⁸ De Ibarrola, op. cit.

reconversión y modernización de la industria, así como de su diversificación. El territorio debe generar una dinámica externa del sistema productivo local.

Los empresarios junto con los dirigentes políticos de la ciudad proyectan la construcción de opciones para el futuro que permitirá renovar la principal y centenaria industria de la ciudad. Dentro de estas opciones se maneja la idea de poder constituirse en un Centro de Convenciones nacional e internacional, para potenciar la ciudad y orientarla más hacia los servicios, así como favorecer la instalación de empresas de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, sobre todo vinculadas con empresas de software. La diversificación económica especializada en un centro regional de prestación de diversos servicios así como la configuración de tecnopolos con empresas de punta, podría ser el camino que permitiría a la ciudad dinamizar la economía en su conjunto.

2) De acuerdo con la descripción de la participación las organizaciones de la sociedad civil, como segundo elemento de análisis, en León, observamos una gran participación y dinamismo, fundamentalmente de organizaciones vinculadas con el empresariado, como son la Asociación de Comerciantes, la Cámara del Calzado, la Coordinadora Sectorial, A.C. (COSEC) el Patronato de la Feria, la Cámara de la Industria de la Construcción y en mucho menor medida las organizaciones vinculadas con otros sectores de la población. Como lo hemos indicado en el Capítulo II la sociedad civil se compone del conjunto de organizaciones presente en el territorio, social, política e ideológicamente heterogéneas. Las contribuciones de la sociedad civil a la construcción de los distritos industriales se sitúan en distintas y variadas dimensiones. La mayor institucionalización de todas las organizaciones así como la articulación de políticas conjuntas permitiría generar una atención más diversificada a los problemas del territorio, generando nuevas responsabilidades en la competencia territorial. La idea de un espacio público compartido, sin predominio de un sector evitaría desequilibrios o bien problemas sin atender que afectan a toda la ciudadanía (como ecológicos, de derechos humanos, minorías, migración, etc.).

La fuerza de la sociedad civil depende de las virtudes de la asociación y de una sociedad organizada que sea capaz de generar "capital social" necesario para la acción colectiva, sin ignorar, a su vez, el potencial conflictivo que se genera en el centro mismo de la sociedad organizada. Algunas de las organizaciones de la sociedad civil presentes en León deberían institucionalizar más sus prácticas, no sólo compensatorias sino con miras a abordar temas que mucho tienen que ver con las condiciones de los trabajadores, de sus derechos básicos, de temas referidos a la higiene laboral, respeto al medio ambiente, aspectos para nada atendidos desde ningún ámbito de la sociedad.

Estas organizaciones, por estar más próximas a las personas, y en este caso a los trabajadores, pueden conocer mejor sus necesidades y dificultades. Su propia flexibilidad las convierte en organizaciones ideales para poder abordar este tipo de temas. Por ejemplo, las organizaciones vinculadas con la atención de mujeres, en cambio, si bien son más débiles en sus programas de capacitación para el trabajo, dedican sus programas a solucionar problemas que tienen que ver con la vida cotidiana de las mujeres, por ejemplo con aumentar su autoestima, y en general con abordar temas que tienen que ver con el impacto del trabajo (y sus malas condiciones) así como con su situación personal y familiar.⁹

A su vez, las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la formación para el trabajo de los jóvenes en León, que constituyeron nuestro especial foco de atención para la investigación, como veremos en el análisis y las conclusiones del trabajo de campo descritos en el párrafo anterior muestran todavía límites en su institucionalización y con excepción del CIPEC, las demás estudiadas, muestran todavía algunas carencias en sus programas y estrategias desarrolladas vinculadas con la formación para el trabajo.

⁹ Tesis de Maestría de Josefina Pantoja "Los programas de educación no formal para mujeres de escasos recursos en la ciudad de León: sus características y potencialidades. El caso de AMSIF, CAM, CODIM Y GUMSAS". Octubre de 2001. Esta tesis también formó parte del proyecto realizado en León.

Las políticas de descentralización municipal llevadas a cabo en León, deben intentar renovar sus esfuerzos y prácticas, para que de esta manera permitan la apertura y multiplicación de los espacios de encuentro entre sociedad y gobierno y posibiliten a la sociedad civil la capacidad de influir en el diseño y supervisión de políticas públicas. Por supuesto, esto implica que la sociedad civil se encuentra fortalecida y no tan fragmentada en sus demandas y prácticas.

3) Para analizar el tercer elemento cabe preguntarse: ¿qué tipo de conocimiento se genera y sustenta la producción en la ciudad de León? ¿Los conocimientos generados tienen más que ver con conocimientos tácitos o con conocimientos codificados? ¿Cómo se modifican los procesos de aprendizaje ante las nuevas necesidades? El interés de este estudio consistió en analizar fundamentalmente la industria del calzado, por constituir la especialización productiva de la ciudad de León.

La producción en la industria del calzado es intensiva en mano de obra y con mucho peso en los conocimientos generados localmente (quizá sea el elemento más característico que hemos encontrado en la investigación más general). El llamado conocimiento tácito ("conocimiento prácticos, saberes adquiridos por cada individuo por medio de vivencias o experiencias de intercambio con otros individuos") es el eje donde radica la capacidad de aprender el oficio por parte de los trabajadores, sedimentarlos y reproducir el ciclo, acumulando a lo largo del tiempo saberes, conocimientos y tradición. Los conocimientos tácitos, en las fábricas del calzado, en León, han sido transmitidos de manera informal, la apropiación del conocimiento se da en el mismo territorio, en el seno de las familias, en los talleres familiares, en los lugares de trabajo transmitido entre compañeros. Entre 50 y 64% de los entrevistados en la encuesta manifestó haber recibido un aprendizaje informal.

Este conocimiento se transfiere de manera tácita, generando un persistente y cotidiano fenómeno de socialización: el 86% de los trabajadores reporta haber

aprendido a trabajar en la empresa, trabajando; le enseñaron los compañeros de trabajo, los supervisores o jefes o familiares; el 51% de ellos participó en su infancia en el sistema de aprendices del gremio; los trabajadores reportan un periodo significativo de antigüedad en el desempeño de sus actividades y una intensa rotación entre fábricas y actividades (De Ibarrola, 2002).

En León los niños respiran desde pequeños las habilidades del oficio, parecería que el proceso de aprendizaje se llevó a cabo como un acto natural. Los talleres familiares continúan siendo el lugar donde muchos jóvenes aprenden el oficio. La figura del "zorrita" (son los niños que trabajan en los talleres desde muy pequeños para ir aprendiendo el oficio), constituyó para 51% de los entrevistados la forma y el lugar en donde aprendieron el oficio entre los 6 y 14 años.

El conocimiento codificado/ o transmitido de manera intencional se realiza de manera jerarquizada y estratificada ("que pueden ser explicados, descritos, almacenados y transferidos"). Ciertamente en la ciudad ha habido un gran esfuerzo de codificación del conocimiento tácito en la industria. Para ello han participado muchas instituciones tales como el Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado, A.C. (CIATEC). Otra indudable fuente de codificación del conocimiento zapatero son los planes y programas de estudios de las carreras del Instituto Tecnológico de León, y del CONALEP II, y del CAST, con su reciente carrera de diseño. (De Ibarrola,2002). Además el Centro Interuniversitario del conocimiento (CIC) que funcionó a nivel estatal y que se fusionó recientemente con otro organismo, el Instituto de Educación Permanente (IEP) para dar vida al Sistema Estatal de Educación para la Vida y el Trabajo (SEEVyT). El CIPEC, ayuda en la sistematización y difusión del conocimiento sobre todo dirigido a obreros del sector, en menor medida a cuadros medios y dirigentes. También están las Normas Nacionales de Competencia Laboral para el sector calzado y plástico, sistematizadas ya por el Consejo Nacional de Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) con el apoyo de la Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato. Incluso como afirma María de Ibarrola citando a Rosalba Casas (2002, p.497), la ciudad conforma "un

espacio regional de conocimiento caracterizado por la existencia de universidades, institutos y centros de investigación públicos, privados y de la sociedad civil, que han acumulado conocimiento en el campo de la producción zapatera orientando sus actividades hacia la innovación, la investigación, el desarrollo tecnológico, la formación de profesionales y la capacitación en ese problema de interés local y regional".

La enorme información que constituye el saber zapatero no puede muchas veces transferirse a partir de un lenguaje codificado, sino sólo a partir de experiencias empíricas y a lo largo del tiempo. Pero para que ese conocimiento pueda difundirse y se origine un proceso de aprendizaje, y de innovación, una parte de ese conocimiento tácito debe colocarse en el marco de algunos parámetros formales de pensamiento (Poma, 2000). Y es aquí, donde ese conocimiento codificado suele subutilizarse y no distribuirse socialmente. Efectivamente en León, el conocimiento codificado prácticamente no se localizó en las empresas, ya que sólo 17% reconoce haber leído algún manual en la empresa, incluyendo a los que lo hacen solo de vez en cuando. Son muy pocas las empresas que capacitan intencionalmente (solo 12% de los trabajadores reporta haber recibido alguna) y menos aun las que están intentando certificar sus procesos productivos, únicamente dos. La escolaridad de los trabajadores, aunque superior a la que requieren los empresarios, no se relaciona con un mejor desempeño laboral ni por los trabajadores ni por los empresarios. Sólo rebasa el nivel básico en 15% de los casos y desempeña un papel importante en los nuevos puestos de dirección, organización, administración y gestión que han generado algunas empresas y en los mejores ingresos asociados con esos puestos (De Ibarrola, 2002).

Daniel Villavicencio (2002, p. 511) distingue además "dos dimensiones del aprendizaje, una referida al aprendizaje organizacional, relativo a la creación y modificación de reglas de comportamiento e intercambio entre los individuos, así como la formas de coordinación de las funciones y las actividades productivas de la empresa. La segunda se refiere al aprendizaje tecnológico, que comprende la

adquisición, la difusión y la creación de competencias productivas por parte de los individuos, es decir, los conocimientos, las habilidades y las experiencias prácticas que hacen posible la operación de la maquinaria y la elaboración del producto".

Los componentes combinados de todos estos conocimientos, como son el tácito y la creación de nuevo conocimiento codificado, el organizacional y el tecnológico, constituyen los elementos competitivos fundamentales para la nueva competencia territorial. El conocimiento es un recurso económico que mantiene su valor sólo si se regenera y se amplía continuamente por medio del aprendizaje. El conocimiento es un recurso que se puede producir y no sólo distribuir y por lo tanto, representa el resultado de la acción social de las organizaciones y no solamente del aprendizaje individual (Nonaka, 1993).

Sin lugar a dudas en la industria zapatera como indica María de Ibarrola, (2002) el aprendizaje tecnológico, se sitúa en el trabajo, incluyendo la participación y la familiaridad desde la infancia y el aprendizaje organizacional, también se da de manera tácita, ya que responde al de organizaciones muchas veces plagadas de ignorancias, ajenas a la economía del conocimiento, llenas de omisiones y frecuentes errores.

Sin embargo, quedan más interrogantes que respuestas en la industria del calzado, en aspectos del conocimiento, de la producción, tipo, características, aprendizajes y distribución. Son muchos los interrogantes que quedan por resolver para enfrentar los requerimientos de la modernización. En tanto los empresarios y los trabajadores de la industria del calzado continúan con sus aprendizajes tradicionales, quizá generando un conocimiento que no sabemos aún los límites que encarna.

4)El cuarto y último parámetro para analizar es el vinculado con la generación de una dinámica colectiva, de una "nueva cultura" en el marco de desarrollo de sistemas locales. En León, queda perfectamente individualizada la escala local en

el sistema de producción y la "atmósfera cultural" creada en el territorio a lo largo de todos los años. La descripción de Marchall, en 1879, sobre la "atmósfera cultural" coincide perfectamente con la descripción que podemos hacer de León.

...el olor a cuero y al empeine del zapato envuelve al distrito, se convierte en un componente ineludible, un símbolo de reconocimiento. Muchos hechos de lo cotidiano se relacionan con el zapato, que asume un simbolismo dominante en el distrito. El olor a cuero está siempre presente, pero nunca se concreta, no se puede reducir a materia, solamente está presente como esencia, se vuelve atmósfera industrial, impalpable, etc., difundida y sin posibilidad de esquematizarla, tanto que la habilidad y el gusto necesarios para su procesamiento se encuentran en el aire y los chicos lo respiran creciendo ... (Marschall, 1879, p.46)

Sin embargo esta "atmósfera cultural" es la que le confiere a su vez una modalidad estática a los distritos industriales. La nueva capacidad de diseño y gestión se manifiesta mediante acciones colectivas generadas para la acción conjunta entre varias empresas del territorio.

Hemos constatado en León, a partir de varias entrevistas y visitas a las fábricas, como el perfil de los empresarios se ha ido transformando en los últimos años. Las viejas prácticas empresariales, fruto de la experiencia acumulada por los años en el sector del zapato, actualmente son cuestionadas por los jóvenes empresarios (algunos hijos de los viejos dueños), quienes incorporaron nuevos enfoques de las teorías de la organización y la innovación tecnológica. Es corriente escucharlos decir "necesitamos un cambio cultural", "lo que hay que cambiar es la cultura", es como si les urgiera enterrar viejas formas de organización para imponer nuevas formas de gestión. *¿Cuál fue el principal problema que tuviste para formar una integradora? El cultural..."; ¿qué es lo que más te costó trabajo en tu empresa? Lo cultural...*"

También hemos encontrado de manera muy incipiente nuevas formas de organizarse en redes como las "comercializadoras" y las "integradoras" en un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

intento por potenciar su nivel organizativo y de gestión, así como también para poder obtener beneficios administrativos, fiscales y financieros. Hay muy pocos casos aún de este tipo de organización. *"...Ahorita estoy, junto con otras 9 empresas, tratando de hacer algo importantísimo, que es una empresa integradora. Yo creo que esta es la única forma en que podemos crecer, en la que podemos exportar, diez empresas juntas... Seríamos los primeros, para nosotros es una responsabilidad y una oportunidad muy grande poder ser la primera empresa integradora de marroquinería"* (Entrevista, P.M. Octubre 1999)

Esta necesidad de desarrollar acciones conjuntas requiere de la aportación individual generando y combinando intereses muy complejos y contradictorios, pero que en definitiva implantarán un proyecto territorial.

No podemos soslayar, que de todas maneras, y a pesar de todos los intentos descritos, entre los empresarios de León perviven muchas prácticas y comportamientos que constituyen lo que María de Ibarrola describe como "la leyenda negra" de la producción del calzado. "Se trata de los empresarios que se transforman en vendedores de calzado chino de contrabando y éste empieza a afectar seriamente la producción y el mercado nacional. O bien se describe una extendida ignorancia empresarial sobre aspectos elementales de la organización productiva, como la incapacidad de identificar de manera adecuada los costos frente a los ingresos. Toda esta incapacidad empresarial, se manifiesta además, en una competencia atroz entre empresarios, por la práctica del comercio ilegal, rebajando artificialmente los precios para ganar mercado en el corto plazo, rechazando la capacitación de los trabajadores, considerada como pérdida en virtud de la "piratería" reinante. Algunos empresarios han llegado al punto de secuestrar la maquinaria y hacer un cambio de instalaciones para esconderse de los trabajadores, la declaración ficticia de quiebras y el cambio de razón social de las empresas para evitar el cumplimiento de diversas obligaciones, impuestos, multas, o en particular liquidaciones o el respeto a la antigüedad de los trabajadores" (De Ibarrola, 2002).

Es entonces esta cultura la que muchos consideran urgente cambiar, estos aspectos negativos que podrían opacar esta identidad local o racionalidad compartida, que a su vez debe tener la capacidad de transformarse en una dinámica colectiva, para poder configurarse como innovadora dentro del contexto local-global.

León se encuentra entonces frente a una encrucijada respecto a su necesidad de continuar reivindicándose como un posible "distrito industrial". Los cuatro elementos analizados deben ser superados en función de ello. El esfuerzo por lograrlo como modelo para insertarse en la economía global depende de la continuidad que puedan darle a las viejas dinámicas de los distritos clásicos, recuperando sus elementos tradicionales, en el marco de la reconversión hacia los nuevos elementos señalados. La búsqueda de nuevas alternativas y diversificación de su economía, la definición del territorio como espacio local con constante relación con lo global, el crecimiento, la participación y el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil desde una concepción de lo público renovada, los constantes intentos por recuperar y sistematizar los conocimientos tácitos y transformarlos en codificados, con redes de colaboración, regionales e internacionales, y la superación de los estrechos márgenes de una cultura u atmósfera cerrada, sólo local, impregnada de vicios y errores, parecerían constituir los mayores retos que enfrenta la ciudad y sus habitantes para poder convertirse en el "distrito industrial" por excelencia.

MAQUILANDO

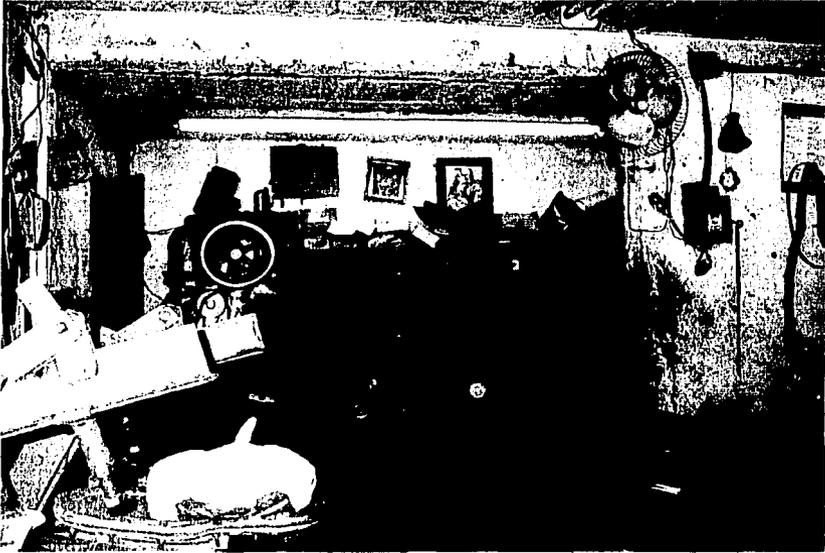


Foto Atención de Maria de Ibarrola

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

JOVEN TRABAJANDO



Foto Atención de Alejandro Mijares

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

OBRERO TRABAJANDO



Foto Atención Alejandro Mijares

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ZORRITA OBSERVANDO



Foto Atención Alejandro Mijares

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TALLER FAMILIAR



Foto Atención Maria de Ibarrola

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VENEDORES



Foto Atención María de Ibarrola

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VENDEDORA



Foto Atención Maria de Ibarrola

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONSIDERACIONES FINALES

En la presente investigación hemos abordado el estudio de las organizaciones de la sociedad civil como agentes innovadores en la ejecución de programas de formación de los jóvenes para el trabajo, aludiendo a las formas, los modelos y los cambios que las políticas al respecto tuvieron en América Latina, y en México en particular.

En el plano teórico analizamos las distintas concepciones de las políticas de descentralización como producto de las reformas del Estado, la innovación en la gestión de los municipios y los procesos de desarrollo local (expresión del desafío que enfrenta lo local en el marco de lo global) y las teorías de los distritos industriales como espacios de producción organizados en sistemas locales de empresas (expresión de una nueva función del territorio en la generación de ventajas competitivas y producción de conocimiento).

El estudio de estos temas constituyó uno de los aspectos más importantes para nuestra investigación, ya que lo local se presenta como el espacio en el que se desarrollan con más éxito las políticas de formación para el trabajo transformándose las mismas en el eje del paradigma de la innovación por excelencia. Consideramos lo local una realidad social específica, y no una subdivisión territorial o cualquier territorio. Es en este espacio donde se desarrollan específicamente actividades económicas, sociales, políticas y culturales, cuyos actores comparten un sistema de valores y costumbres que le confieren una identidad propia. Cada municipio dispone de un conjunto de recursos humanos, naturales y financiero, un patrón histórico y cultural e infraestructura, de un saber tecnológico que constituyen su potencial de desarrollo. En las iniciativas locales de empleo, de apoyo a la formación, atención a problemas sociales, las organizaciones de la sociedad civil participan aportando desde sus programas y atendiendo a una población generalmente excluida, marginada. El hecho de ser organizaciones con características más flexibles, y el

hecho de tener la oportunidad de estar más cerca de las personas, y provenir desde el seno de la sociedad local las hace más conocedoras del ambiente y por ende las coloca, para muchos aspectos, en mejores condiciones, para responder a necesidades específicas de la población con problemas sociales.

A su vez el análisis de lo local, así como el del distrito industrial, constituyen el marco en el que las organizaciones de la sociedad civil se suman a la idea de este nuevo espacio público de carácter no estatal como actores emergentes, que constituyen una alternativa organizada a la crisis que presentan las organizaciones tradicionales pertenecientes al Estado y al mercado y se convierten en actores fundamentales del desarrollo.

El concepto de organizaciones de la sociedad civil, describe un espacio de participación y experimentación de nuevas formas de actuar, ejercer y exigir los derechos de los ciudadanos. Es un campo caracterizado por la diversidad de actores y formas de organización. Precisamente en este aspecto reside su riqueza, sus diferencias y sus gradaciones entre ellas. Para entender estas diferencias es que nos detuvimos en analizar su tipología, los términos que las identifican, el aspecto legal y fiscal con el cual son regularizadas y las organizaciones que entran dentro de la clasificación de Tercer Sector diferenciadas por sus principios reguladores más vinculados con aspectos de solidaridad, reciprocidad y relacionalidad. La racionalidad que alienta a estas organizaciones es fundamentalmente la búsqueda del bien común. Presentan a su vez características muy específicas tales como su auto organización, así como una concepción de eficacia y eficiencia más relacionada con la capacidad para alcanzar sus objetivos, que tiene en cuenta los resultados obtenidos (en término de impacto) y los recursos utilizados para obtenerlos.

Por otra parte, la aplicación empírica de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la formación para el trabajo, en este estudio se abordó, mediante el análisis de su participación en programas llevados a cabo, en varios países de la

región, en México, y en una ciudad en particular donde llevamos a cabo nuestro trabajo de campo con el objetivo de aplicar los conceptos teóricos a una realidad local.

Con este trabajo no se trata de justificar la importancia de las organizaciones de la sociedad civil como producto de la crisis por la que atravesaron las instituciones tradicionales vinculadas con la formación para el trabajo a partir de los años setenta en América Latina y el Caribe, sino más bien se trata de destacar las potencialidades y las tensiones que presentan las organizaciones de la sociedad civil como actores sociales contemporáneos, que junto con otras instituciones buscan generar programas innovadores de formación para el trabajo en contextos locales.

El carácter interdisciplinario del presente trabajo nos lleva, más que a conclusiones definitivas, a consideraciones que permitan dar un paso para el entendimiento y la función de estas organizaciones dedicadas a la formación para el trabajo de los jóvenes.

La investigación sólo intenta clarificar y enfatizar los rasgos sobresalientes y las debilidades encontradas en los casos estudiados. Sin embargo, pensamos que ciertos elementos que emergen de este trabajo, surgidos del estudio de las experiencias innovadoras observadas y que han mostrado resultados exitosos, tales como las estrategias de intervención desarrolladas por las organizaciones, las alianzas establecidas en el territorio, la población focalizada para su atención, pueden ser tomados como referencia, y con cautela pueden resultar insumos importantes para emprender procesos similares en otras realidades.

A continuación aludiremos a estos aspectos sobresalientes y a las debilidades encontradas en los casos estudiados:

a) *El contexto local como marco de las estrategias desarrolladas:*

El análisis de las organizaciones de la sociedad civil concebidas como acciones para generar bienes públicos, en nuestro caso de estudio, que sean del interés para desarrollar programas de formación para el trabajo, deben considerar por lo menos dos aspectos: el desarrollo de lo local y los distritos industriales.

Estos dos modelos de desarrollo constituyen el ámbito adecuado para vincular y articular políticas de formación para el trabajo. La estructura productiva desarrollada en un territorio permite articular modelos de gestión acordes con las necesidades del lugar.

La ubicación de ciertas organizaciones en ciertos municipios puede favorecer el acceso a recursos materiales y ofrecer a los actores del lugar oportunidades para participar en los programas. En los lugares en donde se les concibe como interlocutores o como puentes entre la sociedad, el gobierno y la administración pública, se constituye un escenario propicio para canalizar propuestas de capacitación para el trabajo y estimular la participación de los jóvenes en estos programas. Se trata de experiencias cuyo carácter es más integrativo que sustitutivo de otras experiencias y cuyo reconocimiento público (político, administrativo, jurídico financiero) se debe a su contribución social en el contexto en donde desarrollan sus actividades. Pueden considerarse escenarios extremos, y presentan situaciones que difícilmente ocurren en la realidad en forma pura, en la práctica hemos visto que la revalorización de los gobiernos municipales ha sido producto de la descentralización del Estado y democratización en nuestros países latinoamericanos.

Es necesario subrayar que las transformaciones locales y municipales que en la actualidad ocurren en América Latina y el Caribe son muchas pero que se están llevando a cabo con procesos muy lentos y desarticulados. Además, se realizan con diversos enfoques teóricos que van desde la corriente estatista a la neoliberal o desestatista, las propuestas de la izquierda tradicional, las de la derecha más de corte asistencial así como las surgidas desde el seno mismo de la sociedad civil.

En nuestro trabajo, se eligió el municipio de León (en Guanajuato) como caso eje de estudio. Es un municipio que demostró contar con una experiencia exitosa desde la perspectiva económica (esfuerzos por lograr una integración con lo global), política (apertura democrática y alternancia en el poder municipal), y social (nuevo rol de la ciudadanía y de la sociedad civil). Los resultados fueron exitosos en aspectos que van desde una visión empresarial de cambio en la gestión y cultura organizacional, así como en las condiciones logradas para el saneamiento y fortalecimiento financiero del municipio. Esta visión implicó trabajo en equipo, (vinculación con diversos actores de la ciudad, cámaras, asociaciones, fundaciones, etcétera) visión de mediano y largo plazo, para lograr competitividad y buenos resultados en la atención a los ciudadanos de los servicios brindados por el municipio. Se logró romper con la dinámica de dependencia de las participaciones federales, fortaleciendo los recursos propios.

Sin embargo los logros fueron menores en cuanto a la participación ciudadana. El conjunto de organizaciones de la sociedad civil en León no es tan fuerte ni homogéneo. Es más bien débil, ya sea por el número de organizaciones presentes en el territorio así como por las actividades que cubren. Se trata más bien de un conjunto de organizaciones en las cuales destaca un gran liderazgo por parte de asociaciones de carácter económico vinculadas con organizaciones empresariales. Por otra parte perduran muchas organizaciones de carácter más asistencial habiendo actores que brillan por su ausencia así como temas en donde no existe una concientización por parte de los ciudadanos que los lleve a organizarse para cambiar estas situaciones, tales como el degrado ambiental, la organización de los trabajadores, el reclamo por sus derechos y la mejoría de las condiciones cotidianas de trabajo. La constitución y consolidación de un verdadero espacio público con participación ciudadana en León requiere la existencia de actores sociales plurales, y no la primacía o hegemonía de un solo sector que quizá inhiba la participación efectiva de todos los ciudadanos. La participación más amplia de toda la ciudadanía daría como resultado la

concertación estratégica del conjunto de la sociedad local que permitiría ejercer funciones de control y de reclamo por el cumplimiento efectivo de todos sus derechos así como construir agendas de trabajo más distribuidas y equitativas. La fuerza de la sociedad civil depende de las virtudes de la asociación y de una sociedad organizada que sea capaz de generar capital social necesario para la acción colectiva. Las políticas de descentralización municipal llevada a cabo en León, deben intentar renovar sus esfuerzos y prácticas, para que de esta manera permitan la apertura y multiplicación de los espacios de encuentro entre sociedad y gobierno y posibilitar a la sociedad civil la capacidad de influir en el diseño y supervisión de políticas públicas. Por supuesto, esto implica que la sociedad civil se encuentre fortalecida y no tan fragmentada en sus demandas y prácticas.

La dimensión que tiene que ver con el desarrollo de distritos industriales expresa a un conjunto de empresas de pequeñas dimensiones, concentradas en un mismo territorio, como espacio generador de dinámica interna y externa del sistema productivo local, donde un elemento clave es la producción y difusión de conocimiento para generar aprendizajes innovadores en la región.

En este caso la ciudad de León, que se reivindica como "posible distrito industrial" deberá aún realizar muchos esfuerzos para lograr esta caracterización. La actual apertura económica y la inserción de México en la globalización coloca a la ciudad de León frente a una encrucijada que deberá ser resuelta con una reconversión y modernización de la industria, así como de su diversificación. Sus insuficientes intentos por recuperar y sistematizar los conocimientos tácitos generados en la ciudad, para transformarlos en codificados, sitúa a la industria del calzado en menores condiciones de posibilidades de innovación. De acuerdo con los resultados de la encuesta aplicada en las empresas (descritas en el capítulo VI), los conocimientos en las fábricas del calzado, son transmitidos de manera informal, "la apropiación del conocimiento se da en el mismo territorio, en el seno de las familias, en los talleres familiares, en los lugares de trabajo transmitido entre compañeros". (De Ibarrola, 2002). Sin embargo, para la configuración de un

distrito industrial competitivo es necesario la combinación de todos los conocimientos como son el tácito y la creación de conocimiento codificado, organizacional y tecnológico. En León quedan aún más interrogantes que respuestas, en aspectos del conocimiento, de la producción, tipo, características y distribución. A su vez la posibilidad de establecer redes de cooperación y colaboración regionales e internacionales, la superación de una cultura o atmósfera cerrada, local, impregnada de vicios y errores, caracterizada por la incertidumbre, la superación de prácticas y comportamientos que María de Ibarrola describe como la "leyenda negra" de la producción de calzado, deberán constituir los retos a resolver que enfrenta la ciudad para poder convertirse en el distrito industrial deseado.

b) Los programas de formación para el trabajo como estrategias innovadoras.

Los casos analizados para nuestro estudio, focalizaron ya sea las experiencias llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil, de prestigio y reconocimiento internacional,¹ como por otra parte las experiencias que tuvieran que ver con desarrollo local², o para el caso de México tomamos como referencia experiencias desarrolladas por distintas organizaciones, en distintas ciudades³. A su vez para el caso de la ciudad de León focalizamos nuestro estudio en seis organizaciones de la sociedad civil: el Centro de Investigación y Promoción Educativa y Cultural, A.C. (CIPEC); Niños Don Bosco, A.C; Pro-Niño Leonés, A.C; Centro Popular de Capacitación Técnica, A.C. (CEPOCATE) y La Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG).

¹ como Paisa Joven de Colombia, Foro Juvenil de Uruguay, Centro de Profesionales para la Acción Comunitaria y la Escuela de Formación profesional en Oficios de la Fundación Cristo Vive, de Chile; Viva Río de Brasil y el Polígono Industrial Don Bosco de El Salvador

² Para ello nos detuvimos en el análisis también de Paisa Joven en Medellín (Colombia), Foro Juvenil en Montevideo (Uruguay), dos experiencias en comunas de Chile: Lo Espejo y El Bosque y Crisol en tres localidades de Argentina (Arrecifes, Salto y Pérez Millán)

³ Instituto Poblano de Readaptación, A.C.; el Fondo de Valle Bravo y Solidaridad (FOVASO); la Coordinadora de Comunidades y Ejidos Forestales del Estado de Oaxaca y el Centro de Estudios sobre el Desarrollo Rural (CESDER).

Una de las aristas más sobresalientes de la puesta en marcha de todos estos programas llevados a cabo por estas organizaciones es el tipo de estrategias innovadoras que desarrollan. En todos los casos estudiados hemos observado el esfuerzo que hacen por tratar de adaptarse a las circunstancias y a los cambios de una sociedad que se ha modernizado y en donde el mundo del trabajo ha sufrido irreversibles cambios. Se trata de estrategias que difieren de aquellas constituidas sólo desde la oferta, las mismas están basadas en cursos modulares flexibles que responden más a la demanda y necesidades concretas del lugar donde operan. Se constituye por lo tanto en un modelo más abierto, más cercano a las necesidades de los jóvenes, involucrando competencias, valores, y actitudes, ligados a una visión más integral del ser humano, donde la formación específica para el trabajo muchas veces, sin bien en algunos casos descuida sus aspectos técnicos, enfatiza componentes que plantean una formación más amplia, especialmente en lo que concierne el desarrollo de aspectos actitudinales y sociales. En muchos casos estas organizaciones actúan fundamentalmente como factor de prevención y como único y principal espacio de integración social para una población que no es atendida por ninguna otra instancia.

Sin embargo no todas las organizaciones estudiadas han realizado aportes tan sustantivos, muchas de ellas, como hemos podido observar aún continúan desarrollando enfoques asistenciales, de impacto limitado, (como es el caso de Niños Don Bosco y Pro-Niño Leonés, de León) y suelen repetir prácticas inoperantes cuando se trata de enfocar programas en temas más especializados, como es la formación e inserción en el trabajo, a su vez los problemas de calidad son todavía un reto a resolver para algunos proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil en la región. La planificación y evaluación reciben atención insuficiente. La elaboración de módulos no responde a estudios específicos con la identificación de la demanda a la cual deben responder con sus cursos. Existe en las organizaciones de la sociedad civil mucho espontaneísmo para ir resolviendo momentos críticos en el desarrollo de sus cursos. Quizá, incluso por la misma rotación de sus miembros no existe una acumulación de

experiencias que generan aprendizajes dentro de la organización, corriendo además el riesgo de desaparecer cuando desaparecen sus fundadores o líderes.

Otra de las debilidades encontradas en las organizaciones estudiadas es la poca inversión en sus formadores. Si bien en estos últimos años hubo en estas organizaciones una disponibilidad mayor para empezar a profesionalizar sus integrantes, ésta quizá obedeció más a una profesionalización administrativa (de fortalecimiento institucional) y no a la formación específica de los formadores involucrados en programas muy determinados como son los de formación para el trabajo. Contar con instructores improvisados repercute sin lugar a dudas en la calidad de la formación y como resultado se obtienen malas prácticas y poca experiencia acumulada.

A su vez la eficacia en las organizaciones está más relacionada con la contención y compensación social que se le brinda a la población atendida. En muchas ocasiones las organizaciones sociales complementan y potencian aún más sus actividades recreativas, deportivas, solidarias de comunicación que las más exigentes de formación para el trabajo.

c) Los jóvenes como población objetivo y el compromiso como recurso

Las organizaciones de la sociedad civil históricamente han atendido a una población marginada y excluida de los sistemas formales. Sus proyectos se desarrollan alrededor de áreas específicas (proyectos de desarrollo, atención a la pobreza, prevención de adicciones, etcétera) y su propósito tiende a la producción de alternativas y soluciones distintas a las establecidas por el sistema de mercado (son más integrativas, relacionales, personales). Su interés radica en la dignificación del ser humano. Por ello sus prácticas se orientan más hacia la transformación de los individuos que al mero control de sus indicadores económicos (aumento de la productividad, acceso al consumo, etcétera).

Es el caso de las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de jóvenes y de formación para el trabajo que responden a este perfil y su atención está puesta en los jóvenes más desfavorecidos en América Latina, así como en la ciudad de León. Los jóvenes que abandonan la escuela, los desocupados, los jóvenes pertenecientes a hogares pobres, las mujeres, los jóvenes rurales y de población indígena. Todo este sector que de no ser atendido por estas organizaciones quedarían al margen de cualquier otro tipo de intervención.

La focalización de este tipo de población podría presentar una fuerte tendencia a la reducción en lo económico de las diferencias que afectan a este sector, tratando de abordar estas deficiencias desde la generación de ingresos, de empleos, de mejoramiento en técnicas productiva y disponibilidad de recursos. Lo original en la intervención de las organizaciones de la sociedad civil con respecto a la atención hacia jóvenes desfavorecidos radica precisamente en ubicar su compromiso en el mejoramiento de la calidad de vida de la población que atiende. La calidad de vida como concepto integrador, como recurso que si bien incluye una dimensión económica, no se reduce a ella. Tan importante resulta para los jóvenes desfavorecidos el aprender a trabajar, insertarse en el mundo laboral, como la dignidad para conseguirlo y para disfrutarlo. Tan importante es el ingreso económico como la autoestima lograda por el desarrollo de capacidades emprendedoras y creativas propias.

En este aspecto, las organizaciones de la sociedad civil focalizan jóvenes en situación de emergencia social, y se ubican como facilitadores externos para lograr una equiparación social. Sin embargo, no pueden evaluarse estas organizaciones por el impacto de sus programas, es decir por el número de jóvenes atendidos, ya que por tratarse de organizaciones no muy grandes y que cuentan con pocos recursos financieros, generalmente dicho impacto está circunscrito a poca cantidad de jóvenes. Respecto a la eficiencia también estaríamos hablando de indicadores bajos ya que estas organizaciones no cuentan con equipos docentes muy preparados y sus instalaciones y

equipamientos son generalmente locales prestados con equipamientos de baja calidad.

d) La formación de alianzas estratégicas interinstitucionales como recurso de articulación con otros actores

Un aspecto indudablemente novedoso que surge analizando las experiencias llevadas a cabo por las organizaciones de la sociedad civil son las modalidades de asociación y articulación que van generando en el territorio donde desarrollan sus actividades con distintos actores públicos (gobierno municipal, estatal, nacional) y privados (empresarios, comerciantes, otros ciudadanos). Todo este acercamiento por parte de las organizaciones de la sociedad civil a los empresarios, con otros actores de la sociedad y con agentes del gobierno ha producido nuevos lenguajes, nuevos códigos, nuevas propuestas y arreglos institucionales que tuvieron como resultado el mejoramiento de los proyectos, y la generación de una nueva cultura por parte de todos los actores involucrados, que se expresa en la dinámica de utilización de los recursos y en la forma de realizar los convenios y acuerdos, en las tareas de educación y capacitación y en la práctica social para el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población.

A su vez la puesta en práctica de estas alianzas asegura la apropiación y sostenibilidad de las iniciativas. Una afirmación importante es considerar que esta dinámica corresponde a un esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil, ya que los sistemas tradicionales de formación para el trabajo dejaron de lado la construcción de alianzas estratégicas con otros sectores de la población (empresas y sociedad civil) exasperando criterios de autosuficiencia y autoreferencialidad que las llevaron a alejarse de las necesidades reales de los jóvenes. En muchos casos implicaba además una relación clientelar que impedía el surgimiento de una interlocución legítima y democrática. Este contexto ha venido cambiando de una manera vertiginosa, trastocando los vínculos sociales, la concepción de lo público y de lo político y la propia cultura existente, constituyéndose en un activo de enorme valor social, cultural y de solidaridad real.

Los dilemas y tensiones del sector

Las organizaciones de la sociedad civil son vistas generalmente como lugares ideales y armónicos. Existe una idealización generalizada del sector. El reclamo de valores democráticos, la ausencia de acumulación de ganancias en su desempeño económico, el hecho de trabajar por el bien común, invocando un espíritu de sacrificio y abnegación, favorecen la consolidación de un estereotipo externo (y también interno) como organizaciones carentes de necesidades y de conflicto, o peor todavía, que estas necesidades sean negadas o sin posibilidad de que el conflicto sea reconocido y superado. Sin embargo, estas organizaciones presentan grandes dilemas y tensiones sin resolver, antinomias y ambivalencias que en casos extremos las lleva a su desaparición. Mencionamos algunas de las más frecuentes:

a) Restricción del Estado vs participación de la ciudadanía activa

Los procesos de descentralización (descritos en el capítulo 1 de este trabajo) así como los recientes procesos de privatización y desregulación, sucedidos en la región e implantados por el Estado, han llevado a una clara reducción, del desempeño y funciones del mismo, provocando una revaloración de las organizaciones de la sociedad civil, particularmente en lo que se refiere a su potencial de asumir, de una manera más eficiente, crecientes funciones sociales. Así, el fortalecimiento de la sociedad civil es invocado, junto con el principio de la eficiencia en el gasto público. A mayor retroceso del Estado y restricción de su agenda en cuestiones sociales, se redonda en una mayor eficiencia económica y en una disminución del presupuesto estatal. Tal proposición postula entonces el principio: "a una sociedad civil fortalecida y autónoma le corresponde un Estado mínimo".

Este enfoque propicia un proceso "administrativo" que acentúa las relaciones de costo-eficiencia, desprovisto de significación social, económica o política. A pesar que existen sobradas razones que justifican la promoción de este modelo, como la

excesiva burocratización, ineficiencia y falta de transparencia en la provisión de servicios sociales estatales, la "sobrepolitización" social, con sus acentuadas prácticas de clientelismo, intercambio de favores por apoyos electorales, etcétera, sin embargo, es difícil comprobar esta relación directa y mecánica de autonomía y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y la reducción del Estado o su presupuesto. Por lo contrario, se pueden presentar como cuestiones antagónicas. Es decir, como una tensión no resuelta en este nuevo escenario. La existencia de organizaciones civiles fuertes y autónomas puede desembocar en distintas formas de presión sobre el presupuesto, mediante el despertar o la organización de algunas demandas, el reclamo en términos de derecho, la instalación de nuevas temáticas en la agenda pública, el control de los servicios o las responsabilidades que debe cumplir el Estado así como la provisión de servicios de manera más eficiente y eficaz.

Así, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, puede ser vista desde otro ángulo, impulsando relaciones de solidaridad, cooperación cívica y expansión de ciudadanía (como ciudadanía activa). Es así como los individuos, por medio de estas organizaciones intermedias se transforman en ciudadanos con un equilibrio entre derechos y responsabilidades y cuya preocupación es el bien público.

Por lo tanto, la idea de introducir el tema de dar mayor participación a los organismos no gubernamentales, como son las organizaciones de la sociedad civil en la gestión y provisión de los servicios sociales, no es sólo un problema de eficiencia económico-administrativa, sino que debe ser recolocada en términos de los nuevos procesos sociales emergentes.

Sin dejar de considerar en esta relación Estado-sociedad civil las tensiones y peligros latentes, en donde las organizaciones de la sociedad civil pueden también ser cooptadas, responder a un clientelismo y dependencia asistencial neogubernamentales, o pueden ser protagonistas de un proceso que posibilite

nuevas relaciones sociales a partir de la constitución de una esfera pública y del desarrollo de una autonomía política y económica, y también de la realización de los derechos y responsabilidades de ciudadanía (Bustelo, 1996).

Se trataría, entonces, de pensar la creación de un nuevo "contrato social" (IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector, 1998) que garantizara los derechos humanos, la productividad económica suficiente que permitiera superar la pobreza y la exclusión, y una idea de ciudadanía moderna que superara al liberalismo. Este nuevo contrato social debería garantizar la autonomía —en el sentido de libertades positivas— y la democratización de la política social, explicitando de manera simple y transparente todos los recursos disponibles, los criterios para acceder a los mismos, la evaluación de los resultados y las auditorías independientes.

Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil deben consolidar un enfoque programático basado en los "sujetos de derecho" y no en los "objetos de tratamiento", y hacer compatibles la demanda de más Estado como frecuentemente se requiere, con mayor autonomía, autodeterminación y responsabilidades equivalentes. Sin embargo, para que estos objetivos se cumplan en nuestra región debemos reconocer que aún falta mucho camino por recorrer y muchas tensiones por resolver.

b) Flexibilidad vs burocracia

Otra de las ambivalencias presentadas por el sector es la continua oscilación entre formalidad e informalidad. ¿Cuál es la forma de gestión que van adoptando las organizaciones, frente a las exigencias de organismos nacionales e internacionales que trabajan con ellas y les exigen mayores niveles de organización?; ¿qué medios y estrategias de intervención utilizan estas organizaciones para gestionar los proyectos de manera más institucionalizada?, ¿qué tipo de evaluaciones realizan de sus actividades? Estos y muchos interrogantes más estimulan la reflexión sobre los procesos de organización que,

entre más informales sean, necesitan de acciones continuas y coordinadas, que además sean controladas e institucionalizadas para su propia sobre vivencia. Las organizaciones, para poder sostener sus proyectos, deben adoptar cada vez más niveles de formalización, con el riesgo de dejar en un segundo plano las connotaciones relacionales, las motivaciones, los ideales iniciales, perdiendo identificación sus participantes, y relación con la comunidad en la que operan, así como también la capacidad informal para gestionar la organización.

Como cualquier otro tipo de organización, las de la sociedad civil siguen el camino de un crecimiento, desarrollo e involución vinculado con el ciclo de vida de la misma organización, en la cual la fase inicial se caracteriza por ser espontánea, voluntaria e informal y la fases posteriores se caracterizan por un crecimiento y una crisis que las lleva, en muchos casos, a decidir sobre su propia subsistencia, o si superarán los conflictos, con el riesgo de caer en una excesiva formalización, burocratización, y predominio de lo técnico sobre lo relacional para erogar servicios (Merlo, 1998). Para decirlo con otras palabras "siempre existe el riesgo para las organizaciones de la sociedad civil de ser víctimas de su desarrollo y hasta de su suceso" (Ambrosini, 1999, p. 42).

La oscilación entre espontaneidad y la tentación burocrática es uno de los dilemas no resueltos del sector. La riqueza y la potencialidad de una organización que, como todas las organizaciones del sector en la primera fase de su nacimiento, presenta características informales, con escasa diferenciación en los roles de sus trabajadores y de las acciones que cumplen, donde "todos hacen de todo" y en donde las dimensiones organizativas estratégicas, políticas, técnicas operativas coinciden esencialmente, cuando comienzan a formalizarse, de mayor necesidad de institucionalizarse.

Las organizaciones de la sociedad civil pertenecen, sin lugar a duda, a una clase de organizaciones sujetas a la incertidumbre, con baja estandarización de los procesos productivos, con un rechazo a las jerarquías como forma de poder y a la

burocratización de los procesos de gestión y decisión. Necesitan por tanto de una coordinación caracterizada por la adaptación de sistemas mixtos de gestión, basada en un poder con normas y valores ejercitados mediante modalidades con estructuras comunicativas, con la difusión de actitudes, creencias, normas y procesos propios del sector.

Las dimensiones características de las burocracias públicas o privadas nunca podrán ser el referente de las organizaciones de la sociedad civil, ya que esto conduciría con el tiempo a la pérdida de especificidad de estas organizaciones y a su desaparición como tales.

c) Profesionalidad vs voluntarismo

Este dilema podría considerarse en estrecha relación con el anteriormente aludido: (flexibilidad vs burocracia) Como hemos podido observar cuando señalamos los límites en las organizaciones de la sociedad civil, en los capítulos III y IV, existe un fenómeno de profesionalización incompleto, es decir, relativamente insuficiente, como grado o nivel de conocimiento y de habilidades necesarias para el desempeño de tareas requeridas por el sector. Por otra parte, en muchas ocasiones, se emula como contrapartida la voluntad de las personas para asociarse libremente y actuar, aduciendo que no es necesario profesionalizarse para ayudar. Reminiscencias del pasado que propician el intervenir apelando a la caridad y la asistencia.

¿Qué significa profesionalizar a las organizaciones? Podríamos definir la profesionalización como el grado óptimo alcanzado por una institución cuando sus sistemas organizativos y sus metodologías de trabajo están bien desarrollados y sistematizados. Esto quiere decir que sus estructuras institucionales, sus métodos de conducción, su planeación institucional y el manejo del personal son acordes con los objetivos de la organización y sometidos a una rigurosa evaluación. (Girardo, 2001).

Esta definición significa enfrentar por parte de las organizaciones aspectos estructurales, que tienen que ver con sistemas, métodos y personal involucrado. Significa fundamentalmente desarrollo organizacional. Las acciones no organizadas, con características más espontáneas, carecen de esta coordinación, de esta sinergia entre personas para llevar a cabo acciones. En todo caso, cuando nos referimos a acciones más espontáneas de reclamos de derechos no cumplidos, manifestaciones de inconformidad, etcétera, este tipo de respuestas pueden llegar a ser válidas, pero en cambio cuando las organizaciones están más dirigidas a la prestación de servicios, o a cumplir objetivos más precisos, para que la organización pueda sobrevivir y cumplir con su misión y sus metas, debe potenciar su fortalecimiento institucional.

Dentro de este dilema (profesionalidad vs voluntarismo) otro elemento complejo y antagónico que presenta el sector, pero que no podemos confundir con voluntarismo es la convivencia de recursos humanos diversos que se encuentran dentro de las organizaciones gestionando las actividades. La presencia de voluntarios junto con la de trabajadores asalariados. Si bien no todas las organizaciones de la sociedad civil presentan esta heterogeneidad, ya que existen también formas puras de organizaciones de voluntariado, sin embargo, cada vez más estos casos se presentan como poco frecuentes y esporádicos.

La convivencia de estos dos grupos (voluntarios y asalariados) no necesariamente lleva a un conflicto irresoluble, pero es necesario señalar que en muchas ocasiones puede ser fuente de malestar en la organización (Pearce, 1994; Lepri, 1995; Colozzi, Bassi, 1995). La causa que origina el conflicto no es tanto el diverso tratamiento económico que ambos reciben, sino las posibles *antinomias entre profesionalización y orientación solidaria* (Lepri, 1995, p. 17), donde los voluntarios son percibidos muchas veces como poco profesionales. Sin embargo la problemática de estos dos grupos no es la convivencia en sí misma, sino el hecho que esta situación es potencialmente conflictiva si no se gobierna en la medida que los asalariados y los voluntarios terminen haciendo los mismos trabajos. Es

necesario gestionar la integración de estos dos grupos valorando sus particularidades, tratando de evitar yuxtaposiciones entre autores (Matacena, Travaglini, 1996).

d) *Financiamiento externo vs autofinanciamiento*

Este dilema forma parte de otros de los aspectos que las organizaciones de la sociedad civil deben enfrentar y resolver. En la región (México y América Latina en general) muchas de las organizaciones de la sociedad civil nacieron y se desarrollaron con la ayuda del financiamiento internacional, de alguna fundación local, nacional o internacional, con gran solvencia económica, o de los fondos que a modo de subsidio le son transferido por el propio Estado. En general, estas organizaciones no generan por sí mismas recursos propios como en otros países (Europa y Estados Unidos), ni prestan servicios rentables, ni menos aún cuentan con presupuesto propio y fijo como los organismos gubernamentales. Esta dinámica lleva a generar un gran esfuerzo de gran parte de su tiempo a las organizaciones a dedicarse a actividades de *fund raise* (procuración de recursos). Por otra parte, en esta búsqueda múltiple de recursos se produce también un desplazamiento de objetivos propios y se asumen otros diferentes para cuyo cumplimiento no se encuentran capacitadas.

Existen, sin embargo, algunas otras formas de obtención de recursos, pero casi nada, o muy poco usados por las organizaciones del sector. Muchas de ellas justifican su miedo a mercantilizar sus actividades, otras de reemplazar al Estado en sus funciones vitales, o de proveer servicios de segunda calidad. Argumentos todos que perderían su validez si la prestación de servicios sociales estuviera orientada y ejecutada con pactos de corresponsabilidad con los gobiernos locales, con pautas bien establecidas, con convenios generados con base en calidad y no con base en reducir costos. A su vez, existen mecanismos de deducibilidad de impuestos para empresas y privados que efectúan donaciones. Muchas organizaciones rechazan esta posibilidad, a fin de no contar con mecanismos de control fiscal por parte de instituciones gubernamentales. La venta de productos y

algunas otras actividades comerciales (más en formas de cooperativas sociales) tienen poco desarrollo en México y en América Latina.

Toda esta dinámica pone de manifiesto una gran dependencia del sector del financiamiento externo, restándole importancia a mecanismos que posibilitarían el autofinanciamiento de las mismas. De esta manera la incapacidad para generar recursos propios y la necesidad de obtenerlos de otras instituciones, conduce a crear tensiones con las siguientes características: por un lado las acciones de vinculación contextual solamente se concentran en la provisión de recursos, y esto también conduce al sometimiento de los requerimientos y garantías exigidos por las instituciones donantes que tienden a difundir modos organizativos, tecnologías centrales y de apoyo que podrían ser exitosas para algunos de los proyectos financiados por las mismas, pero que no necesariamente lo son en el caso de los proyectos en consideración.

De todas maneras y a pesar de todos los esfuerzos que aún deben realizar las organizaciones de la sociedad civil para mejorar mucho más sus prácticas y sobre todo su fortalecimiento institucional constituyen sin duda un referente que debe ser reconocido, revalorizado y potenciado por el Estado para generar condiciones favorables para su desarrollo y participación. Estas reflexiones son necesariamente incompletas. Destacamos las más generales que emergen de los estudios realizados en esta investigación. Dejamos abierta nuestra propuesta para futuras investigaciones y reflexiones que sigan aportando para el conocimiento de estas organizaciones y el papel que desempeñan en la formación para el trabajo de los jóvenes y en la construcción de propuestas que enriquezcan aún más la participación e inclusión equitativa de todos los jóvenes.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Luis A. (1996). *Desarrollo, Participación y El Tercer Sector en Latinoamérica*. Paper. II Congreso Mundial de la sociedad Internacional de Investigación sobre el Tercer Sector. El Colegio de México. Julio 19.
- Aguilar María Angela; Losada Marta Ves; Yuid Raúl Javier. ¿Solidaridad o Eficiencia? Notas referidas a las tensiones relacionadas con el rol del tercer sector en las Políticas Sociales. Mimeografiado, sin fecha.
- Albuquerque (1999). *Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local*. Comercio exterior. Vol. 49 Num. 8 Agosto.
- Albuquerque (2001). *Ajuste estructural e iniciativa de desarrollo local*. Comercio exterior. Vol. 5 Num. 8 Agosto.
- Álvarez Enríquez Lucía (1998). *Distrito Federal: sociedad, política y cultura*. Unam. México.
- Álvarez Enríquez Lucía (2002). Tesis doctoral. *La Sociedad civil en la Ciudad de Mexico. Proceso de Conformación y Aproximación a la Vertiente de Izquierda*. UNAM. México.
- Ambrosini M. (1999). Il terzo settore come fenomeno sociale: radicamento nella società e funzionamento organizzativo. En Ambrosini M. (a cura di) *Tra altruismo e professionalità*. Angeli, Milano.
- Amerio Piero (1996). *Forme di solidarietà e linguaggi della politica*. Bollati Boringhieri. Torino.
- Arato A. y Cohen J. (1992). *Civil society and political theory*. The Mit Press. Cambridge.
- Ardigò A. (1982). L'approccio d'integrazione sistemica e i suoi limiti. Comunicazione simbolica e "terza dimensione": elementi per una nuova transazione fra sistema sociale e mondi vitali. In Statera G. (a cura di), *Consenso e conflitto nella società contemporanea*. Angeli, Milano.
- Arocena José (1995). *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay.

Arredondo Ramírez Vicente (1998). Presentación. En *Sociedad Civil, Análisis y Debates*. Num. 3. Vol. II.

Avila Célia (2001). *Programa de Capacitação Solidaria*. Una contribución para el fortalecimiento de la sociedad civil. En *Los jóvenes y el trabajo*. Piecks Enrique (coordinador).

Avila Célia (1999). Por una política social de nueva generación. Un ejemplo específico: los programas de capacitación de jóvenes y gestores sociales. Documento presentado en el seminario regional organizado por IIPE, INA y la UCR en San José de costa Rica, del 22 al 25 de noviembre.

Ayrton Fausto y Alves-Mazzotti (2002). El servicio civil voluntario en el Brasil: educación básica, profesional y ciudadana. En *Nuevas Alianzas y estrategias de la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos. Estudios de caso en América Latina*. Autores varios. UNESCO, Febrero.

Babchuck N., Gordon C.W. (1962). The voluntary association in the slum. *University of Nebraska Studies, New Series*, 27.

Barbetta Gian Paolo (1996). Senza scopo di lucro. Il Mulino. Bologna.

Bassi A. (1994). Il terzo settore in Italia. Uno sguardo d'insieme. *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2.

Bassi A. (1995). Tra denaro e solidarietà. *Rivista del volontariato*, dicembre.

Beccattini Giacomo (1989). Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano. En *Sociología del Trabajo*. Nueva Época. Número 5. Invierno 1988-89. Madrid, pp.605-640.

Berlanga Benjamin (2002). "Educación y Trabajo: la experiencia del Centro de Estudios sobre el Desarrollo Rural (Cesder), México en la formación técnica y profesional de jóvenes campesinos e indígenas". Mimeografiado.

Bianchi Patricio (1992). "La base territoriale della concorrenzialità", *Il Ponte*, año XLVIII, Num. 3, Marzo.

Bidet E. (1997). *L'économie sociale*, Le Monde-Editions.

Blakely Edward J. (1994). *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. Second Edition. SAGE Publications.

Bleger Isaac (1999). La actividad asociativa y las necesidades sociales de los nuevos tiempos. Parte 2. En *Entidades sin fines de lucro*. Secretaría de Extensión Universitaria. Universidad de Buenos Aires.

Boccacin Lucia (1993c). Il ruolo del Terzo settore nelle politiche sociali, in Donati P. p. 157.

Borja Jordi (1987). *Descentralización y participación ciudadana*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus. México.

Borzaga C. (1994). Impresa sociale e occupazione. *Impresa sociale*, 13.

Boscherini Fabio y Poma Lucio (compiladores) (2000). *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

Bresser Pereira Carlos y Cunill Grau Nuria (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. (CLAD). Argentina.

Brown Grossman y Domínguez Villalobos Lilia (1997). ¿Es posible conformar distritos industriales? La experiencia del calzado en León (Gto). En Dussel Peters, Piore, Durán.

Burchardt Jürgen- Dilla Haroldo (editores) (2001). *Mercados Globales y Gobernabilidad local. Retos para la descentralización*. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela .

Bustelo E. (1996). "El abrazo", Enokios, N° 9, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Cabrero Mendoza Enrique (1995). *La nueva gestión municipal en México*. CIDE. PORRUA. México.

Cabrero Mendoza Enrique (coordinador) (1998). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos*. CIDE. PORRUA. México.

Calderón Fernando y Mario Dos Santos (1990). *Hacia un nuevo orden estatal*, en Descentralización. Impacto en América Latina. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), México.

- Calleja Pinedo Margarita (1994). *Microindustria: principio y soporte de la gran empresa. La producción de calzado en León, Guanajuato.* Universidad de Guadalajara, México.
- Castel Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social.* Paidós. Buenos Aires.
- Castells M. y Portes A. (1989). *The informal economy. Studies in advanceand les Developed Countries.* The Johns Hopkins University Press.
- Castro, C. (1997). *La situación de las fundaciones en el país.* En Piñar, J. Y García, J. *Régimen Jurídico.* Mc Graw Hill. Madrid.
- Castro C. (2000). *Introducción a las Instituciones Filantrópicas. Asociaciones Civiles e Instituciones de Asistencia Privada,* Legal 1 y 2. Centro Mexicano para la Filantropía.
- Castro C. (2000). *Principales obligaciones fiscales de las donatarias autorizadas.* Legal 1, Centro Mexicano para la Filantropía.
- Casto C. de Moura (1995) *Training policies for the century.* IIEPE. París.
- Castro C. de Morua (1997). Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas. En *Boletín Técnico interamericano de formación profesional,* n° 139-140, abril-septiembre, pp.24-56. CINTERFORS/OIT. Montevideo.
- Castro C. de Moura (2002). *Formación profesional en el cambio de siglo.* Cinterfor. CEMEFI. (Centro Mexicano para la Filantropía) (1990). *La filantropía Mexicana: diagnósticos y propuestas.* México.
- CEPAL (2002). *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación.* Santiago de Chile.
- Chile, Ministerio de Trabajo y Previsión Social (1997) *Creciendo juntos: Chile Joven.* Santiago. Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Charry Clara Inés (2002). El Tercer Sector en cifras. En publicación en Cuadernos de Investigación. El Colegio Mexiquense.
- Cocoefo (2002). *Estudios Estratégicos del Sector Comunitario Forestal del Estado de Oaxaca.*
- Colozzi I., Bassi A. (1995). *Una solidarietà efficiente.* La Nuova Italia Scientifica. Roma.

- Colozzi I., Bassi A. (1995a). *Una solidarietà efficiente. Il terzo settore e le organizzazioni di volontariato*. La Nuova Italia Scientifica. Roma
- Comte A., *Cours de philosophie positive*, Rowen, Paris 1830-42 [Ed. En español Aguilar de Porrúa].
- Comunidad Europea (1973) Libro Blanco. Relación Jacques Delors.
- Constant B. (1966). *Discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni* (1829), Canova, Treviso.
- Converso D., Gilardi S. (2002), Psicologi e valutazione della qualità nei servizi sanitari: l'esperienza del Laboratorio di Qualità della Scuola di Specializzazione di Psicologia della Salute. *Psicologia della Salute*, 2.
- Converso D., Roccato M. (1996). L'altra faccia della solidarietà: uno studio psicosociale sull'autoritarismo. In Amerio P. (a cura di), *Forme di solidarietà e linguaggi della politica*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Coraggio José Luis (1997). *Descentralización el día después.....*Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Coraggio José Luis (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Coraggio Jose Luis (2000). "De la economía popular a una nueva Economía del trabajo", Apuntes sobre Conferencia Magistral, México, D.F.
- Cook, T.D., y Shadish, W.R. (1986), Program evaluation. The worldly science, *Annual Review of Psychology*, 37, 193-232.
- Crovi Delia (1997). *Ser joven a fin de siglo*. UNAM. México.
- Crovi, Delia y Girardo, Cristina (2001). La convergencia tecnológica en los escenarios laborales de la juventud. UNAM. México.
- Dabat Alejandro (cordinador) (2002). *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*. Editorial Porrúa. UNAM. México.
- Davenport Thomas y Prusak Laurence (2000). *Il sapere al lavoro*. Harvard Business School Press. Boston, Massachusetts.
- De Ibarrola María (1998). Educación básica y competencias laborales. En Memoria Seminario Latinoamérica. Bogotá. Colombia.

De Ibarrola María (1999). "La formación de los jóvenes no universitarios para el trabajo en el desarrollo regional de México". Proyecto de investigación aprobado por el Conacyt. Enero.

De Ibarrola María (1999). Las transformaciones de las políticas de formación profesional de América Latina" en Innovaciones en formación. Boletín 147, Cinterfor/OIT, Montevideo, pp.113.124.

De Ibarrola María (2000). Los cambios estructurales y las políticas de formación y capacitación en México. En Memorias del Seminario de Formación y Capacitación ante los Retos que Plantea la Apertura Económica y la Reestructuración de las Empresas.

De Ibarrola María (2001). Los cambios estructurales y las políticas de capacitación y formación para el trabajo en México. Un análisis de la expresión local de políticas nacionales. En *Los jóvenes y el trabajo*. Pieck Enrique (coordinador).

De Ibarrola María (2002). Cap. 2.b La industria zapatera. Expresión más importante de la estructura del trabajo de la ciudad. En: La formación de los jóvenes no universitarios para el trabajo, en el desarrollo regional de México. Informe final presentado a CONACYT. Diciembre.

De Ibarrola María (2002). Cap. 10. Expresión de las acciones y políticas de formación de los jóvenes en y para el trabajo en la industria del calzado de la ciudad. En: La formación de los jóvenes no universitarios para el trabajo, en el desarrollo regional de México. Informe final presentado a CONACYT. Diciembre.

De Ibarrola María (2002). *Desarrollo local y formación*. Cinterfor, Montevideo.

De Ibarrola María (2002). Hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo. En *Desarrollo local y formación*.

De Ibarrola María (2002). Nuevas tendencias de la formación para el trabajo. En *Desarrollo local y formación*.

De la Cruz Rafael (1996). *Aspectos legales, políticos y financieros de la descentralización en América Latina*, en Cuaderno de Desarrollo Local, No. 25. IULA/CELCADEL, Quito.

Delors J. y Gaudin J. (1979). 'Pour la création d'un troisième secteur coexistant avec celui de l'économie de marché et celui des administrations', *Problèmes économiques*, 1616, 20-24

Diócesis de León (1993). Directorio Eclesiástico.

Donati P. (1991b). *Teoria relazionale della società*. Angeli. Milano.

Donati P. (1993). *La cittadinanza societaria*. Laterza, Roma-Bari

Donati P. (1993/a). Il ruolo delle iniziative di "terzo sistema" nelle politiche sociali, in C. Borzaga.

Donati P. (1993d). *Fondamenti di politica sociale. Obiettivi e strategie*. Vol. 2. La Nuova Italia Scientifica. Roma.

Donati P. (1996). *Sociologia del Terzo Settore*. La Nuova Italia Scientifica. Roma

Donati P., Colozzi I. (1994). *La cultura della cittadinanza oltre lo stato assistenziale*. Edizione Lavoro. Roma.

Douglas M. (1989). *Il n'y a pas de don gratuit. Introduction à la traduction anglaise de L'Essai sur le don*, Revue du Mauss, n.4.

Drucker P. (1989). What Business Can Learn from Non Profits, in *Harvard Business Review*. July, August, p. 89-93.

Durkheim E. (1898). *L'individualisme et les intellectuels*, Revue bleu, vol. 10

Dussel Peters, Durán Ruiz Clemente. Piore Michel (1999). *Pensar globalmente y actuar regionalmente*. México.

Espinosa Miranda L., Pérez A., Smutt, M. (1999). El Salvador. Polígono Industrial Don Bosco: sistematización de experiencias. Documento presentado en el seminario regional organizado IIPE, el INA y la UCR, en San José, Costa Rica, del 22 al 25 de noviembre.

Fausto A. y Alves-Mazzotti (1999). Estudio de caso sobre el programa "Jóvenes en riesgo social. MTE/SEFOR/PLANFOR": El servicio civil voluntario. Documento presentado en el seminario regional organizado por el IIPE, el INA y la UCR, en San José, Costa Rica, del 22 al 25 de noviembre.

Foro de Apoyo Mutuo: (1997). Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales. DEMOS. México.

Fuentes Carlos (1996). Hacia el milenio. En *Los compromisos con la Nación*. Plaza & Janes. México.

Fundación Corona et al. (1999). *Lo público y lo privado en la formación para el trabajo. Nuevos contextos, nuevos actores, nuevas estrategias*. Memorias del seminario latinoamericano, 21-22 de octubre de 1998. Bogotá.

Gajardo Marcela y Milos Pedro (1999). *Capacitación de los jóvenes pobres en Chile. Situación reciente perspectivas*. Ministerio de Planificación y Cooperación/Chile. Chile.

Gallart María (1998). Lo público y lo privado en la formación para el trabajo. Estado de arte en América latina. En Memoria Seminario latinoamericano. Bogotá.

Gallart María Antonia (coordinadora) (2000). *Formación, pobreza y exclusión*. Oficina Internacional del Trabajo. CINTERFOR. Montevideo, Uruguay.

Gallart María (2000). Nuevas relaciones entre el sector público y privado en América Latina con respecto a la formación, como resultado de los procesos de apertura de mercados y de reestructuración productiva. En Memorias del Seminario de Formación y Capacitación Ante los Retos que Plantea la Apertura Económica y la Reestructuración de las Empresas.

Gallart María Antonio (2001). Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: las respuestas de los programas de formación en América Latina. En *Los jóvenes y el trabajo*. Pieck Enrique (coordinador).

Gallart María Antonia (2002). *Veinte años de educación y trabajo* CINTERFOR. Montevideo, Uruguay.

Gallart María Antonia (2002). Tendencias y desafíos en la interacción entre educación y trabajo. En *Desarrollo local y formación*. (De Ibarrola coord.)

García Delgado Daniel (compilador) (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. FLACSO. Universidad de Buenos Aires. Universidad Católica de Córdoba. Argentina.

García Delgado Daniel (1998). *Estado-nación y globalización*. Ariel. Buenos Aires

Giddens A. (1994). *Beyond Left and Right The Future of Radical Politics*. Cambridge, Polity Press.

Girardo Cristina (2001). *La importancia de la profesionalización de las organizaciones del Tercer Sector*. Documentos de discusión sobre el Tercer Sector, No. 13. Colegio Mexiquense. México.

Godbout J. (1997), *L'Esprit du don*, Editions La Découverte, Paris, 1992. [*La esencia del don*, Siglo XXI, México].

Guenzi A. (1997). "La storia economica e i distretti industriali marchalliani: qualche considerazione su approcci e risultati", en Belfanti, C. y T. Maccabelli (eds.), *Un paradigma per i distretti industriali. Radice storiche, attualità e slide future*, Brescia, Grafo.

Guerra Pablo (1998). *1° Encontro da rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor na América Latina e Caribe*, Río de Janeiro, 22 al 24 de Abril.

Hannah Arendt (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona. Paidós.

Haroche C. (1992). *La compassion comme amour social et politique de l'autre au XVIIIe siècle*. Chevallier.

Hidalgo Eduardo Luis y Miranda Carmen Espinosa (1998). La capacitación de jóvenes y el desarrollo local en Chile. En *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Jacinto y Gallart (1998), pp. 289-309.

Hirschman, Albert (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven. Yale University Press.

Hualde (2002). *El territorio como configuración compleja en las relaciones entre educación y trabajo*. Desarrollo Local y formación .Cinterfor.

Iglesias Esther (1998). *Las Industrias del cuero y del calzado en México*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México

IPODERAC (1998). Programa de Apoyo Integral a la Infancia Callejera. "Descripción del quehacer". Allixco mimeo.

IPODERAC (1999). "Memoria de Reflexión Crítica núm. 14". Atlixco mimeografiado.

IPODERAC (2000a). "Coordinación de Trabajo de IPODERAC. Planeación estratégica: Fase 1". Atlixco, mimeografiado.

IPODERAC (2000b). "Informe de la Evaluación de Impacto". Atlixco mimeo.

IPODERAC (2002). "Nueva Propuesta Educativa de IPODERAC. Versión Preliminar". Atlixco mimeo.

Jacinto Claudia (1995). Capacitación y empleo de Jóvenes en América Latina, Cinterfor/OIT. Montevideo.

Jacinto Claudia (1997). Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes en Argentina. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores. Boletín técnico Interamericano de Formación Profesional (Volumen sobre Jóvenes, formación y empleabilidad). N. 139-140. Abril-septiembre. CINTERFOR-OIT. Montevideo.

Jacinto Claudia (1998). Articulaciones y tensiones entre lo público y lo privado. El caso de los programas de formación para el trabajo de los jóvenes. En Memorias Seminario Latinoamericano. Bogotá. Colombia.

Jacinto C.; Gallart, M.A. (1998). *La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desempleados. Una ilustración de los enfoques evaluativos en los países del Cono Sur*. París: IIPPE-UNESCO.

Jacinto Claudia y Gallart María A. (coordinadoras) (1998). *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Oficina Internacional del Trabajo CINTERFOR. Montevideo, Uruguay.

Jacinto, C.; Lasida, J.; Ruégalo, J.; Berrutti, E. (1998). "Formación para el trabajo con jóvenes de sectores de pobreza en América Latina. ¿Qué desafíos y qué estrategias?" en: Jacinto, C.; Gallart, M.A. (comps.): *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, pp. 7-34. Montevideo: Cinterfor/OIT-RET.

Jacinto Claudia (1999). *Enfoques y tendencias de los programas de educación dirigidos a niños y jóvenes desfavorecidos en América Latina*. IIPPE Programme de

Recherche et d'études: Stratégies d'éducation et de formation pour les groupes défavorisés. Paris : IPEE-UNESCO.

Jacinto Claudia (1999). *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos. Enfoques y tendencias en América Latina*. UNESCO. París.

Jacinto Claudia (2001). *Fortalecimiento institucional de entidades de capacitación para jóvenes desfavorecidos*. París: IPEE-UNESCO.

Jacinto Claudia (2001). Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas y capacitación de jóvenes. En *Los jóvenes y el trabajo*. Pieck Enrique (coordinador).

Jacinto Claudia y otros (2002). *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos*. Estudios de caso en América Latina. UNESCO. París.

Jacinto Claudia (2002) Lecciones y encrucijadas en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos en América Latina. En *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos*.

Jarquín Sánchez María Elena Esperanza (1997). *La producción de calzado en México. Un estudio comparativo de regiones productoras*. Tesis Doctoral para obtener el grado de Doctora en Sociología. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO. México.

Kisnerman, Natalio (2001). *Ética ¿un discurso o una práctica social?* Paidós Tramas Sociales. Buenos Aires, Argentina.

Kolm (1984). *La bonné économie. La réciprocité générale*. Puf. Paris. En ob. Ciatada, Zamagni S.

Kranton R. E. (1996). Reciprocal Exchange: a self-sustaining system. In *American Economic Review*, 86, 1996, p. 830-851, en ob. Citada, Zamagni S.

Kremenchtzky, Silvia (2002). Lineamientos conceptuales y antecedentes institucionales de trabajos con jóvenes. Entrevista realizada en Diciembre del 2001. Directora de Crisol Proyectos Sociales. Argentina.

Labarthe Ríos María de la Cruz y Ortega Zenteno Adriana (2000). *Yo vivo en León*. H. Ayuntamiento Municipal de León. México.

Lasida, J., Ruetalo, J. Berrutti, E. (1998). Evaluación socio-pedagógica y organizacional de experiencias de educación y trabajo para jóvenes en situación de pobreza. El caso de Uruguay. En Jacinto, C. y Gallart, M. (1998). *Por una segunda oportunidad* pp. 77-110.

Lasida y Berrutti (1999). Foro Juvenil: Ensayos y aprendizajes para las políticas de educación y trabajo. Documento presentado en el seminario regional organizado por IPE, INA, y la UCR, en San José de Costa Rica, del 22 al 25 de noviembre.

Lasida Javier y Berrutti Elcira (2002). Foro Juvenil, ensayos y aprendizajes para las políticas de educación y trabajo. En *Nuevas Alianzas y estrategias de la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos. Estudios de caso en América Latina*. Autores varios. UNESCO, Febrero.

Latorre C.L. y Nájera E. (1999). Los programas de formación de jóvenes de sectores de pobreza: el papel del estado y su relación con las ONG. Caso Chile. Documento presentado en el seminario regional organizado por el IPE, el INA y la UCR, en San José, Costa Rica, del 22 al 25 de noviembre.

Laville J.L. (1994). *L'economia solidale*. Tr. it. Bollati Boringhieri, Torino 1998.

Lepri S. (1995). Il volontariato in cooperativa sociale. *Impresa sociale*, 24.

Le Bras-Chopard A., *Metamorphosis d'une notion : la solidarité chez Pierre Leroux*, en Chevallier e altri (1992).

Leite Elenice (1995). La función social del SENAI : evolución de la atención a la comunidad. En Gallart, María, *La formación para el trabajo en el final de siglo. Entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Lecturas de Educación y Trabajo n°4. pp. 169-192. RET-UNESCO/OREALC. Buenos Aires.

Manconi L. (1990). *Solidarietà, egoismo: buone azioni, movimenti incerti, nuovi conflitti*. Il Mulino, Bologna.

Manghi S. (1995). Altruismo, en *Rassegna Italiana di Sociologia*, No. 36, p. 433-459.

Marshall Alfred (1920). *Principles of Economics*. VII Edition. MacMillan. Londres.

Marshall Alfred y Marshall M.P. (1879). *The economics of Industry*. MacMillan. Londres. En Poma Lucio Cap. 2 "La nueva competencia territorial". En Boscherini Poma (2000).

Marx K., *Manuscritos de 1844*. Crítica. Barcelona.

Massolo Alejandra (2002). La incursión de las mujeres en los procesos de descentralización. www.iiqov.org/2002

Matacena A., Travaglini C. (1996). L'evoluzione della presenza del volontariato nelle imprese cooperative sociali. *Impresa sociale*, 30.

Mauss Marcel (1950). *Essai sur le don, forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques* (1923-24), in Id., *Sociologie et anthropologie*, Presses universitaires de France, Paris (nuova ed. 1985), pp. 145-279 [trad. It. *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, in M. Gaus, *Teoria generale della magia e altri saggi*, Einaudi, Torino 1965, pp. 153-292].

Melucci A. (1991). *Il gioco dell'io*, Feltrinelli, Milano.

Melucci A. (1982). *L'invenzione del presente. Movimenti, identità, bisogni*, Il Mulino, Bologna.

Memorias (1998). *IV Encuentro Iberoamericano del tercer sector*. Buenos Aires Argentina.

Memorias (1998). *El desafío desde lo local*. II Encuentro Iberoamericano de políticas de Empleo Juvenil. Medellín, Colombia.

Memorias Seminario Latinoamericano (1998). *Lo público y lo privado en la formación para el trabajo*. Fundación Corona, Restrepo, FES. Bogotá.

Memoria del *Seminario de formación y capacitación ante los retos que plantea la apertura económica y la reestructuración de las empresas* (1999). CONOCER. Red de Educación y Trabajo. México.

Merlo A. (1998). Le organizzazioni non profit. In Costa G., Nacamulli R.C.D. (a cura di), *Manuale di organizzazione aziendale*. Vol. 4, Utet, Torino.

Mijares Ruiz Alejandro (2002). Tesis de maestría. *Aprendiendo en la industria del calzado*. Universidad Iberoamericana. León Gto.

Mochi Alemán Prudencio (2001). *Las organizaciones de la sociedad civil y las ciencias sociales. Su configuración en América Latina*. Documentos de discusión sobre el Tercer Sector, No. 16. Colegio Mexiquense. México.

Mochi y Girardo (1999). *El voluntariado una elección de solidaridad y reciprocidad*. Sociedad Civil Num. 9, Vol. III.

Natal Alejandro (2002). *Las instituciones donantes mexicanas. Mitos y realidades*. Documentos de discusión sobre el Tercer Sector, No. 19 y 22. Colegio Mexiquense A.C. México.

Navarrete, Emma (2001). *Juventud y trabajo. Un reto para principios de siglo*. El Colegio Mexiquense. México.

Navarro Juan Carlos (1998). Las ONGs y la prestación de servicios sociales en América Latina: el aprendizaje ha comenzado. En Bresser Pereira y Cunill Grau.

Nirenberg, Olga, Josette Brawerman, y Violeta Ruiz, (2000). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.

Nonaka I. (1993). *On a Knowledge Creating Organization*. Ponencia en el Convenio AIF "Nuovi alfabeti". Parma.

OIT (Oficina Internacional del trabajo) (1999). Documentos de Referencia 1, 2 y 3. Montevideo, 6 al 9 de julio.

Olvera Alberto (1998). Cambios en los patrones de acción colectiva y el nuevo asociacionismo en México. Jalapa. Cuadernos de Trabajo, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.

Olvera Alberto (coordinador) (1999). *La Sociedad Civil de teoría de la realidad*. El Colegio de México. México

Olvera Alberto (2001). *Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana. México.

Olvera Alberto (2001). *Sociedad Civil, Gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: Los contornos de un proyecto*. Cuadernos de la Sociedad Civil. Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana.

PAISA JOVEN (1997). Programa de Apoyo Institucional a los jóvenes de Medellín. Corporación PAISA JOVEN. *Concertación que se traduce en hechos*. PAISA JOVEN. Medellín.

Pantoja Palacios Josefina (2001). *Los programas de educación no formal para mujeres de escasos recursos en la ciudad de León: Sus características y potencialidades*. Tesis para obtener el grado de maestra en educación. UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA. León, Guanajuato, México.

PLANFOR (1998). Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador. *A experiencia para jovens e adolescentes*. Serie Cuadernos temáticos. Ministerio de Trabalho. Brasilia.

Pearce J.L. (1993). *Volontariato*. Tr. It. Cortina, Milano 1994.

Pearce J.L. (1997). The political and economical context of organizational behaviour. In Jackson S.E., Cooper C.L. (eds), *Organizational behavior handbook*, New York: John Wiley.

Pérez Armin, Miranda Lissette y Méndez Mario (2002). Polígono Industrial Don Bosco. Un paradigma educativo. En *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos*. AA.VV.

Pieck Enrique (2000). *La capacitación para jóvenes en situación de pobreza. El caso de México*. En Gallart María Antonia. *Formación, pobreza y exclusión*.

Pieck Enrique (coordinador) (2001). *Los jóvenes y el trabajo, la educación frente a la exclusión social*. UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA. México.

Piore M. y Sabel C.H. (1984). *Second Industrial Divide. Possibilités for prosperity*. Routledge. Nueva Cork.

Pizzorno A. (1978). *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, Cella.

Polanyi Karl: (1992). *La Gran Transformación*. Los orígenes políticos y económicos de nuestros tiempos. México. FCE.

Proyecto Joven (1997). *Boletín Estadístico de Proyecto Joven*. Buenos Aires.

Poma Lucio (2000). "La nueva competencia territorial", en Boscherini y Poma, *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Cap. 2.

Putnam Robert (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Editorial Galac. Venezuela.

Quijano Aníbal (1998). *La economía popular y sus caminos en América Latina*. Mosca Azul Editores/CEIS-CECOSAM. Febrero. Lima. Perú.

Ramírez Guerrero Jaime (1996). Evaluación de experiencias de formación para el trabajo en Colombia. Documento presentado en el seminario y foro "Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza. Montevideo. Foro Juvenil. CINTERFOR y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 25-26 de marzo.

Ramírez Guerrero Jaime (1998). *La Formación de Transición: modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo juvenil de tipo estructural*. En *Juventud Educación y empleo*. CINTERFOR. Montevideo.

Ramírez Guerrero Jaime (1998). *Introducción al Seminario Lo público y lo privado en la formación para el trabajo*. Bogotá. Colombia.

Ramírez Guerrero Jaime (1998b.) *Los programas de capacitación laboral del modelo "Chile Joven" en América Latina. Una agenda para el seguimiento*. En Jacinto y Gallart (1998) *Por una segunda oportunidad...*

Ramírez Guerrero Jaime (1999). *Intervención de los municipios y los actores locales en la formación e inserción laboral de jóvenes. Análisis de varios casos latinoamericanos, con énfasis en la experiencia de la corporación PAISA JOVEN de Medellín*. Documento presentado en el seminario regional organizado por IYPE, el INA y la UCR en San José de Costa Rica, del 22 al 25 de noviembre.

Ramírez Guerrero Jaime (1999). *Los agentes sociales frente a la formación para el trabajo y la capacitación: intereses, propuestas y estrategias*. En *memorias del Seminario de Formación y Capacitación Ante los Retos que Plantea la Apertura Económica y la Reestructuración de las Empresas*.

Ramírez Guerrero Jaime (2001). El rol de los actores locales en la formación e inserción laboral de jóvenes: la experiencia de la corporación Paise Joven en Medellín (Colombia) y otros casos en América Latina. UNESCO. IPE. París.

Razeto Luis (1988). *Economía de solidaridad y mercado democrático*. Programa de economía del trabajo. Santiago, Chile.

Razeto Luis (1984). *Economía de solidaridad y mercado democrático*. Programa de economía del trabajo. Marzo, Chile

Razeto Luis (1994). *Crítica de la economía, mercado democrático y crecimiento*. Programa de Economía del trabajo. Marzo, Chile.

Reygadas Rafael y Gil Roles (1998). Las iniciativas sociales de las Redes de Organizaciones civiles de promoción del Desarrollo". Universidad Iberoamericana. Tesis de doctorado. México.

Reygadas Rafael (2002). Las organizaciones Civiles en México ¿Crisis de un Paradigma? Desarrollo y Tercer Sector. II Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector. Colegio Mexiquense. Centro Mexicano para la Filantropía.

Revelli Marco (1997). *La sinistra sociale*. Bollati Boringhieri. Torino.

Rifkin Jeremy (1995). La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato. Baldini & Castoldi. Milano.

Rivera, Roy A. (1996) *Descentralización y gestión local en América latina*. 1.ed. FLACSO. San Jose. Costa Rica.

Robertson, Roland (1995). "Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity", en Mike Featherstone et al. (eds.) *Global Modernities*, Sage, Londres, pp. 25-24.

Rodríguez, Ernesto (2000). Umbrales: cambios culturales, desafíos nacionales y juventud. Corporación Región de Medellín. Colombia

Rodríguez Ernesto (2002). *Actores estratégicos para el desarrollo*. Instituto Mexicano de la Juventud. México.

Rousseau J.J., *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Rey, Amsterdam 1755.

Salomón Lester (1992). *Government and the Non Profit Sector. In search of the Non Profit Sector. The Question of Definitions*. Insittute for social and policy studies. The Johns Hopkins University. Baltimore.

Salomon L.M., Anheier H. K. (1995). *Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally*. Working papers of the Jonhs Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, n. 22.

Schmidt, H. (1993). "Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries?" *Discussion Paper*, 325, Institute of Development Studies.

Smith A., (1979). *Teoría de los sentimientos morales* Fondo Cultura Económica. México, 1979

Stanzani S. (1997). L'impresa sociale e i fallimenti relazionali di stato e mercato, *Impresa sociale*, 32.

Stanzani S. (1998). *La specificità relazionale del terzo settore*. Milano, Angeli.

Suárez, Ma. Herlinda. (2002). Comentarios pag. 67. En Desarrollo local y formación de De Ibarrola María. Cinterfor, Montevideo.

Tocqueville, Alexis de (1961). *De la démocratie en Amérique*. Gallimard. Paris

Tavazza L. (1990). *Volontari oggi*, Società Editrici Internazionale, Torino.

Tokman Victor (1978). Las relaciones entre los sectores formal e informal: una exploración sobre su naturaleza. Revista de la CEPAL. Enero-julio

Valdéz Guillermo (1990). *La Filantropía Mexicana: diagnóstico y propuestas*. Centro Mexicano para la Filantropía. México.

Valencia García Guadalupe (1998). Sociedad Economía Política Cultura. Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades. Guanajuato, México.

Valencia García Guadalupe (1998). *Sociedad Economía Política Cultura*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México.

Valverde Rojas, José Manuel (2001). "Globalización, desarrollo local y nuevos sujetos sociales", en Burchardt, Jürgen y otros, ob. Citada.

Vázquez Barquero (1993). *Desarrollo económico local*. Pirámide. Madrid.

Villavicencio Daniel y Salinas Mario (2002). La gestión del conocimiento productivo: las normas ISO y los sistemas de aseguramiento de calidad. En Comercio Exterior, Vol. 52, Núm. 6.

Villavicencio Daniel. (2002). Comentarios pag. 103. En Desarrollo local y formación de De Ibarrola María. Cinterfor, Montevideo.

Zamagni S., (1995). Nuove tecnologie, disoccupazione e regole di organizzazione del tempo. Mecanoscrito.

Zamagni S. (1997). Il non profit della società posfordista alla ricerca di nuova identità. *Il non profit dimezzato*. Giorgio Vittadini (1997) Etas Libri. Milano.

Zamagni S. (1998), *Non profit come economia civile*. Il Mulino, Bologna.

Páginas electrónicas

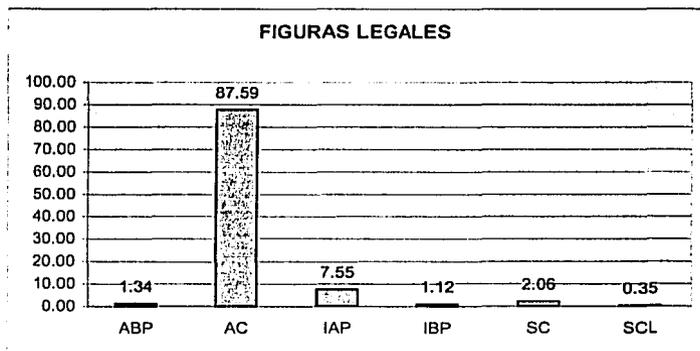
www.pcs.org.br

www.iiqov.org

ANEXOS

ANEXO 1

CUADRO N. 1



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro N. 2

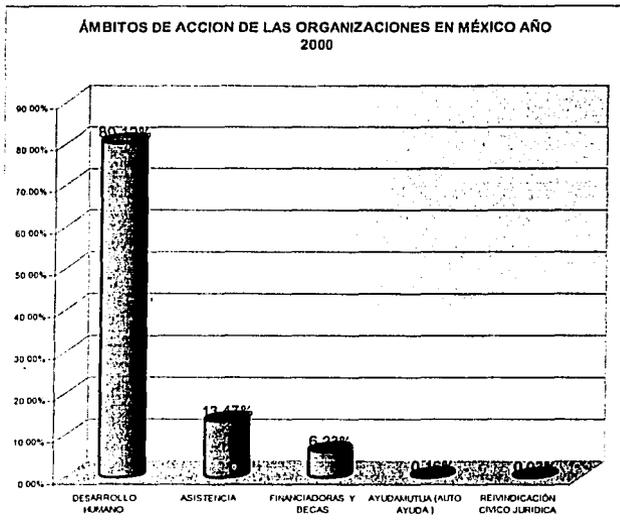
Organización por entidad federativa

ENTIDAD FEDERATIVA	2000	%
DISTRITO FEDERAL	1,492	16.55
ESTADO DE MÉXICO	511	5.67
JALISCO	491	5.45
NUEVO LEÓN	437	4.85
MICHOACÁN	423	4.69
COAHUILA	363	4.03
CHIHUAHUA	349	3.87
SAN LUIS POTOSÍ	314	3.48
QUERÉTARO	305	3.38
GUANAJUATO	302	3.35
PUEBLA	295	3.27
OAXACA	279	3.10
VERACRUZ	273	3.03
CHIAPAS	269	2.98
BAJA CALIFORNIA NORTE	265	2.94
YUCATÁN	260	2.88
SINALOA	259	2.87
MORELOS	250	2.77
QUINTANAROO	200	2.22
SONORA	200	2.22
HIDALGO	191	2.12
AGUAS CALIENTES	176	1.95
TAMAULIPAS	170	1.89
BAJA CALIFORNIA SUR	171	1.90
GUERRERO	132	1.46
CAMPECHE	122	1.35
COLIMA	105	1.16
DURANGO	89	0.99
TLAXCALA	84	0.93
NAYARIT	80	0.89
ZACATECAS	80	0.89
TABASCO	76	0.84
TOTAL	9,013	100.00

Fuente: Elaborado por Clara Inés Charry a partir del censo 2000 UAMI - INDESOL

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro N. 3



Fuente:Elaborado por Clara Inés Charry a partir de los datos del censo UAMI - INDESOL 2000

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ORGANIZACIONES POR ÁMBITO DE ACCIÓN AÑO 2000

COD	AMBITO	2000	%
01	ASISTENCIA	1,086	8.4
	ASISTENCIA MEDICA		
	ASISTENCIA PSICOLÓGICA		
	ASISTENCIA ALIMENTARIA Y ALBERGUE		
	ASISTENCIA LEGAL		
	ASISTENCIA LEGAL LABORAL		
	ASISTENCIA LEGAL M ERCANTIL		
	ASISTENCIA LEGAL CIVIL		
	ASISTENCIA LEGAL PENITENCIARIA		
	AUTOAYUDA		
02	DESARROLLO	4,197	32.6
	DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL		
	DESARROLLO SOCIAL, ECONÓMICO Y CULTURAL		
03	DERECHOS HUMANOS	2,186	17.0
	PROMOCIÓN, DIFUSIÓN Y DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS		
	PROMOCIÓN, DIFUSIÓN Y DEFENSA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES		
04	ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE	476	3.7
	ASESORA PARA LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE		
	MEDIO AMBIENTE		
	CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO AMBIENTAL		
	EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN Y ASESORIA AMBIENTAL		
	MANEJO DE RECURSOS		
	RECICLAJE		
	ECOTURISMO		
05	SALUD	1,164	9.1
	NUTRICIÓN		
	SALUD FÍSICA Y MENTAL. SALUD Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PROTECCIÓN SANITARIA		
	PROVISIÓN DE VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNALES		
06	EDUCACIÓN	1,133	8.8
	EDUCACIÓN		

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

	EDUCACIÓN COMUNITARIA EDUCACIÓN PARA ADULTOS EDUCACIÓN ESPECIAL EDUCACIÓN INDÍGENA EDUCACIÓN BÁSICA ALFABETIZACIÓN EDUCACIÓN CIUDADANA EDUCACIÓN AMBIENTAL		
07	ECONOMÍA ECONOMÍA SOCIAL CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO LABORAL FOMENTO A LA PRODUCCIÓN Y AL EMPLEO PRODUCTIVO CIENCIA Y TECNOLOGÍA PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DEL DESARROLLO TECNOLÓGICO DIFUSIÓN Y DESARROLLO DE TÉCNOLOGÍAS ALTERNATIVAS	1,119	8.7
08	INVESTIGACIÓN INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DESARROLLO DE PROYECTOS TÉCNICOS PROFESIONALES	446	3.5
09	RECREACIÓN Y CULTURA DEPORTE, RECREACIÓN, ESPARCIMIENTO Y TURISMO CULTURA, ARTE Y COMUNICACIÓN	168	1.3
10	PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESARROLLO POLÍTICO, PARTICIPACIÓN PÚBLICA PROMOCIÓN, Y PROTECCIÓN DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA DEMOCRACIA REIVINDICACIÓN CÍVICO JURÍDICAS	226	1.8
11	SERVICIOS COMUNITARIOS PROMOCIÓN GESTIÓN DE INTERVENCIONES ESTATALES Y PRIVADAS GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	89	0.7
12	PROTECCIÓN CIVIL	70	0.5
13	FINANCIADORAS Y VECAS	496	3.9
	TOTAL	12,856	100.0

Fuente: Elaborado por Clara Inés Charry a partir de los datos del censo UAMI - INDESOL 2000

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro N. 4

Población Atendida

Tabla Org PobAte Año 2000

COD	POBLACIÓN	NIVEL	%
		1	
01	Hombres		
02	Mujeres	166	1.94
03	Minorías sexuales		
04	Enfermos	500	5.85
05	Trabajadores	526	6.15
06	Estudiantes y exalumnos	3	0.04
07	Jubilados y pensionados	1	0.01
08	Desempleados	215	2.51
09	Productores	1076	12.58
10	Deudores		
11	Consumidores y usuarios		
12	Familia	2244	26.23
13	Discapacitados	811	9.48
14	Deportistas y grupos recreativos	9	0.11
15	Reos y familiares de población reclusa	5	0.06
16	Víctimas de violencia y delitos	187	2.19
17	Comunidades	1268	14.82
18	Población en general	1510	17.65
19	Recursos naturales en general	33	0.39
	TOTAL	8554	100.00

Fuente: Elaboración propia del censo 2000 UAMI-INDESOL

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ANEXO 2

Entrevistas realizadas desde Octubre 1999 hasta diciembre 2000

- 1) Cámara de la Industria del Calzado. Sr. Ramón Ascencio.
- 2) Capa de Ozono. Comercializadora
- 3) Centro de Desarrollo Rural, A.C. Sr. J.L. Godart. Director
- 4) Centro de Promoción Juvenil (Municipio de León). Sr. Israel Jiménez
- 5) Centro Popular de Capacitación Técnica, A.C. Sr. Juan Manuel Ayala. Director
- 6) CODEREG. Contador José Horta Alvarez
- 7) Consejo Coordinador de Organizaciones No Gubernamentales de Asistencia Social del Estado de Guanajuato. Directora Imelda Robles Ramos y Asesor: José Manuel Ramos Arredondo
- 8) Dr. Luis Rionda. Universidad de Guanajuato.
- 9) Fábrica de Calzado. Se. Dino
- 10) Fundación Comunitaria del Bajío. Directora Adriana Cortés
- 11) Fundación Pro Niño Leonés, A.C. Directora: Luz Marcela Vera
- 12) Taller Familiar Marroquinería. Sr. Alfredo Ibarra (dueño)
- 13) Taller Familiar Producción Zapatos. Sr. José Gudiño. 4 jóvenes de 15 a 24 años
- 14) Taller Familiar Sr. Salvador Cervantes (dueño). 4 jóvenes de 15 a 24 años
- 15) Lic. José Trueba. Ex secretario de Educación
- 16) Ciudad del Niño Don Bosco, A.C. (personal administrativo y maestros)
- 17) Fundación pro Niño Leonés, A.C. (personal administrativos y maestros)
- 18) Cámara de la Industria del Calzado (personal administrativo)
- 19) Sindicatos y Partidos Políticos (entrevistas informales).
- 20) Centro de Investigación y Promoción Educativa, A.S. Director: Padre Jacobo
- 21) Algunas ONG. que trabajan en colonias irregulares (entrevistas informales)
- 22) María de la Cruz Labarthe Ríos. Autora del libro "León entre dos inundaciones"
- 23) Episcopado. (entrevistas informales)

24) Coordinadora de Proyectos Populares "Ucopi". Entrevista informal

25) Unión de Asociaciones Civiles para el desarrollo de la vivienda. Entrevista informal

26) Entrevista informal a un integrante de un grupo musical de jóvenes de la ciudad, Anónimo

ANEXO 3

GUÍA DE ENTREVISTA PARA LAS ORGANIZACIONES

1. LA ORGANIZACIÓN

Nombre:.....
.....
Dirección:.....
.....
Teléfono:.....
.....
.....Fax:.....e.mail:.....
Puesto que desempeña la persona entrevistada.....

1.1 ¿Cuál es la forma legal de la organización?

Asociación Civil (AC)
Institución de Asistencia Privada (IAP)
No Institucionalizada
ONG's
Fundación
Cooperativa
Otras (especificar)

1.2 La organización está registrada como:

1.3 La organización es parte de:

Una federación amplia
de un Consorcio
de una red

1.4 Surgimiento de la organización / del proyecto

¿Qué la origina?
¿Se dá en su origen alguna coyuntura especial?
¿Existen antecedentes?
¿Trabajo similar en otra organización, anterior a ésta?
¿Quién o quiénes fundan la organización?

2.- ACTIVIDADES DE LA ORGANIZACIÓN

2.1 Año de inicio de las actividades

2.2 Según el tipo de actividades que realizan la organización es.

Educativa / Social / Asistencial / Comunitaria / Otro (especificar)

2.3 ¿En qué campos de actividad se involucra la organización?

(Para el campo principal elegir una actividad para las actividades secundarias es posible elegir múltiples respuestas)

Actividad principal /

Actividad(es) Secundaria

Educación e Investigación
Formación para el trabajo
Servicio social para la comunidad
Asistencia para enfermos
Comunicación, información, divulgación
Deportes
Cooperación, solidaridad, promover la paz
Producción artística y cultural, entretenimiento
Derechos humanos, defensa de derechos civiles
Medio ambiente
Desarrollo comunitario
Salud reproductiva
Violencia intrafamiliar
Seguridad
Desarrollo
Otros (especifique)

2.4 Ámbito de acción

Internacional
Nacional
Regional
Local
Municipal
Comunidad

2.4 Describa el objetivo de la organización:

3. TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN

- 3.1 ¿Cón cuántos miembros cuenta la organización?
- 3.2 ¿Cuántos miembros pertenecen a las categorías siguientes?
 Trabajadores pagados
 Clientes y beneficiarios
 Voluntarios
- 3.3 ¿Hay un contrato colectivo de trabajo que se aplica a los trabajadores?
- 3.4 ¿Qué tipo de trabajadores emplea la organización?
 Empleados permanentes
 empleados con contratos
 asesores/ free lances
 colaboradores ocasionales
 trabajadores por medio tiempo
 empleados por tiempo y obra
 trabajadores eventuales
 trabajadores pagados por otras organizaciones
- 3.5 ¿Qué tipo de profesionales participan en la organización?
Describir las principales profesiones, o las habilidades profesionales de los mismos
 Maestros, profesores, doctores, psicólogos, etc.
- 3.6 ¿Con cuántos voluntarios cuenta la organización?
- 3.7 ¿Cuál es la edad promedio de los mismos?
- 3.8 ¿Cuál es el origen de los voluntarios?
 amas de casa estudiantes empleados empleados de otras
 organizaciones Jubilados Otros
- 3.9 ¿Cómo se reclutó el personal?
 A través de los anuncios públicos
 Personas que ya han sido activas dentro de la organización
 Referencias a través de contactos personales
 Solicitudes recibidas
 Agencias
 Otros
- 3.10 ¿El trabajo en la organización durante los últimos tres años se fue?
 Incrementando
 Estable

Descendiendo

4. FINANCIAMIENTO

4.1 Composición de los ingresos del último año

- Instituciones públicas
- Instituciones Privadas
- Fundaciones
- Venta de Bienes y Servicios a organizaciones privadas
- Venta de Bienes y Servicios a privados
- Venta de Bienes y Servicios a Organismos Estatales
- Fondos que brindan intereses
- Instituciones extranjeras
- Otros (especificar las modalidades de recursos propios)

4.2 Porcentaje en la composición de los gastos (último año)

- Costos de recursos humanos
- Costos de bienes variables y fijos
- Costos financieros, intereses pagados
- Otros costos

4.3 Los bienes y servicios que provee la organización son principalmente:

- Pagados por todos los beneficiarios
- Libres o gratis para todos
- Gratis para los miembros de la organización
- Gratis para la gente de escasos recursos

4.4 En el caso de obtener utilidades, éstas son invertidas en:

- Inversiones para mejorar la calidad de los servicios
- Inversiones para incrementar la cantidad de los servicios y bienes
- Incrementar recursos humanos
- Apoyar otras organizaciones que persiguen fines de utilidad social
- Reducir los precios de venta de los servicios, otorgar becas, etc.
- Organizar actividades de capacitación para el personal
- Otros (especificar que otras actividades se promueven)

4.5 ¿Participan en concursos estatales y municipales para brindar servicios de formación?

4.6 ¿Han recibido financiación de algún banco/institución financiera y/o país extranjero?

5. ORGANIZACIÓN INTERNA

5.1 ¿Cuáles cargos profesionales están presente ya dentro de la organización?

5.2 ¿Por quiénes son elegidos quienes componen la mesa directiva?

5.3 La remuneración para los directores está relacionada con los resultados?

5.4 ¿Cuáles formas de auto-gestión existen ya dentro de la organización?

Asambleas con participación de todos los miembros

Equipos de trabajos

Reuniones entre directores y trabajadores

Evaluación de las actividades

Reunión de voluntarios y trabajadores

Evaluación por parte de los clientes

Otros

5.5 ¿Cuál es el grado de participación?

5.6 ¿Cuál es forma de organización que consideran más útil para incrementar la calidad y la eficiencia de los servicios prestados por la organización?

6. ACTIVIDADES - ASPECTOS PEDAGÓGICOS

6.1. Describa el tipo de educación adoptado por la organización

Formal

asesoría

"no formal"

comunitario

formación de formadores

popular

otro (especificar)

6.2 ¿Cómo organiza las actividades?

6.3 ¿ Quiénes son los beneficiarios de las actividades de formación?

6.4 ¿Consideras útil organizar nuevas oportunidades de capacitación?

6.5 ¿Cuáles, para quién y con qué criterio?

6.6 ¿La capacitación o formación se realiza normalmente durante las horas de trabajo?

6.7 Las actividades de capacitación/formación son útiles en términos de:

- Eficiencia
- Calidad de servicios
- Aumento de la productividad
- Aumento de la calidad de vida
- Aumento de los derechos
- Otros

6.8 ¿Otorgan alguna certificación por los cursos impartidos?

7. POLITICAS

7.1 ¿Qué tipo de políticas consideras importante para el desarrollo de tu organización?

7.2 ¿Cuáles son las políticas sociales y económicas que ayudarían al "Tercer Sector"?

8. IMPACTO DE SUS ACTIVIDADES

8.1 ¿Cuál es el impacto respecto a la situación de las mujeres después de los cursos de formación y/o capacitación que les imparten?

- Muy bueno
- Regular
- Malo
- No tenemos seguimiento de lo mismos

10. RELACIONES Y VÍNCULOS CON ORGANISMOS E INSTANCIAS GUBERNAMENTALES

¿Con qué organismos o instancias gubernamentales, a nivel municipal o estatal tiene vínculos, relaciones, apoyos?

11. PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LEON

Desde su punto de vista ¿qué papel desempeña la sociedad civil en León? ¿es activa? ¿pasiva? ¿cómo la definiría?

12. PAPEL DEL TRABAJO VOLUNTARIO

**¿Cómo ve el trabajo del voluntariado?
¿qué tanto es utilizado en su organización?**