



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
Unidad Xochimilco

Tesis para optar al Grado de Doctor  
en Ciencias Sociales con especialidad en  
SOCIEDAD Y EDUCACIÓN

"La solidaridad social:  
Estudios de caso  
en la Intervención Socioeducativa durante el sexenio de Fox"  
Del Trentino al Distrito Federal 2000-2006.

**Presenta**

Huenú Anahí Carvajales Bresque  
17 de Diciembre del 2013

Director de Tesis:  
Dr. Rafael Reygadas Robles Gil.  
Co Asesor:  
Professore Carlo Buzzi

<b>UN EXTENSO AGRADECIMIENTO .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>21</b>
LA DIMENSIÓN POLÍTICA. UN BREVE RETRATO DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SUS FORMAS ASOCIATIVAS Y DEL ESTADO DE BIENESTAR .....	21
1.1. DESARROLLO TEÓRICO Y CONCEPTUAL CONTEMPORÁNEO DE LA SOCIEDAD CIVIL .....	21
1.2 LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, SU CONCEPTO .....	31
1.2.1 Las Organizaciones Civiles como “estructuras”, su flexibilidad y sus vínculos .....	36
1.3 TIPOLOGÍA DE ORGANIZACIONES CIVILES CLASIFICADAS POR GENERACIÓN .....	42
1.3.1 Las Organizaciones Civiles y su relación con otras instituciones .....	46
1.4. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ACTUALIDAD .....	48
1.4.1 Las organizaciones de la sociedad civil en México .....	49
1.4.2. Las organizaciones del Tercer Sector en Italia .....	64
1.5 LAS OCPD Y LAS COOPERATIVAS SOCIALES UN INTENTO DE CLASIFICACIÓN .....	70
1.6 DEL ESTADO BENEFADOR AL ESTADO NEOLIBERAL .....	73
1.7 LA OTRA CARA DE LA MONEDA, UNA DIFERENCIA SUSTANCIAL, EL ESTADO DE BIENESTAR .....	75
CONCLUSIONES .....	83
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>85</b>
2.1 LA FUERZA DE LA INSTITUCIÓN Y LOS CAMBIOS ¿UNA VISIÓN OPTIMISTA? .....	99
2.2. LA DEMOCRACIA .....	109
2.2.1 La democracia participativa .....	109
2.2.2 La democracia asociativa .....	111
2.2.3 La Provincia Autónoma de Trento, como garantía de democracia y de distribución de bienestar .....	113
2.2.4 Evaluación de la calidad de la democracia y la democracia representativa en Trentino .....	127

2.2.5 Democracia participativa en el Trentino .....	128
2.2.6 La democracia asociativa en Trentino .....	133
2.2.7 El mundo de la cooperación.....	135
CONCLUSIONES .....	138
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>140</b>
DEL CAPITAL SOCIAL A LA INTERVENCIÓN SOCIOEDUCATIVA .....	140
3.1 EL CAPITAL SOCIAL, UN INGREDIENTE MÁS PARA EL CAMBIO.....	141
3.2 EL CAPITAL SOCIAL SEGÚN LA ÓPTICA DE LA PSICOLOGÍA DE COMUNIDAD .....	146
3.2.1 La fuerza del “Empowerment”, para lo singular y la comunidad. Un breve excursus del capital social en la historia de la psicología social .....	148
3.2.2 Una conceptualización multinivel del capital social.....	149
3.3 LA INTERVENCIÓN SOCIOEDUCATIVA.....	158
3.3.1 La Planificación Social .....	168
3.3.2 Otro componente de la Intervención social, la “ Red”.....	170
3.4 LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN SOCIOEDUCATIVA .....	174
3.4.1 Sobre la situación de la acción socioeducativa .....	177
3.4.2 Modelos, métodos-procedimientos.....	178
3.5 LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN SOCIOEDUCATIVA TIPOS Y CARACTERÍSTICAS .....	181
3.5.1 El modelo psicoanalítico .....	181
3.5.2 Modelos de intervención centrados en el “Cliente” .....	182
3.5.3 Modelos de orientación de la Teoría de la Comunicación de Watzlawick.....	183
3.5.4 Modelo de Dinámica de Grupos.....	184
3.5.5 Modelo de Pedagogía de Grupos.....	186
3.5.6 Modelos de la Complejidad.....	190
CONCLUSIONES .....	196

<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>198</b>
LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VULNERABLE, ¡PROMESAS ANUNCIADAS QUE NUNCA LLEGAN! UNA DIFÍCIL URDIMBRE .....	198
4.1. EL CONTEXTO MEXICANO.....	199
4.2 EL DISTRITO FEDERAL ¿UNA INFANCIA EN ESTADO DE VULNERABILIDAD, EXCLUSIÓN O EN ESTADO DE MARGINALIZACIÓN? .....	203
4.2.1 Algunos datos demográficos del Distrito Federal .....	204
4.2.2 La desigualdad y la pobreza .....	205
4.2.3 Los núcleos problemáticos identificados en el estudio de la población infantil .....	207
4.3 INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INFANCIA.....	221
4.4 LOS NIÑOS EN SITUACIÓN DE CALLE, UNA POBLACIÓN OBJETIVO .....	222
4.5 LOS PROGRAMAS NACIONALES MEXICANOS, DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VULNERABLE.....	239
4.5.1 México rectifica la Convención de los Derechos del Niño.....	241
4.5.2 Los Presidentes y sus programas para la atención de la población vulnerable .....	243
4.5.3 Acercamientos y contradicciones en la elaboración del Programa Nacional de Acción .....	251
4.6 LOS PROGRAMAS FEDERALES PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA, ¿UNA PROMESA INCUMPLIDA?.....	262
4.6.1 Las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno del Distrito Federal se reúnen .....	274
CONCLUSIONES .....	275
<b>CAPÍTULO V .....</b>	<b>277</b>
COINVERTIR E INVERTIR EN LAS ORGANIZACIONES, UNA APUESTA AL FUTURO .....	277
5.1 LOS PROGRAMAS DE COINVERSIÓN ENTRE LEGISLACIÓN, NEGOCIACIÓN Y RESPONSABILIDAD DE GOBIERNO .....	279
5.1.1 La Ley de Fomento para las Organizaciones de la Sociedad Civil.....	280
5.1.2 El proyecto “Matlapa” y los Programas de Coinversión Social, la negociación.....	285
5.1.3 Trascordarse de evaluar los Programas de coinversión Social ¡un pequeño detalle! .....	308
5.2 EL TRENTINO COMO GARANTÍA Y DEFENSOR DEL BIENESTAR DE LA INFANCIA Y LA JUVENTUD .....	314

5.2.1 ¿Cuáles son los servicios erogados por la Provincia de Trento? .....	315
5.2.2 Las instituciones erogadoras de servicios para los niños y jóvenes .....	319
5.3 LA COOPERACIÓN EN ITALIA, BREVE EXCURSUS HISTÓRICO .....	322
5.3.1 El impulso hacia la cooperación en la era de Giolitti .....	323
5.3.2 Cooperación en el período bélico y el renacimiento de la posguerra.....	324
5.3.3 La Cooperación y el fascismo .....	324
5.3.4 La Segunda Guerra Mundial: el movimiento cooperativo; de la Guerra Fría al boom económico .....	325
5.3.5 El desarrollo de la cooperación en las incertidumbres económicas de los años setenta .....	326
5.3.6 Solidaridad y Empresa. Los orígenes del movimiento y el surgimiento de la cooperación en la región de Trentino - Alto Adigio.....	327
5.4 UNA NOTA IMPORTANTE: LA COOPERACIÓN EN MATERIA SOCIAL.....	336
5.4.1 El consorcio de cooperativas sociales .....	337
5.4.2 La presencia local y la estructura organizativa de las cooperativas sociales .....	338
5.4.3 Cooperativas sociales en Trentino: su participación en Asociaciones y Consorcios (años 2001, 2003 y 2005) .....	340
5.4.4 Recursos humanos activos .....	340
5.4.5 Recursos financieros disponibles y los costos para la producción de bienes y servicios .....	344
5.4.6 Actividades y servicios.....	347
5.4.7 Los usuarios y beneficiarios de prestaciones .....	350
CONCLUSIONES .....	351
<b>CAPÍTULO VI .....</b>	<b>355</b>
LA EXPERIENCIA DE LAS ORGANIZACIONES EN LA INTERVENCIÓN SOCIOEDUCATIVA COMO VÍA HACIA LA SOLIDARIDAD INDIVIDUAL Y COMUNITARIA. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA .....	355
6.1 “MATLAPA”, LUGAR DE REDES .....	356
6.2 EL PROYECTO “MATLAPA” .....	356
6.2.1 ¡“Matlapa” sí!, “Artistas por la calle.AC” .....	361
6.2.2 “Matlapa”no!, El Caracol.A.C” .....	371

6.3 "EPHEDRA", HISTORIA, TERRITORIO Y COMPLEJIDAD .....	383
CONCLUSIONES .....	400
1.- Consideraciones teóricas .....	402
2.- Consideraciones metodológicas .....	410
3.- Consideraciones empíricas .....	416
4.- Memoria metodológica .....	423
<b>ANEXO DE MAPAS.....</b>	<b>427</b>
<b>ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....</b>	<b>442</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS .....</b>	<b>443</b>
<b>ÍNDICE DE MAPAS .....</b>	<b>444</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>445</b>
<b>ARTÍCULOS DE DIARIOS.....</b>	<b>456</b>
<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>456</b>

*En México el hombre que pasa  
se siente en su casa o  
quizás mejor.  
En México anida la vida, se canta,  
se vibra,  
se respira amor  
En México vive la gente  
que lucha  
y que siente  
que lo hará mejor.*

*Chava Flores*

## ***Un extenso agradecimiento***

Quisiera a través de estos pensamientos agradecer a todas las personas que han estado conmigo durante todos estos años de trabajo de tesis.

Han sido largos y complicados años, pero todas las personas que han estado presentes en mi vida y durante ellos, han colaborado, algunos en manera intensa, algunos nada más ni nada menos que escuchando, otros solamente estando.

En primer lugar quisiera agradecer a mis profesores, Rafael Reygadas y Carlo Buzzi, que desde los dos continentes, a través de encuentros aquí y allá, han seguido aconsejándome, preguntando, pidiendo calendarios, planes, escritos, pero también ofreciéndome generosamente su paciencia, sus saberes, sus correcciones, sus contactos y todo el apoyo requerido por mí, en los diferentes momentos y etapas de la construcción de este trabajo.

Agradezco a mis profesores de seminarios que con paciencia descifraron mis presentaciones y mis “uruguayeces”, mis complejas elucubraciones mentales y mis críticas a la sociología, un recuerdo especial va, al profesor Ibarra.

Tengo que agradecer también a mis compañeros y hermanos mexicanos, en especial a aquellos de mi generación, Lauren, Exe, Angel, María Elena, Alejandra, Karla, Maite, Fely, Claudia, Iris y Teresa, por haberme aceptado como una más de ellos, enseñándome las cosas de su bello país, discutiendo conmigo mis hipótesis



de trabajo, mis meditaciones teóricas y prácticas sobre la educación y la vida; con algunos de ellos mantengo un especial afecto y hasta ahora una gran amistad.

Así mismo agradezco especialmente a Marta, compañera y amiga entrañable que fue un gran apoyo y me ha prestado sus orejas para escuchar y su corazón fraterno para amar.

Recuerdo especialmente a mis amigos Iván, Tristano y Adriana con los cuáles he compartido allí y aquí en Italia, momentos de diversión, pero también de “extranjería”.

A los queridos Gabriela y Alex, a Martín y Silvia, que proviniendo de mi mismo país, me enseñaron a conocer la perspectiva y la mirada de los uruguayos que viven desde hace tanto tiempo en México.

Un agradecimiento también a mis compañeros y amigos de la Facultad de Sociología de Trento, en especial a Nicoletta, Rossella, Letizia, Loris, Urban, Davide, Raffaele, Giusi, Giulia, Alessandra, Sara, Fabio, Turgut, con los cuales he compartido momentos de estudio y de vida.

A mis compañeros de la asociación “Artistas por la Calle” Verónica, Patricia y Miguel, que con sus sabidurías, me dirigieron por los encrespados caminos de su organización.

A los compañeros y colegas de “Ephedra” Carla, Bicio, Elena, Francesco, Francesca, Paolo, Massimo, Danilo, Mirta y Sonia con los cuales he desarrollado parte de mi proyecto italiano de intervención socioeducativa, discutiendo creando y construyendo un mundo un poquito mejor, para nuestros niños y jóvenes.

A los compañeros de “El Caracol”, a los de “La Red por los derechos de la Infancia” por haberme hablado de su historia, ubicándome en otra dimensión de la tesis. Un gracias a todos ellos por haberme donado su tiempo y sus palabras, su visión sobre el mundo, sobre la infancia y sus derechos, sobre sus/ nuestras organizaciones, un gracias por sus valores y su honestidad intelectual, pero sobre todo, por el amor que ponen contidamente en su trabajo.

No quiero olvidarme de mis amigas Stefania y Elizabeth, que con sus viajes, cuentos y familias me han acompañado en esta tarea difícil de escribir, por estar presente en la cotidianidad de mi vida y claro, de esas charlas nocturnas en Facebook, durante los fríos invernales del Trentino.

Quisiera dedicar un pensamiento especial a mi prima Anna Cecilia, con la cual comparto el amor por Marina, mi tía del alma.

Agradezco también a mi hermano, Ata, un hermano que la vida me regaló, no solamente en la sangre sino también en el alma, por su apoyo incondicional en los momentos de dificultad, por no dejarme sola en este capítulo adverso que me ha tocado vivir. A mis queridos sobrinos y a sus madres, que desde las lejanías del Uruguay, también me cuentan y me acompañan, un pensamiento especial de amor, para todos.

Finalmente, un especial y sentido agradecimiento a mis padres, que me han enseñado la sonrisa, el amor por la lectura, por los seres humanos, por el estudio, el valor de la vida y sobre todo por enseñarme a entender el valor de la justicia y a entender que en cualquier parte del mundo que me encuentre, existe el derecho a existir, valores que espero haber trasmitido a su vez, a mis queridas hijas.

## **INTRODUCCIÓN**

Algunos años atrás, tuve el privilegio y la oportunidad de participar en una discusión con jóvenes ingenieros de una asociación civil italiana denominada “Ingenieros sin fronteras”, la temática de la discusión se centraba en la visión de una película llamada “La Zona”, ambientada en la Ciudad de México, misma que estaba enmarcada en una reseña cinematográfica llamada “Ojos sobre la ciudad”. En particular el filme, del director uruguayo Rodrigo Plá, expone de manera descarnada algunos de los problemas reales que existen, que se han multiplicado y acrecentado en la sociedad mexicana.

Sin querer dar un tono moralista a estas afirmaciones, el director describe uno de los tantos lugares o colonias, ubicados en forma aislada en la inmensidad de la metrópoli, la película deja traslucir solamente una parte de una realidad extremadamente compleja, un problema que ha tocado y toca hoy a la sociedad mexicana.

La visión del filme, me hizo evocar los años transcurridos en esa ciudad, así como reflexionar sobre muchos de sus problemas actuales y no tan actuales como son la pobreza, la fuerte y marcada diferencia que existe entre las clases sociales, la injusticia social, el sentido de inseguridad y desprotección y la violencia que viven los ciudadanos; en particular la desigualdad, la exclusión y el estado de vulnerabilidad al que están expuestos los niños y jóvenes que habitan y viven esa ciudad, día a día.

Ese sentimiento de rabia, impotencia, de injusticia, de dolor por los otros y de empatía hacia los problemas de los jóvenes y niños, es lo que quise transmitir en la intervención que me tocó realizar.

Realizar un estudio comparativo entre dos sociedades tan diferentes como la mexicana y la italiana, ha generado una serie de preguntas que han guiado y dirigido ésta tesis: ¿qué se puede comparar?; ¿qué hay de comparable entre los dos contextos elegidos, sabiendo que estas dos sociedades son tan diferentes, ya sea desde el punto de vista cultural, histórico y económico, así como en la construcción de los mecanismos sociales de solidaridad y en la interpretación y representación social de los mismos?, ¿De qué forma han respondido los gobiernos y las

sociedades de ambos países a los acuerdos internacionales pactados sobre los derechos de la infancia? ¿Hay puntos en común entre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con poblaciones vulnerables? Y finalmente ¿qué tienen en común en su forma de trabajar y desarrollar sus proyectos?

El conocimiento de estas dos realidades, motivó la comparación de las políticas sociales dirigidas a los niños y jóvenes en estado de exclusión y vulnerabilidad, las formas de enfrentar los problemas sociales, por parte de los gobiernos de estos dos países y sus respectivas políticas y por último cómo las organizaciones de la sociedad civil han respondido a las diferentes problemáticas que se les han presentado en su accionar educativo.

Para ello, he debido interiorizarme en el mundo de las organizaciones civiles que trabajan cotidianamente en los respectivos territorios, generando diferentes mecanismos solidarios, como forma de delimitar y contener la desventaja social en la que se encuentran los menores de edad en estado de vulnerabilidad y riesgo.

A lo largo del siglo XIX, ya sea en Europa o en América Latina -en particular después del período post bélico- surgen las primeras organizaciones de educadores que desarrollaban su labor fuera de las instituciones estatales, este fenómeno se incrementa a partir de los años '60 y '70 en ambos continentes a partir de las campañas de alfabetización y la fundación de albergues e instituciones para los más jóvenes. Es en este período histórico, que el fenómeno se acompaña de la creación, desarrollo y crecimiento de organizaciones de la sociedad civil, específicamente de aquellas que se dedican a la educación no curricular y que comprenden una inmensa variedad de organizaciones. Muchas de ellas, desarrollan sus proyectos de tipo educativo en varios ámbitos, que van desde la educación ambiental a la educación para la salud, mientras que otras se dedican específicamente a dar "*Servicios a la persona*", proponiendo proyectos educativos que cubren una amplia gama de proyectos de tipo individual y grupal y que se realizan para personas de todas las edades y de diferentes sectores sociales.

El fenómeno es interesante no solamente por las dimensiones que toma a nivel económico, sino también por la importancia y el significado que éstas aportan

al crecimiento teórico y práctico de disciplinas como la pedagogía, la psicología y otras ciencias sociales y humanas.<sup>1</sup>

No indiferentes, son los procesos de “Epowerment”<sup>2</sup> (Rappaport:1987) es decir, de las acciones de refuerzo, ayuda, socorro o suplemento que pone en acción una comunidad para mejorar la calidad de vida de sus individuos.

La paulatina democratización del espacio público, que incluye a la sociedad civil a través de sus distintos componentes o elementos, empieza a verse en México y en Italia hacia el final del siglo XX, proceso que permite un fortalecimiento de la misma sociedad.

Es así que durante la década de los noventa, parte de la sociedad civil, conjugada específicamente en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC en México) u organizaciones del Tercer Sector (en Italia) se ubicaron como un nuevo actor en la arena política y social de los distintos países, demandando la atención y la solución de los problemas públicos así como el respeto de los derechos fundamentales, incluyendo el derecho al bienestar.

Las OSC<sup>3</sup> que analizamos son estructuras sociales que en su origen tenían un rol comparable, pero no igualable al de las organizaciones asistenciales o de ayuda mutua, ya que se interesan fundamentalmente por el desarrollo educativo y humano, siendo una conjunción y una síntesis entre objetivos de tipo social y de tipo educativo. Actualmente la mayor parte de ellas, cuentan con figura legal, personería jurídica y tienen objetivos definidos, personal capacitado, estrategias de trabajo con sus respectivos centros de operaciones(a veces no permanentes) y que en nuestro caso, se han preocupado por participar en espacios políticos, sociales y de contratación, que inciden de manera especial en las políticas sociales de inclusión

---

<sup>1</sup> Vea cuadro de elaboración propia.

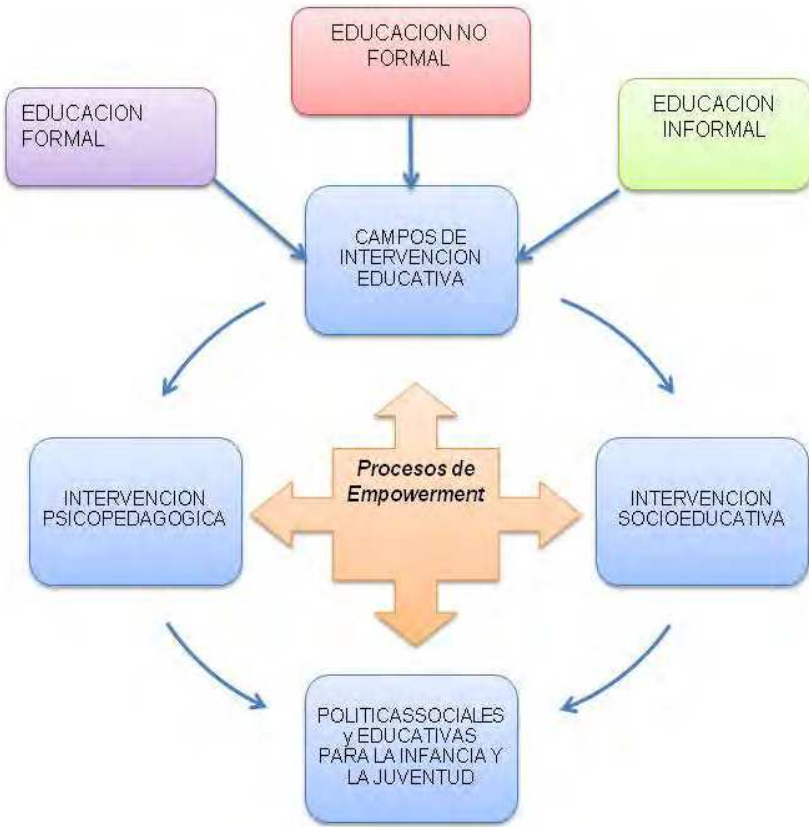
<sup>2</sup> Se define “Epowerment” como :el proceso de fortalecimiento que se refiere al enriquecimiento espiritual, social, económico y político de un individuo o de una comunidad. Es el fruto de poner en acto los recursos y las oportunidades que el ambiente ofrece al individuo y a la comunidad para el enriquecimiento del mismo o de la misma(Rappaport:1987).

<sup>3</sup> En forma genérica las llamare así, pero este término es utilizado solamente para el caso mexicano, que puede también ser sinónimo del término” Organizaciones no Gubernamentales u ONG’s”, para el caso italiano estas organizaciones, se conocen como organizaciones del Tercer Sector.

de la infancia y de la juventud, o bien de otras franjas de población que se encuentren en estado de vulnerabilidad, como los niños en situación de calle o en situación de exclusión.

El esquema siguiente, muestra la relación entre los procesos de “empowerment”, la relación con la educación en sus diferentes formas y las políticas públicas.

**Ilustración 1. Campos de intervención educativa**



Fuente: Elaboración propia.

Constituyéndose como grupos especializados y de consultoría, las organizaciones de la sociedad civil o Tercer Sector, asesoran a instituciones políticas y sociales, incidiendo así en el espacio público, negociando o contratando a instituciones gubernamentales, a través de la toma de decisiones políticas, la elaboración de leyes, reglamentos, códigos, programas, ejecución de proyectos y la

presentación de informes ante organismos nacionales e internacionales, como la ONU y la UNICEF.

Se detecta entonces, una sociedad civil preocupada por su entorno, que coopera a través de los principios mutualísticos y solidarios, a la transformación y el debilitamiento de las formas tradicionales de organización y representación de intereses en el sistema político por un lado y por otro, al crecimiento y el desarrollo de las comunidades de sus países a través de la defensa de los intereses de sus miembros.

Para autores como Panfichi y León (León, A., 2007) esto trae como resultado la estructuración y formación de nuevas formas de asociación civil, que crecen alrededor de la defensa de los derechos fundamentales e individuales que son amenazados por el desarrollo económico global y las reformas en el ámbito político y económico de las naciones.

En este contexto se han generado y constituido procesos culturales, educativos, morales, informativos y económicos, redes sociales que no quedan delimitados por las fronteras nacionales ni la economía tradicional. Este tipo de redes tienden a establecer nuevas y diversas formas extraterritoriales de poder ciudadano, meta democráticas y transnacionales que engloban un conjunto extremadamente heterogéneo de procesos y sujetos: medios de comunicación, universidades, OC's, grupos étnicos, religiosos, sexuales, sectas y agrupaciones marginales (Bartra, 2003).

Para Deutsch (León, 2006), los ciudadanos se han organizado en este espacio, utilizando otro tipo de organismos y espacios civiles que han crecido en contraposición al de los partidos políticos, que influyen sobre los acontecimientos políticos y sociales. Así se han logrado algunos éxitos que han producido cambios en el ámbito político y social a través de acuerdos que han demostrado su injerencia en leyes nacionales, federales, regionales y provinciales. Las OSC, representadas por estructuras con fines sociales, tienden a recomponerse ante nuevas coyunturas políticas, presionan, negocian o contratan con las instituciones, formando frentes y redes de apoyo.

Durante la década de los setenta, ochenta y noventa del siglo XX, las crisis económicas y políticas por las que atravesaron los sistemas políticos mexicano e italiano originan descrédito y falta de legitimidad de los gobiernos. Desde la década

de los 70, en los países industrializados se empezó a hablar de la necesidad de reformar o reestructurar el Estado cuando, bajo la influencia de la ideología neoliberal, se pensó que las causas de la crisis imperante se encontraban en las políticas seguidas por el Estado benefactor, cuyo exceso de gasto generaba déficit e inflación. Por lo tanto, si el problema era el Estado había que reformarlo y reducirlo, al igual que sus funciones. En particular, la crítica neoliberal estaba dirigida a impugnar el papel interventor del Estado en la economía: el Estado debía cesar su función reguladora y dejar la actividad productiva en manos de la iniciativa privada y al libre juego de las fuerzas del mercado (Revueltas, sf). Las administraciones gubernamentales, orientadas a la aplicación de recetas neoliberales, fueron cuestionadas por su incapacidad para resolver las crisis y sus consecuencias.

Una de las de mayor relevancia de este período, fue la remodelación del Estado benefactor que según Rosanvallon

(...) no sólo tiene la función de proteger los logros, la vida o la propiedad, sino que apunta también a acciones positivas como redistribuir la riqueza, reglamentar las relaciones sociales y tomar a su cargo ciertos servicios colectivos (Rosanvallon,1984:20-22).

Se va insinuando así una reforma estatal que comienza a anunciarse durante el gobierno de De la Madrid, para acelerarse durante el sexenio salinista.

Vemos entonces, que las fuerzas políticas y sociales que aspiraban a contar con un sistema político justo y legitimado, reclaman un proceso de democratización de los partidos políticos, que se dio por lo menos en apariencia. Por otro lado, las organizaciones y sus líderes, exigían una respuesta favorable o una solución a los problemas generados por la incapacidad de los partidos políticos de gobernar las problemáticas sociales en acto. Es así que en estos años, las OSC contribuyen a la democratización del espacio público realizando actividades específicas para incidir en el mismo. Participan e intervienen en ámbitos como: legislación, planeación, diseño e implementación de políticas públicas sociales y educativas, así como en su promoción y evaluación. Es en este contexto, que los gobiernos de muchos países comprenden que no pueden cubrir todas las necesidades sociales y cambian de estrategia, apoyando las acciones de las OSC a través de políticas públicas, que aunque meritorias resultan insuficientes para cubrir las necesidades de la población.



Como consecuencia de esta participación, se tiene un redimensionamiento del sistema político y social así como de la participación de estas organizaciones, que se insertan en el espacio público con el objetivo de resolver problemas que derivan de las acciones gubernamentales y de las acciones del mercado.

En este sentido, el objetivo de esta investigación es mostrar, por un lado, cómo las OSC -en particular aquellas que trabajan en el ámbito de la educación no formal y precisamente con niños y jóvenes en estado de vulnerabilidad y riesgo- se han consolidado como pieza fundamental de la sociedad civil, presentándose como un actor social que contribuye a la democratización y a la paulatina institucionalización de ciertos comportamientos, dirigidos a mejorar los mecanismos solidarios. Por otro lado, se pretende dar cuenta de cómo se han desarrollado en particular, los mecanismos de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan proyectos educativos y las respectivas instituciones gubernamentales (sean éstas federales o provinciales), resaltando cómo esta cooperación puede condicionar o mejorar la creación de nuevas formas de apoyo interinstitucional, la incidencia en las políticas gubernamentales y a la vez las posibilidades de existencia de las mismas. Veremos entonces cómo, en su camino las organizaciones elaboran, crean, contratan y aplican distintos modelos de intervención socioeducativa, que coadyuvan al mejoramiento de la calidad de vida de la población con el consecuente crecimiento de la comunidad y de los procesos de *“empowerment”*.

Constatamos además que en los últimos años, la complejidad, el crecimiento y la transformación de este fenómeno de relación *“gobierno- sociedad civil”* o *“institución pública-sujeto privado”*; marca la ausencia de un estudio comparativo entre la realidad mexicana e italiana, considerando así necesario este trabajo de tesis.

El período en cuestión abarca en particular los años 2000-2006, años que coinciden con importantes cambios para ambas naciones, sea desde el punto de vista político o social y sobre todo en cuanto a las políticas dirigidas a niños y jóvenes en estado de vulnerabilidad y exclusión social. El periodo histórico elegido, coincide con el gobierno de Vicente Fox, en México y con el gobierno de Silvio Berlusconi, en Italia.

La especificidad para la elección de este periodo histórico, radicó en cómo ambos países han observado y rectificado los acuerdos tomados con respecto a la “*Convención por los derechos del niño*” promulgada por las Naciones Unidas durante el año 1989, acuerdo que por otra parte, definió bajo algunos aspectos la relación gobierno sociedad civil en particular en el sexenio foxista mexicano.

No obstante, en el intento de las organizaciones y de los diferentes gobiernos por instaurar momentos de negociación y acuerdos para la creación de nuevas políticas y la aplicación de nuevos programas dirigidos al sector de la población en estado de exclusión, se advierte una limitación de la literatura científica y estadística sobre este período histórico. La limitación, en forma paradójica se encuentra en una producción excesiva de literatura, poco organizada, desarticulada y escrita por las instituciones públicas y también por las organizaciones. Este aspecto, ha creado cierta dificultad en la investigación sobre todo porque los organismos públicos -que serían aquellos que tendrían más posibilidades para publicar trabajos científicos-, no dan continuidad a las mismas, pero sobre todo se nota poca coordinación entre los organismos estatales. Se puede decir que dicho vacío, en parte ha sido colmado por el trabajo de algunas organizaciones que han revisado su accionar y su quehacer casi veintañal, aportando datos que ni siquiera las instituciones públicas han relevado.

Además de la bibliografía y la documentación consultada, se ha privilegiado el estudio de tres organizaciones que operan en México y en Italia, como actores sociales portadores de interés y de cambio, que lo realizan desde los años '90 específicamente actuando durante el sexenio gubernamental 2000-2006. Dos de estas organizaciones operan en el contexto mexicano y una en el contexto trentino, trabajando durante veinte años con jóvenes y niños en estado de vulnerabilidad.

En particular se estudia cómo durante este período, intervinieron desde el punto de vista socioeducativo llevando adelante distintos proyectos educativos como forma de paliar situaciones graves como problemas de abandono escolar, situación de calle de los jóvenes y niños, educación sexual, problemas psicológicos y psicoafectivos. Se estudia cómo las organizaciones acrecientan y mantienen los procesos solidarios nacidos décadas atrás durante el surgimiento de las mismas y cómo su intervención pretende resolver los problemas de vulnerabilidad, dado que estos problemas siguen manteniendo el círculo de la pobreza y la exclusión social.

Estas suposiciones, que se espera poder corroborar desde el punto de vista empírico y desde una perspectiva sociológica comparada, tienen como estructuración tres dimensiones fundamentales: la dimensión política, la dimensión social y la dimensión psicopedagógica.

Así, la tesis se desarrolla en 6 capítulos, insertando en algunos de ellos datos cuantitativos como forma de demostrar que el fenómeno del desarrollo de las organizaciones es un fenómeno difícilmente cuantificable, a pesar de los buenos intentos de los organismos que las estudian. De cualquier forma, los números nos dan una idea de como ha sido el crecimiento oscilante de este fenómeno que llamamos Organizaciones de la Sociedad Civil.

Los capítulos I, II y III explicitarán el marco teórico de la tesis, en los que se presentan conceptos de orden político, social y jurídico. Allí desarrollaremos los conceptos que marcan el entorno teórico de la tesis y que han servido para proponer los ejemplos más significativos del desarrollo de un espacio público en constante cambio y modificación, así como de una sociedad civil en constante desarrollo. De igual forma, en el capítulo I se introduce una breve descripción del concepto de sociedad civil y se realiza una clasificación de las organizaciones, presentando un breve excursus histórico de las mismas, sea en el contexto mexicano que en el italiano.

El capítulo II desarrolla la dimensión de la solidaridad social, afrontando una serie de conceptos que definen el sustrato donde están sumergidas las organizaciones. Propone la experiencia del Tridentino como ejemplo de democracia y la serie de leyes votadas en cuanto a lo que se refiere al desarrollo del sistema de *Welfare* y su experiencia democrática. En una segunda parte, se corresponde con la diversidad de mecanismos creados entre el gobierno tridentino y la sociedad civil, para mantener los mecanismos solidarios y también la calidad de la democracia participativa.

En el capítulo III, corresponde a la descripción de la dimensión social y psicopedagógica del fenómeno, recorriendo los conceptos de capital social visto como un ingrediente más para el mantenimiento y el enriquecimiento de un ámbito favorable al desarrollo comunitario, así como la definición de la modalidad de intervención socioeducativa, realizada por las organizaciones de la sociedad civil. El puente de unión entre ambos conceptos, como se verá está dado por la vasta

creación de redes sociales, necesarias para el desarrollo del capital social mismo, siendo el puente entre estos dos factores lo que ejerce una retroalimentación positiva entre los mismos. Proponemos además en este capítulo la modelización de la intervención socioeducativa, buscando encontrar en el modelo de la complejidad, el ADN característico de las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con menores en estado de vulnerabilidad.

En el capítulo IV se parte de la dimensión política y se introduce el target de población, al que van dirigidas las políticas públicas y sociales, su categorización, el contexto en el que se insertan y su diagnóstico, realizado bajo la óptica de los derechos humanos, especificando las políticas del Distrito Federal para la infancia y la juventud en estado de vulnerabilidad. Finalmente, se concluye con el análisis de los programas públicos dirigidos a mitigar el problema de la vulnerabilidad.

El capítulo V, retoma otra vez la primera dimensión política y comprende el análisis de la coinversión y de la inversión en los territorios mexicano e italiano, presentando específicamente los programas de coinversión social desarrollados en México y en el Tridentino, haciendo hincapié en el período histórico delimitado. Para dar fuerza y consistencia a la cuestión presentada aquí, utilizamos el material narrativo proveniente de las voces de los actores implicados en la actividad de negociación y contratación de las políticas sociales. En la última parte, retomamos la dimensión psicopedagógica y que corresponde al capítulo VI, describiendo las actividades de las organizaciones, su acción y su praxis socioeducativa, acompañando nuevamente esta descripción con la voces de los actores.<sup>4</sup>

Cabe afirmar la existencia de una gran dificultad encontrada en la construcción del marco teórico, sobre todo en lo que se refiere a los capítulos I y II, ya que fue necesario para la investigadora abundar en la descripción y en la

---

<sup>4</sup> A su vez, cada una de ellas, se puede subdividir en las siguientes sub dimensiones: leyes internacionales sobre los derechos de la infancia, leyes de tipo gubernamental, leyes de tipo federal y provincial, que corresponderían a la primera dimensión comparativa. Para la segunda hemos encontrado los programas sociales y las organizaciones que los actúan ofreciendo "servicios a la persona".. Finalmente, distinguimos para la tercera dimensión comparativa, la imagen que las organizaciones tiene de si mismas y de su negociación con el ente público y de su accionar en relación con otras organizaciones así como las opiniones sobre la percepción del propio trabajo cotidiano y en referencia al período histórico recortado.

información que era para ella desconocida, lo que hace parecer al trabajo de investigación extremadamente enciclopédico y detallado, haciendo que quizá su lectura resulte engorrosa y a veces un tanto tediosa.

Debido al carácter cualitativo del diseño de investigación, los instrumentos y técnicas de recolección de datos fueron los siguientes: revisión documental y hemerográfica en dos etapas (preliminar y definitiva) y captura de la información por medio de fichas de relevamiento de textos hemerográficos, entrevistas en profundidad y semi-estructuradas realizadas a los expertos del tema en los dos contextos, el mexicano y el italiano.

## **CAPÍTULO I**

### **La dimensión política. Un breve retrato de la sociedad civil y sus formas asociativas y del Estado de bienestar**

*“El país más democrático del mundo es aquel en el que los hombres han perfeccionado y aplicado más frecuentemente, el arte de perseguir en común los objetos deseados”*

Alexis de Tocqueville.

Este primer capítulo nos lleva a encaminarnos en delinear un breve retrato de la sociedad civil en los dos contextos elegidos, definiendo un marco teórico y conceptual sobre el que crecen y se desarrollan las organizaciones de la sociedad civil. Así mismo damos una caracterización de las mismas, describiéndolas para luego hablar de su forma en los dos continentes. Otro punto a tocar brevemente es el peso de las consecuencias que las políticas neoliberales han tenido en el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, que como se verá han fomentado el posicionamiento de la mismas en la defensa de los derechos de los ciudadanos.

#### **1.1. Desarrollo teórico y conceptual contemporáneo de la sociedad civil**

Durante la década de los '70 del siglo XX a raíz de las crisis económicas y sociales se realizaron varios cambios estructurales en los sistemas políticos de varios países, que trajeron como consecuencia una combinación de hechos y fenómenos que condicionan la vida de la sociedad civil, las organizaciones sociales y el mercado.

Se observa como en las sociedades democráticas, resurge la sociedad civil no sólo como la antítesis del Estado en la visión de los clásicos, sino como actor, interlocutor e intermediario del mismo, fenómeno que se da a través de grupos de interés, de nuevas organizaciones y de diversos movimientos sociales que contribuyeron a la solución de los problemas públicos y/o privados.

Las transformaciones llevadas a cabo en los sistemas políticos, económicos y sociales son consecuencia de la crisis de los gobiernos y del reordenamiento de sus modelos y formas de gobierno e influyen en el incremento de la participación de los actores sociales organizados y en la apertura de nuevos espacios de debate y de acción política y social.

En general la sociedad civil se estudia en función de los distintos contextos en los que aparece, encontrándose representada por un añadido de instituciones, cuyos miembros participan desarrollando actividades que no necesariamente compiten con las que realiza el Estado. Estas asociaciones tienden a formar, preservar y/o transformar su identidad ejerciendo toda clase de presiones o controles sobre las instituciones del gobierno, pero también encontrando canales de negociación con el mismo. El término sociedad civil presenta un carácter variado, no es un concepto claro y uniforme, diferenciándose en algunos aspectos para los teóricos de los diferentes continentes, por lo que se pueden identificar, en forma aproximada, tres vertientes importantes de pensamiento: la europea, la norteamericana y la sudamericana. En la primera de éstas, encontramos autores modernos que redefinen el concepto de sociedad civil planteando dos líneas teóricas de pensamiento: Bobbio, Rosanvallon, Offe, O'Donnell y Schmitter.

Por un lado, para Bobbio la sociedad civil y el Estado fungen como dos instancias necesarias, separadas pero contiguas, diferentes pero interdependientes, del sistema social en su complejidad y en su articulación (Bobbio, 2006:67), mientras que para Offe hay una clara división entre la sociedad política y la sociedad civil. Por su parte, O'Donnell y Schmitter consideran que la sociedad civil tiene la función primordial de catalizar los procesos de transición, debido a que muestra su potencial movilizándolo a la ciudadanía organizada e influyendo en las élites políticas, obteniendo así las condiciones para negociar con las instituciones gubernamentales (León, 2002).

Superando la perspectiva analítica del Estado como único proveedor de protección social, surgen así numerosos estudios dedicados a discutir las nuevas

relaciones que tienen lugar entre Estado y Tercer Sector<sup>5</sup>, ejemplo de estos estudios académicos son los realizados por Salomon y Anheier (1998:225), Lewis (2004), Sarasa (1995), Gough (1994) y Wood (2004).

La aparición de las redes sociales, de los movimientos sociales y en forma posterior de las OSC, fue lo que dio mayor sustento y dinamismo a la sociedad civil, basta pensar en eventos como la organización del pueblo islandés que se negó a pagar a su propio gobierno la deuda nacional, contraída a espaldas de los mismos ciudadanos, que deciden organizarse e incluso escribir una nueva Constitución dando así ejemplo de democracia participativa y directa. Visto de esta manera, la sociedad civil es una entidad intermedia e intermediadora entre la esfera privada e individual y el sistema político. El papel político de la sociedad civil se vincula a la esfera pública mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no queda circunscripta solamente al espacio público.

Para Habermas, la sociedad civil se enmarca en una dimensión del mundo de vida, institucionalmente asegurada por derechos que se diferencian del ámbito económico y político. El mundo de vida es visto como un espacio de intersubjetividad, que desarrolla formas de apropiación del mundo e interpretaciones acerca de él, su teoría contribuye a la renovación del conocimiento cultural, debido a que es útil para la integración social y la creación de la solidaridad. La sociedad civil se ve como intermediadora o puente entre otros subsistemas sociales, al respecto, Habermas indica que la sociedad incluye en su núcleo institucional

(...) una trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras económicas del espacio de la opinión pública sobre el componente del mundo de vida, la sociedad civil se compone de asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea, recogen la resonancia, las constelaciones de problemas de la sociedad que encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevando el volumen de voz, la transmiten al espacio de la opinión público-política (Habermas, 2000: 447).

---

<sup>5</sup> El concepto de Tercer Sector se define más adelante, cuando se afronte el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en Italia.



Esta trama asociativa, institucionaliza los discursos y ofrece solución a problemas de interés general y privada, en el marco de los espacios públicos más o menos organizados; además, la sociedad civil incluye una multiplicidad de espacios públicos, privados y potencialmente autónomos, distintos del sistema político. Así pues, la trama asociativa, sólo puede conservar su autonomía y su espontaneidad en la medida en que se apoya en un sólido pluralismo de formas de vida, de subculturas, de orientaciones y creencias.

Al respecto de la sociedad civil, Habermas explica:

(...) puede en determinadas circunstancias cobrar influencia en el espacio de la opinión pública, operar a través de opiniones propias sobre el complejo parlamentario, sobre los tribunales, y obligar al sistema político a retornar y asentarse sobre la circulación del poder (Habermas, 2000: 454).

En esta visión se considera que los movimientos sociales, las iniciativas ciudadanas, los foros de esta misma índole, las asociaciones políticas y otro de tipo de organizaciones que se agrupan en la sociedad civil, sensibilizan los problemas pero los llamados, las señales que emiten y los impulsos que dan y crean, son en varias ocasiones débiles como para generar a corto plazo procesos de aprendizaje en el sistema político o para reorientar los procesos de toma de decisiones. En la sociedad civil, existen estructuras de socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de la vida, ya que éstas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo. Así, se genera una opción teórica al estudio de las organizaciones que no necesariamente se encuentran en la esfera del sistema político, pero que por sus actividades y demandas han podido integrarse a éste.

Por su parte, Carlos Pereyra considera que la sociedad civil está representada por

(...) el conjunto de instituciones creadas por diversos actores sociales, para organizar su participación en la vida pública. El rasgo distintivo de la sociedad civil radica en el hecho de que las instituciones incluidas, tienen su origen en la sociedad y no en el gobierno de la misma. El objetivo de su formación, es participar de manera pública en el sistema político, esto se traduce en el esfuerzo por ejercer

influencia en el proceso de toma de decisiones del poder político. Salta a la vista, que se trata de un conjunto abigarrado y heterogéneo de actores sociales, que promueven intereses que son con frecuencia dispares e inclusive encontrados o contrapuestos. Se trata de instituciones constituidas para participar de manera organizada en el espacio público o colectivo de la sociedad. En el universo de referencia de la sociedad civil no queda incluida, por tanto, la empresa privada (Pereyra, Carlos, citado por León, 2006).

Entre las diversas aportaciones teóricas sobre sociedad civil, se destacan la de los norteamericanos Cohen y Arato, que la definen como un conjunto de estructuras sociales, de asociación y de formas de comunicación organizadas; resaltando el papel político de la sociedad civil, cuyo fin no es la conquista del poder sino la creación de medio, para influir en instituciones democráticas (León, 2006).

Cohen y Arato se refieren a la sociedad civil, como

(...) una estructura institucional de un mundo de la vida moderno estabilizado por los derechos fundamentales, que incluirían dentro de su campo las esferas de lo público y lo privado, en esta ocasión desde un punto de vista del mundo de vida (Cohen y Arato, 2000: 493).

Elementos como la asociación, la expansión de los movimientos sociales y de las agrupaciones civiles posibilitan el desarrollo de la sociedad civil. Bajo esta óptica, pretenden mostrar cómo la sociedad organizada ha evolucionado al transformar sus componentes y su relación con actores políticos, económicos y sociales, la interrelación generada entre la esfera pública y la privada no están confrontadas sino que existe una relación directa e indirecta. Los autores refuerzan su planteamiento retomando el enfoque de Tocqueville, quien argumenta que si no se toma en cuenta

(...) la participación activa por parte de los ciudadanos en instituciones igualitarias y en las asociaciones civiles, así como en las organizaciones políticas relevantes, no habrá forma de conservar el carácter democrático de la cultura política o de las instituciones sociales. Precisamente, debido a que la sociedad civil moderna, está basada en principios igualitarios y en la inclusión universal, la experiencia en la articulación de la voluntad política y de la toma de decisiones colectiva es de importancia capital para la reproducción de la democracia (Tocqueville, 2000).

Se puede decir entonces, que las instituciones públicas deben tomar en cuenta las demandas de los ciudadanos, ya sea con la finalidad de mantener el orden político en un gobierno democrático y participativo o con el objetivo de dar respuesta a la heterogeneidad de formas de participación y necesidades que se generan en la sociedad. Parte de la sociedad civil está integrada por los movimientos sociales que demandan y formulan iniciativas ciudadanas, las cuales

(...) son capaces de influir en la política y de modelar la cultura política, sin entrar en el campo de la política de poder y sin poner en peligro necesariamente, las instituciones democráticas o liberales [...] Los movimientos pueden y deben complementar en vez de querer reemplazar, los sistemas partidarios competitivos” (Cohen y Arato, 2000: 17,39).

Es así como las organizaciones que forman parte de la sociedad civil generan mecanismos, canales y medios para influir en la toma de decisiones políticas, pero no intentan transformar el régimen, sino que tratan de resolver sus demandas a través del **consenso**. De esta forma, se reformula la noción de sociedad civil, la cual se define como una esfera de interacción social entre diversos actores económicos, sociales y políticos, se compone

(...) ante todo, de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública (León,2002:).

La sociedad civil moderna, se crea por medio de formas de auto constitución y auto movilización. (Cohen y Arato, 2000: 9). Algunos autores como Serrano señalan que

(...) la sociedad civil no ocupa un espacio predeterminado, no es un lugar central, ni superior del orden social, sino un ámbito que, en su perpetuo dinamismo, cambia de manera constante su entorno y fronteras, conforme se transforma la relación de tensión entre los subsistemas sociales. La sociedad civil es la mediación entre los subsistemas sociales, si se entiende por mediación la instancia que vincula los extremos de una relación, al participar de la especificidad de cada uno de ellos (Serrano, citado en León, 2007).

Cohen y Arato, desarrollan la idea de que es a partir del resurgimiento de la sociedad civil se tiene la esperanza de crear nuevas perspectivas teóricas, a través del estudio de los actores de la sociedad civil que se relacionan con el sistema político y que los grupos que integran la sociedad civil, han sido objeto de análisis, en cuanto a sus acciones o por su capacidad de relacionarse con otros actores. La sociedad civil ha tomado relevancia como término teórico y como símbolo para actores sociales, en la medida que ésta canaliza nuevas formas de participación democrática a través de un complejo conjunto de grupos organizados y movimientos que exigen derechos civiles, sociales y políticos. La teoría de la sociedad civil contemporánea se ha distinguido en los últimos años por una creciente complejidad, Cohen y Arato advierten que la sociedad civil son un conjunto de estructuras, en las cuales se inserta una renovación del conocimiento cultural, auto constitución de actores y auto movilización, es a través de estos elementos que se genera un desarrollo social y lo podemos percibir por las acciones de las OSC, actores sociales, movimientos sociales, sobre todo al influir en el sistema político o cambiar el tipo de relaciones alrededor de su ambiente (León,2002).

Para autores como Olvera (Olvera, 2001) -al que coloco junto a los autores del norte-, la noción de sociedad civil, propuesta por los clásicos, ya no refleja los hechos que se dan en la actualidad, fundamentando la autonomía de lo social, en el análisis de sus componentes particulares, componentes que se manifiestan en los movimientos sociales y en formas de organización social que presentan una serie de demandas de corte anti autoritario o de liberalización política, tal es el caso de los estudios realizados por Diani en Italia.

En México, la relación entre gobierno y sociedad civil se desarrolla en el marco de un alto grado de polarización. Por un lado el gobierno, genera fuertes vínculos con organizaciones urbanas que tienden a ser cooptadas por el aparato estatal, por el otro, se evidencia una fuerte resistencia y oposición por parte de aquellas organizaciones sociales y movimientos campesinos de zonas rurales marginadas, que resisten a las políticas neoliberales adoptadas por el gobierno central [(Fernández y Naomi, 1999) en Rigozzini,P.]. Alberto Olvera, ha rescatado la noción de sociedad civil y plantea que no se trata de un actor colectivo y homogéneo, sino que es un conjunto heterogéneo de múltiples actores sociales, la sociedad civil por sí misma, no porta ningún proyecto de transformación radical, ni

un programa político específico, no definiendo un modo particular de relación con el sistema político y económico. Una posición rigurosa sobre la sociedad civil indicaría que su construcción y desarrollo es un proceso de muy largo plazo que forma parte de la modernidad occidental, pero el vínculo entre la sociedad civil, los sistemas políticos y económicos, no es reducible a un modelo único. Es decir que el término sociedad civil tiene una composición variable para cada país o región [(Olvera, 1998: 18-21)en León.A 2007].

La sociedad civil se destaca por dos componentes principales: el primero es

(...) un conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema”, el segundo por “..el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilar en la aplicación efectiva de los derechos otorgados (Olvera, 1996: 39).

Para Olvera, entonces, la sociedad civil contiene una estructura de derechos, que son defendidos, acotados y observados por los movimientos sociales y grupos organizados, lo que reafirma, que se trata de un complejo conjunto de actores, que no necesariamente obedecen a un patrón de comportamiento o conducta, sino que son el resultado, en parte, de varias interacciones sociales, políticas y económicas, que tienen objetivos, metas, e intereses que son heterogéneos.

Los autores analizados señalan que, la sociedad civil se compone, por movimientos sociales, organizaciones e instituciones, su orientación es vista como un nuevo terreno de la democratización, ya que se manifiesta la influencia de ésta sobre el sistema político y económico. El conjunto de ideas, indica un ciclo constitutivo y evolutivo de las nuevas democracias y formas de participación civil, considerando que la sociedad civil es capaz influir sobre el sistema político, a través de la articulación de intereses que pueden ser agregados por los partidos políticos y los poderes que intervienen en la toma de decisiones; su código genético se expresa a través de la participación activa de los ciudadanos en instituciones y asociaciones

civiles, que son necesarios para conservar el carácter democrático de la cultura política y de las instituciones.

Habermas, Cohen y Arato revelan entonces que una sociedad civil con vitalidad suficiente, sólo puede formarse en el contexto de una cultura política acostumbrada al ejercicio de las libertades, y de los correspondientes marcos de socialización, es decir, en un espacio o ámbito que permita la creación de un mundo de vida racionalizado.

El análisis de la sociedad civil desde una perspectiva moderna, hace coincidir a varios autores, en que la misma, resurge por las luchas democráticas de oposición, que los diferentes movimientos realizaron en Europa del este, contra los partidos de los estados socialistas autoritarios, sucediendo lo mismo para el continente latinoamericano, sólo que con contextos económicos y geopolíticos desiguales.

Algunos estudiosos latinoamericanos como Rabotnikof, indican que es a partir de finales de la década de los '70, que la teoría social, redescubre el concepto de sociedad civil y explica que en Europa y Estados Unidos “el revival del concepto de sociedad civil estaba directamente relacionado con la llamada crisis del Estado de Bienestar” es entonces que el discurso de sociedad civil emerge en el punto de confluencia de dos críticas al Estado” (Rabotnikof, 2000: 17).

Así mismo Rabotnikof y Riggiozzi señalan que “la sociedad civil, a pesar de sus imprecisiones conceptuales y la sobrecarga de expectativas, es, en muchas de nuestras sociedades, una marca de identidad político cultural, el término alude a una realidad infinitamente compleja, desigual y heterogénea, que recubre poderes, intereses, identidades y exigencias plurales y contradictorias” [(Rabotnikof y Riggiozzi, 2002: 50) en León,A., 2007].

Leonardo Avritzer (2002) coincide en que, uno de los motivos de resurgimiento de la sociedad civil es la fuerte crítica al Estado de Bienestar, en estos contextos geográficos y socio políticos, la sociedad civil aparecía como el lugar de la generación o regeneración de la confianza, clave de la integración social en el terreno de la democracia, Peruzzoti define a la sociedad civil como: “una esfera autónoma de interacción social, estabilizada por un sistema de derechos fundamentales y compuesta por una multiplicidad de asociaciones civiles, movimientos sociales y públicos organizados en forma independiente y voluntaria.

La reproducción de toda sociedad civil descansa, en primer lugar, en la existencia de una plataforma institucional que la estabilice, como una esfera de intermediación autónoma, tanto frente al Estado como al mercado” (Peruzzoti, 2002: 79)

La noción de sociedad civil es útil para dar cuenta de grupos y organizaciones que se conglomeran en la sociedad y que han sido creados para exigir, denunciar o proteger espacios que el gobierno o grupos económicos no han atendido, ni han tenido en cuenta, se trata de un término que trata de abstraer la complejidad social y que aduce a un replanteamiento de lo público, debido a la creciente participación de la esfera privada; sin embargo, Cunill (2001) apunta que el fortalecimiento del espacio público ofrece una mejor interpretación de las acciones de la sociedad organizada, analizada por muchos, como sociedad civil o tercer sector.

Para Cunill entonces la sociedad civil, es un espacio de la vida social organizada, que se genera de manera voluntaria, tiene una alta independencia de la esfera política, es decir, es autónoma con respecto al sistema político, no es sinónimo de la sociedad en general, ya que supone que los “ciudadanos actúan colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes realizar demandas al sistema político y aceptar responsabilidades del mismo”.

La sociedad civil, adquiere un rol político, a partir de su relación directa con las instituciones y actores que se encuentran insertos en la estructura política, la creación de canales de influencia y contratación dependen de una mayor relevancia de la sociedad civil, la condición para su incidencia en el sistema político, requiere organizaciones de la sociedad civil que tengan una cultura cívica desarrollada y un cierto grado de institucionalismo, pues es en estas condiciones que puede desarrollarse la industria, la ciencia, la técnica, la educación, un sistema de oportunidades menos desigual y una organización más democrática para los ciudadanos.

Como hemos visto, se han tomado varias definiciones que dan indicadores sobre los componentes de la sociedad civil, el tipo de acciones y sobre todo un nuevo rol, que toma fuerzas de frente al gobierno asistencialista en el momento que los movimientos y las organizaciones sociales atienden problemas.

León entiende entonces:

(...) la sociedad civil, en la actualidad, como un espacio autónomo, compuesto por estructuras sociales y redes que exigen o demandan atención, está representada por un conjunto de organizaciones civiles, asociaciones, múltiples actores, grupos y movimientos sociales heterogéneos que tienden a relacionarse entre ellos y con diversos actores del sistema político; el fin o las consecuencias de estas relaciones transforman y/o redefinen el espacio público y/ o privado (León.A, 2007).

Son estructuras que cuentan con cierto nivel de formación, objetivos, planes de acción entre otros elementos; son redes que se comunican y conectan entre sí de manera diferenciada y por motivos disímiles, representan múltiples actores sociales que tienen objetivos diferenciados y un papel e influencia política; tienden a manifestar diferentes demandas y actúan en distintos ámbitos, nacionales, internacionales o locales (movimientos sociales y OSC) y responden a una lógica en la que sus acciones están vinculadas a transformar parte de las políticas, en el orden existente.

El tratamiento teórico sobre sociedad civil, nos ofrece una guía compleja y abstracta, aunque no exhaustiva, del comportamiento de la sociedad organizada, las OSC, y sus medios de interacción los ubicamos en el espacio público, pues es en él que se posicionan los modelos o formas de organización social y se precisan las estrategias de participación, contratación, negociación o tensión, desarrolladas por las mismas.

## **1.2 Las Organizaciones de la sociedad civil, su concepto**

Después de la Segunda Guerra Mundial el término Organismos No Gubernamentales (ONG) se empezó a utilizar a nivel internacional para llamar al conjunto de organizaciones que no formaban parte de los gobiernos y que no eran partidos políticos, acentuando lo que no eran, pero considerando siempre su incidencia en la esfera pública.

El 26 de julio de 1945 en la Carta de las Naciones Unidas se señala: *“el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar*



*consultas con organizaciones no gubernamentales<sup>6</sup> que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo” (Gutiérrez de Velasco citado por Reygadas, 2013).*

Las Organizaciones de la sociedad Civil (OSC), a las cuales nos referimos, son grupos de interés público que se caracterizan por tener figura legal, objetivos, personal capacitado y profesional, estrategias de trabajo, lugar de residencia, recursos, relaciones con otras instituciones y para el caso italiano tener una figura tributaria.

En México el término ONG apareció más en los medios masivos de comunicación para nombrar las iniciativas que surgieron a partir del terremoto del 19 de septiembre de 1985, a través de las cuales la ciudadanía se organizó, por su propia voluntad para rescatar a sus heridos y desenterrar y despedir a sus muertos, y luego para reconstruir de manera autónoma e independiente de gobierno y partidos, la ciudad, bajo su idea, su lógica, sus recursos y sus tiempos, así como para conseguir recursos internacionales para la reconstrucción en lógica ciudadana y no gubernamental ni del capital inmobiliario (Reygadas,2013).

Para efecto de nuestra investigación, revisaremos sólo algunos conceptos y posteriormente nos centraremos en la definición de OSC, si bien el término tiene una vida joven, muchas veces se les confunde con Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), Organizaciones no Lucrativas, Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones Filantrópicas, Organizaciones Voluntarias, Fundaciones, Cooperativas no ortodoxas o de consumo y Cooperativas sociales. Cada una de ellas obedece a un espacio y a una actividad específicos, muestran la gran complejidad del sistema social, tienen en común el orientar sus acciones hacia terceros y hacerlo, sin fines de lucro.

Olvera indica que:

La parte visible de la sociedad está constituida por conjuntos de redes de asociaciones civiles. En la sociedad contemporánea existen muy diversas formas de asociacionismo, cada una de ellas tiene un origen histórico, una forma particular

---

<sup>6</sup> Subrayado mío.

de institucionalización, una vía de legitimación de sus prácticas y un modo particular de relación con los sistemas político y económico (Olvera, 2001: 34).

Entre las organizaciones destacan las siguientes:

1) Asociaciones de carácter económico gremial (clubes y sindicatos asociaciones empresariales, asociaciones de profesionistas y grupos productores rurales).

2) Asociaciones Políticas (grupos que promueven valores democráticos).

3) Asociaciones Religiosas (organizaciones que tienen un vínculo religioso como institución y dependen con frecuencia de las jerarquías eclesiásticas).

4) Asociaciones de tipo cultural o promoción social (son los grupos que promueven el arte en general, tales como baile, teatro, pintura, artes plásticas etc.).

5) Organizaciones filantrópicas y fundaciones (organizaciones creadas por empresas o particulares), organizaciones de asistencia que en México se llaman también Instituciones de asistencia privada.

6) Organizaciones civiles de promoción y desarrollo.

7) Cooperativas sociales (organizaciones con un gran desarrollo en Italia y en Europa, que tienen como objetivo perseguir el interés general de la comunidad, la promoción humana y la integración social de los ciudadanos, para nuestro caso es interesante saber que estas organizaciones, actúan en forma privada con financiación pública, gestionan servicios socioeducativos y socio sanitarios y desarrollan diversas actividades de inserción laboral.<sup>7</sup>

Como ya se mencionó, la sociedad civil está compuesta por múltiples organizaciones como sindicatos, organizaciones de barrio, vecinales y movimientos sociales entre otros.

Las más identificadas, incluso a veces utilizadas como sinónimos, son las organizaciones no gubernamentales (ONG's) recientemente llamadas para el caso mexicano, organizaciones civiles (OSC), éstas tienen orígenes diferenciados, así como objetivos y comportamientos heterogéneos. Aunque algunas tienen una gran

---

<sup>7</sup> Legge 8 novembre 1991, n. 381 (Publicada por la Gazeta Oficial de la República Italiana el día. 3 dicembre 1991, n. 283)

tradición histórica, varias de ellas se han desarrollado a través de procesos históricos específicos o coyunturales como los movimientos sociales, las crisis políticas o económicas.

Si pensamos al Tercer Sector, tenemos que las organizaciones son el resultado de una compleja combinación entre el sistema político, la economía y la sociedad.

Es decir una combinación *sui generis* de tres esferas autónomas y originales que se encuentran interrelacionadas en una zona intermedia. Esta combinación produce una cuarta esfera, capaz de vincular los objetivos de cada una de las esferas participantes: sentido de la comunidad, beneficio público, libertad de empresa. En esta cuarta esfera o sector se genera una diversidad de expresiones de “alta complejidad social” (Eleta citado por León, 2007).

De todas maneras en las últimas décadas, los mecanismos de participación asociativa en la implementación de políticas públicas han adquirido una grande relevancia política, muchos países han creado mecanismos de cogestión de servicios a cargo de las sociedad civil y en algunos casos ya se cuenta con modelos consolidados de colaboración entre Estado y Tercer Sector para la provisión de servicios de protección social (Hoog,1985; Salomon 1994 Smith y Linsky 1995.6P,1994; Anheiner y Seibel,1990, Ascioi y Ranci, 2002).

Fernández y Martínez analizan al Tercer Sector como una forma específica de organización de la sociedad, ésta adquiere según ellos, una mayor precisión al analizar sus objetivos y acciones concretas. Para Cunill (Cunill, 1998:163) el denominado Tercer Sector se refiere al entramado social donde las prácticas sociales se fundan en la solidaridad y se traducen en la constitución de ámbitos públicos voluntarios de interrelación social, capaces de auto-organizarse para la satisfacción de necesidades colectivas, es así que la interacción de los actores permite la transformación de la esfera pública y de las políticas del gobierno o Estado.

Las definiciones sobre los grupos organizados de la sociedad civil, se han incrementado en los últimos años, por tal motivo delimitamos el concepto de OSC observando que este tipo asociaciones u organismos son formadoras de opinión, debate y negociación y son clave para la creación de espacios públicos autónomos y

a la vez también creadoras de espacios privados, en cuanto se refiere a la recaída que la creación que ese espacio público tiene sobre la vida privada del singular ciudadano.

Para Habermas existe un núcleo institucional de la sociedad civil, constituido por las OSC que están fuera de los ámbitos del sistema político y económico. Se incluyen iglesias, asociaciones culturales, academias, medios independientes, sociedades de deporte, de tiempo libre, clubes de debate, o foros e iniciativas de ciudadanos, hasta asociaciones de profesionales, sindicatos y organizaciones alternativas (Habermas, 1999). Estas organizaciones han tenido la tarea o la función de mantener y redefinir las fronteras de la sociedad civil y el sistema político a través de dos procesos interdependientes y simultáneos: la expansión de la igualdad social y de la libertad, y la reestructuración y democratización de las estructuras gubernamentales. A diferencia de los partidos políticos, las OC's sin pertenecer al gobierno consiguen efectos políticos, porque pueden tomar parte directamente en la comunicación pública o contribuyen implícitamente a la discusión pública.

Ante un panorama en el que los actores de la sociedad civil se vuelven más importantes, surge el interés y necesidad por conocer en qué proporción las OC's tienen la oportunidad de transformar el espacio público y competir con el poder de actores e instituciones políticos y económicos, es decir "la oportunidad de cambiar el espectro de razones, temas y valores canalizados por influencias externas, y la oportunidad de abrirlos innovadoramente y de filtrarlos críticamente" (Habermas, 1999: 34).

Para esta investigación utilizaremos el concepto de OSC, que parece más incluyente y tiene un sentido positivo:

Las OSC se caracterizan por ser grupos, estructuras o instituciones organizadas con una figura legal y tributaria, tienen derechos y obligaciones definidos, atienden a terceros, están sometidas a reglas internas y externas; cuentan con objetivos relativamente estables, con personal operativo y profesional que lleva a cabo acciones administrativas y aquellas inherentes a sus propios proyectos, son evaluadas por entes públicos y rinden a la comunidad, explicación de sus actividades (León, Carvajales.2011).

Influyen en el espacio público con propuestas, que atienden a una gran variedad de temas: salud, educación, cultura, alimentación, trabajo, política social, participación ciudadana, derechos humanos y políticos, políticas públicas, vivienda, indígenas, mujeres violentadas, niños de la calle entre otros; inciden en política a través de los programas de gobierno; llevando a cabo investigaciones, dando asesorías y capacitando a otras instituciones.

### **1.2.1 Las Organizaciones Civiles como “estructuras”, su flexibilidad y sus vínculos**

Anthony Giddens, señala que en la estructura existe un dualismo entre el sujeto y objeto social,

(...) la estructura aparece como algo externo a la acción humana, como una fuente de restricción impuesta a la libre iniciativa del sujeto independientemente constituido [...] se concibe no como un diseño de presencias sino, como una intersección de presencia (Giddens, 2003: 53).

La teoría de la estructuración, se concibe como un conjunto de reglas y/o recursos, pero estructuras y reglas se transforman, debido a esto se habla de un nivel superior, la estructuración, la cual contiene

(...) propiedades articuladoras que consienten la ligazón de un espacio/tiempo en sistemas sociales: las propiedades por las que se vuelven posible prácticas sociales, discerniblemente similares, y que existen a lo largo de segmentos variables de tiempo y de espacio, y que prestan a estos una forma sistemática (Giddens, 2003: 54).

Se puede decir entonces que las estructuras se flexibilizan, ya que tienen un conjunto de reglas y recursos con los que interactúan y se transforman, éstas se conciben como prescripciones formalizadas, expresando formas de dominación y poder, sin embargo las reglas que se gestan en los sistemas sociales no son sólo de ese tipo, existen reglas y recursos que se crean fuera de lo formal y que con el paso del tiempo, en algunos casos, tienden a institucionalizarse.

Los hechos nos permiten observar la evolución y la formación de nuevas estructuras sociales, las cuales, se han institucionalizado, tal es el caso de las OSC que se insertan en una estructura con reglas, recursos y conjuntos de relaciones que se transforman y se organizan como propiedades de sistemas sociales; en dichos sistemas se llevan a cabo relaciones que se reproducen entre actores o colectividades, estas se encuentran organizadas como prácticas sociales regulares (Giddens, 2003: 61).

De acuerdo con este autor, los sistemas sociales que cuentan con una estructura, incluyen las actividades de los sujetos en un espacio y un tiempo, en esta idea, los sujetos o actores se despliegan con acciones o actividades, que se reproducen e interactúan formando así instituciones; de tal manera que vemos una dualidad entre la estructura y/o la institución o en este caso la organización y las relaciones que se producen en el sistema social.

Los actores que se encuentran en el sistema social y político tienen una determinada postura o posición, además, están situados en un espacio y en un determinado tiempo, lo que les da identidad propia; en el caso de las OC's se identifican y caracterizan por el tipo de actividades que desarrollan, la población que atienden, su estructura interna y el tipo de relaciones que forman o han institucionalizado con otros actores.

Estas particularidades les han permitido tener una posición, en la estructura social. Giddens afirma que "las posiciones sociales están constituidas estructuralmente como intersecciones específicas de significación, dominación y legitimación, lo cual atañe a la clasificación de agentes" (Giddens, 2003: 116). Esto implica, que la posición social de la institución, del actor o de la organización le otorga identidad, en una red de relaciones sociales, políticas y económicas, es decir, que las formas de organización del individuo, tienen diferentes niveles de participación y relación.

Si bien las OSC, son organismos que se relacionan con varios actores sociales tanto a nivel nacional, como internacional, en este sistema de relaciones, encontramos, en un sentido formal, un grado de institucionalización cada vez mayor por parte de las OSC, que generan actos que tienden a volverse **instituyentes**, lo que implica su inserción en un marco legal donde las relaciones entre los órganos institucionales no es indicativa sino imperativa: dicho en otros términos, todo se

cumple dentro de un sistema institucional, y es con esta condición que el hombre, pese a no estar obligado en absoluto por ninguna institución (en el sentido de que lo estaría obligado por la ley), está referido a todo el sistema, o puede inscribirse en múltiples posiciones dentro del sistema.

El secreto de la institución consiste en que puede ser percibida al mismo tiempo como totalmente real o totalmente imaginaria; su secreto está no sólo en que siempre es simbólica, sino productora de símbolos sociales, indispensable para alimentar la vida cotidiana (Lourau, 2001:67-68).

En este sentido las OSC se han posicionado como instituciones sociales y políticas con distintos objetivos y metas, generadoras de relaciones y símbolos sociales, mismos que les permiten la afiliación, unión o pactos con otras estructuras organizativas más amplias tales como redes, confederaciones, consejos, foros, comités, asambleas, por supuesto existen las figuras legales de cada entidad que implica una mayor formalidad e institucionalidad.

El término red hace referencia a cualquier tipo de alianza estratégica entre las distintas OSC que han formado coaliciones y redes de organizaciones que comparten intereses, recursos, información y formas específicas de actividad conjunta para demandar, negociar o conseguir ciertas metas, concretamente a través de convenios o compromisos con las instituciones gubernamentales, es decir, intercambios que los actores invierten para un fin determinado, en donde los compromisos adquiridos pueden ser por colaboración, prestación de servicios, asesorías, vigilancia electoral, difusión, creación de proyectos, investigación y promoción.

Las redes representan así un entramado social y comunicativo, en el que las OSC participan en el intercambio de información, socialización, pasaje de buenas prácticas realización de propuestas y actividades conjuntas. En dicho proceso de información se lleva a cabo un flujo de intercambios, los cuales pueden ser económicos, simbólicos, humanos y materiales, en un intervalo de tiempo no determinable. Las OSC pueden convertirse, en momentos coyunturales, en grupos de presión los cuales se caracterizan por no participar directamente en la conquista del poder y mucho menos en su práctica o ejercicio, actúan sobre él y manteniéndose al margen. Duverger afirma que “los grupos de presión tratan de

influenciar a los hombres que detentan el poder, pero no buscan entregar el poder a sus hombres” (Duverger, 1968: 376).

Parte de las características de las OSC se basan en el tipo de actividades que realizan, su estructura profesional y la población que atienden en ámbitos de asistencia legal, médica, psicológica, educativa, laboral, mercantil, en la demanda y promoción para el bienestar y el desarrollo humano, en lo social, económico y cultural; la conservación y mejoramiento ambiental y la promoción y difusión del desarrollo tecnológico. Las OSC pueden tener una organización o estructura formal e informal, unas plantean modalidades de fidelidad y lealtad específicas, mientras, otras operan con modalidades de fidelidad y compromiso más laxos. Además hay organizaciones que de manera explícita y contractual intentan participar y regular la misma vida social. Sus integrantes pueden incorporarse, mediante el ejercicio de su voluntad, para perseguir sus objetivos y los de la organización a la que se adhieren.

Por lo tanto,

las OSC se entienden como todas aquellas formas de organización asociativa que participan en la vida social defendiendo y/o promocionando intereses privados o públicos, particulares o generales. Poseen una gran diversidad de formas, y persiguen una gran variedad de objetivos (Carvajales, 2009).

Tienen como características peculiares:

- son organizaciones autónomas, respecto a otras instituciones, sus intereses pueden sobreponerse a los de otras organizaciones, pero compiten en forma solidaria por su participación en el espacio público, intercambiando “buenas prácticas” sea a nivel gestional que en el modo de concepción de las distintas intervenciones
- sus integrantes deciden participar con objetivos precisos de beneficio directo y en primera instancia para terceros,
- no tienen como meta principal participar en la estructura del poder político,
- buscan influir e incidir en las decisiones políticas mediante la acción externa al mismo sistema político, sea mediante la denuncia, información,



movilización, concientización, organización de la resistencia o educación, ayudan en forma solidaria los sectores vulnerables o afectados por las decisiones u omisión por parte de las autoridades.

- se convierten en un actor político, no son necesariamente apolíticas, pero pueden serlo si así lo deciden; entre sus pretensiones esta el ser escuchadas en sus propuestas, demandas y sugerencias, ya que buscan incluir sus peticiones en la planeación de agendas políticas y de políticas en general,
- no persiguen objetivos de lucro, lo que no significa que no persiguen entre sus fines el profito por las actividades que realizan aunque si requieran de la provisión de recursos de económicos, esta cuestión se pone con mucha fuerza para las organizaciones, ya que es un aspecto que puede condicionar la vida futura de las mismas.los integrantes. Si bien el objetivo de las organizaciones, no es allegarse recursos económicos como un fin en sí mismo, es importante procurarse parte de los recursos para beneficio de las actividades de la organización y de los miembros de la misma, ya que sus miembros son, empleados y dan prestaciones profesionales, estas características las insertan en el ciclo de producción económica.
- no pretenden, por lo menos en el discurso, buscar colocarse en la administración pública, de manera coyuntural, pueden apoyar a algún candidato, partido o política,
- se interesan y preocupan por la situación económica de su entorno y por la toma de decisiones que realiza el gobierno, en otras palabras asumen una posición crítica de la forma o gestión del gobierno.
- son libres y flexibles pues tienen un carácter voluntario a partir de la identificación de espacios o campos específicos de la vida social y el planteamiento de una variedad de objetivos, realizan acciones vinculadas al bienestar colectivo de comunidades en las cuales están insertadas.
- sus proyectos están orientados al bien público, es decir, “piensan en el bien público” mejorando la calidad de la vida del privado ciudadano, forman

estrategias en la que incluyen a instituciones que no invaden la naturaleza de las OC's y que están dispuestas a colaborar con un objetivo común,

- Desarrollan varios tipos de actividades que pueden coincidir con su misión original, planteándose otras metas conforme se van observando nuevos problemas, tienen una estructura operativa interna con distintos niveles, desde técnicos hasta profesionales, los cuales adquieren experiencia sobre problemas muy específicos.

En Europa se ha logrado establecer que parte de los balances económicos de los gobiernos y de otras estructuras de gobierno sean destinados a los sujetos y organizaciones del Tercer Sector.

En la década de los noventa su papel ha sido más protagónico y han llegado a influir en las decisiones públicas y en su normatividad, de tal manera que su rol no las limita a formar parte de un proyecto global (derechos humanos, ecología, vivienda, salud, educación, etc.).

Actúan a macro nivel sin despegarse de la base micro. Sin embargo, estos rasgos para su definición corresponden más bien a la modalidad de actuación en el presente, producto a su vez del proceso que han experimentado en las últimas décadas (Canto Chac, citado por León, 2007).

Particular atención va puesta en la capacidad de estas organizaciones que forman redes de trabajo y que según Mazzotti son guiadas por

(...) su misión que les permite la búsqueda de modelos de desarrollo alternativo en el reconocimiento de los riesgos globales, su orientación y objetivos se inscriben en el contexto del cambio; sus prácticas se basan en el reconocimiento de la biodiversidad y, desde un fundamento, necesariamente local. Se reproducen y su proliferación y despliegue no responde a las razones ni a la lógica del capital y del mercado, o al control político de la modernidad tradicional (expansión, dominación, ganancia); participan activamente en la definición del tipo de desarrollo que se desplegará en las próximas décadas; actúan y sus acciones son realizadas por actores sociales (Mazzotti, 2002: 95).

Como vimos las OSC, son estructuras o instituciones que se unen formando redes, en función de discutir problemas que son vitales para los ciudadanos; algunos tratan sobre la defensa de derechos sociales, el acceso al agua, educación, salud, ambiente, vivienda; pueden desarrollar actividades con la academia, el sector público y/o privado y la posición que adquieren las coloca en un perfil distinto al de las clásicas organizaciones asistenciales.

Los cambios generados en el contexto internacional, no sólo políticos sino también tecnológicos y de mercado, han sido imperativos para las OSC, esto ha dado origen a nuevas OSC las cuales se distinguen por su capacidad para movilizar recursos. Son flexibles y descentralizadas en lo que respecta a la toma de decisiones y la creación de nuevos productos e insumos. Este tipo de OSC son capaces de responder a los cambios ocurridos en el ambiente, eficientizan sus estructuras al incorporar la tecnología, por su parte las redes de OSC introducen una nueva forma de trabajo, representan una alternativa política y económica (Mazzotti, citado por León, 2007). Ante este planteamiento se observa que las OSC utilizan los medios virtuales, diversas formas de contratación, honorarios, concurso de proyectos, recurriendo a recursos humanos voluntarios y retribuidos, y a profesionales del ámbito social, voluntarios y a veces simpatizantes, este tipo de recursos resulta difícil de cuantificar (por lo menos en México) pero da una idea del tipo de redes y vínculos con los que trabajan este tipo de organizaciones.

### **1.3 Tipología de organizaciones civiles clasificadas por generación**

Las OSC han logrado construir una identidad colectiva, que les permite mediar entre las demandas sociales y el sistema político, muestran una gran complejidad por su heterogeneidad, y responden a cambios de su mismo ambiente o entorno. Con el transcurso de los años han demostrado ser grupos de interés que deben de ser tomados en cuenta por los gobiernos, ya sea por sus capacidades técnicas, la experiencia de sus miembros o por representar la parte organizada de la sociedad. El trabajo desarrollado por ellas puede ser aprovechado por ambas partes, tanto por el gobierno como por las mismas organizaciones; para tal efecto se han desarrollado políticas públicas (policy) en las cuales la participación, eficiencia y

corresponsabilidad se han vuelto sustanciales para resolver problemas públicos, generando así acciones gubernamentales coaligadas con la sociedad civil.

Para Becerra “en un principio los organismos multilaterales se resistieron por décadas a la presión de las organizaciones para ser tomadas en cuenta” (Becerra, 2005: 3) no obstante, cambiaron su perspectiva respecto al trabajo de estas organizaciones y consideraron el derecho que tenía la sociedad civil a participar en la solución de problemas públicos y en la formulación u orientación de políticas públicas.

El tipo de OSC que colaboran con el gobierno e instituciones privadas son, en varios casos, las que se dedican a temas de desarrollo social y que evalúan el impacto de sus acciones conjuntas así como su incidencia en la toma de decisiones y sus mecanismos de intervención, es decir, la capacidad de influir, impulsar o cambiar políticas en los distintos niveles políticos y sociales. Han formado frentes comunes, en las redes y coaliciones internacionales de OSC, con el fin de presionar a las instituciones que deciden las políticas económicas y sociales. Varias organizaciones se adaptaron a las nuevas exigencias de las instituciones que patrocinaban proyectos, de esta manera se privilegiaron las acciones de fortalecimiento institucional, hecho que implicó que las organizaciones “diseñaran y gestionaran propuestas de políticas públicas en el ámbito local, nacional e internacional” (Becerra, 2005: 4), para que así pudieran incidir en el espacio público.

Las OSC se pueden clasificar por generaciones:

- dentro de la primera y segunda generación se pueden ubicar las organizaciones asistencialistas, es decir, aquellas que dedican sus actividades para apoyar a la población de bajos recursos, atienden el ámbito educativo, salud, indigencia, se caracterizan por la estructura profesional, desarrollo de proyectos e innovación y su vinculación a veces trasciende las fronteras cooperando con organizaciones internacionales.
- dentro de la tercera generación, conocidas como desarrollistas, tienen como objetivo el desarrollo sostenido, autónomo y sistemático, fortalecer la participación política, la construcción de plataformas estratégicas y la consolidación de la participación de la sociedad civil. Para Mazzotti [(Mazzotti,

2002) en León,2007]. “el actor típico de las OSC de tercera generación tiene acceso a información relevante y relación con diversos actores, está altamente profesionalizado por lo que adquiere un carácter de experto. Sin embargo, se encuentra limitado por sus capacidades individuales y la mayor parte del tiempo está ocupado en buscar los recursos para asegurar su sobrevivencia, es un actor emergente, de frontera que trabaja en distintos proyectos y con diferentes OSC, dependiente de los financiamientos y autónomo en su trabajo, además intenta satisfacer sus necesidades particulares promoviendo la mejoría en la calidad de vida de terceros “Estas organizaciones tienen aptitudes múltiples para integrarse en redes, ya que son pequeñas, descentralizadas, con límites flexibles, alto nivel de especialización y una alta pretensión de integralidad para los proyectos, sin embargo, la falta de recursos y de profesionalización en el manejo de la tecnología las coloca en un nivel inferior y de sobrevivencia. Las OSC que carezcan de flexibilidad, parcialidad, especialización, poca tecnología y baja comunicación tendrán un difícil acceso a la información y a la interrelación con otros actores, cabe destacar que muchas organizaciones carecen de este proceso de maduración, por lo que tienden, en ocasiones a desaparecer, otras adquieren tecnología y cambian su estructura transformando sus relaciones y formando diversas redes.

- La cuarta generación surge alrededor de la década de los ochenta, en la cual se percibe un mayor grado de institucionalización de las OSC a partir de un desarrollo social equilibrado y sustentable [(Carpio en Mazzotti, 2002)en León,2007].Realizan sus actividades a través de redes formales e informales de sujetos, actores u organizaciones, incidiendo en lo económico, político y social, estas OSC tienen como misión fomentar la participación ciudadana para pugnar por el desarrollo sustentable y lograr la consolidación de derechos humanos, por medio de mecanismos de participación política. Buscan el desarrollo de relaciones equilibradas entre los distintos actores e instituciones, promoviendo cambios estructurales, lo que significa la conformación de relaciones con varias organizaciones, políticas, privadas, religiosas y otras OSC, aumentando así la complejidad y capacidad de

influencia e incidencia, ya que la afinidad de intereses a través de determinados objetivos y la complementariedad de recursos permiten el desarrollo de metas u objetivos comunes. Al realizar estas actividades existe un impacto en el espacio público, la integración de estas organizaciones a nivel local, micro social y capilar que, por lo regular se da en zonas marginadas permite formar alianzas con gobiernos locales y otras instituciones de la sociedad civil, estos hechos transforman la realidad social así como las funciones del gobierno que a través de la interacción de los actores modifica las instituciones y su entorno. Las OSC ubicadas en este nivel se integran en redes, su nivel de participación "...implica la provisión de recursos en relaciones de intercambio, de lo que se deduce que la conveniencia de la asociación no está dada por condiciones de precariedad sino por el contrario, las fuentes de poder de las que dispone le permiten la innovación, la integración, la participación continua y la eficiencia" [(Mazzotti, 2002: 104)en León]; ejemplos de este tipo de OSC son, Green Peace, Amnistía Internacional, Fundación Ford, Mac Arthur, Caritas, Fundación Merced, Save the Children, Oxfam, entre otras. Deben contar con aptitudes para especializarse, contar con tecnología para llevar a cabo sus actividades y así cumplir sus metas (medios electrónicos e impresos), integrarse con otros actores, estructuras o instituciones, ser flexibles, es decir, tener capacidad para cambiar y obtener nuevas ofertas y posibilidades de ofrecer nuevos servicios a la población nacional y también de otros países. Tienen un alto grado de integración, mecanismos efectivos para relacionarse con otros actores en diferentes niveles y desde diferentes posiciones, su efectividad es mayor en cuanto a tipo de metas, objetivos y misión, además al interior de su estructura sus integrantes se han especializado y en otros casos tienen experiencia y la mayor parte de las veces han trabajado para otras organizaciones.

Esta clasificación demuestra una vez más el variado mundo de las OSC, mundo en el cual pueden convivir al mismo tiempo, organizaciones con diferentes tipo de desarrollo y estadio evolutivo.

### **1.3.1 Las Organizaciones Civiles y su relación con otras instituciones**

Las OSC, desde su origen, han mantenido una relación singular y diferenciada con las instituciones que componen el sistema político. Esto se manifiesta al tomar parte y contribuir en la solución de problemas públicos, demandar el respeto de derechos humanos, políticos, procuración y atención de servicios urbanos, desarrollo social, vivienda, educación, salud, medio ambiente, educación, cultura y vínculos de financiamiento. Tienen la capacidad de relacionarse con cualquier actor, sus actividades y objetivos son tan amplios que han formado redes no sólo entre ellas sino también con otras instituciones. Los vínculos que se crean entre las organizaciones son diversos, en algunos casos existen alianzas, cooperación para una causa en común, o enfrentamiento por diferencia de objetivos y propuestas.

En general se reúnen para cooperar, haciéndolo bajo un mismo objetivo, creando grupos interinstitucionales de negociación y presión en torno a problemas sociales. Los mecanismos y acciones creados entre las mismas OSC tienen como consecuencia la formación de redes para apoyarse mutuamente como la promoción y defensa de derechos humanos, políticos y sociales, apoyo a políticas, leyes y beneficios para terceros, financiamientos y donaciones, pero también en el intercambio de buenas prácticas gestionales.

La relación de las OSC con el sector público es, en la mayoría de los casos, para recibir recursos ya sean monetarios o en donaciones, pueden generar diversas alianzas y redes con empresas y fundaciones, cooperando para ayudar o contribuir a diversas causas como desastres naturales, salud, educación, cultura y hasta hábitat. Algunas se han acercado a instituciones privadas, han sido apoyadas con financiamiento, promoción de actividades, donativos sensibilizando a la población sobre problemas de salud y violencia entre otros.

El apoyo que reciben de las *instituciones religiosas* es a través de la promoción y difusión de actividades de las organizaciones, diversos sectores religiosos han promocionado y promocionan las actividades de algunas de ellas, esta unión con las instituciones religiosas ha generado mecanismos y acciones que permiten a las organizaciones recabar financiamiento y atender a la población con

problemas de salud, violencia familiar y abandono, en algunos casos la beneficencia y las donaciones permiten en alguna medida (todavía del todo insuficiente) un mínimo desarrollo comunitario en zonas de alta marginación.

En cuanto a las *instituciones académicas* sus actividades tienen que ver con la promoción, denuncia e investigación, servicio social e iniciativas para el impulso o desarrollo de proyectos. En varias OSC los integrantes son también profesores de las instituciones académicas, lo que significa una relación más estrecha entre ambas instituciones. Con las instituciones académicas encontramos acciones como: cursos, talleres, diplomados, desarrollo de proyectos de investigación, prestaciones profesionales de los trabajadores sociales y de otras profesiones, iniciativas para la promoción de actividades y formación de centros de documentación y asesoría.

Respecto a los *partidos políticos* algunos miembros de OSC son militantes, sin embargo, las organizaciones han mantenido su autonomía, sólo en coyunturas especiales llevan a cabo actividades de apoyo en campañas y promoción. En algunos casos los mismos partidos crean las organizaciones lo cual les sirve para formar capital político, se vinculan con las OSC a través de financiamiento, promoción de actividades, donaciones, promoción y/o defensa de leyes, cooptación de líderes e integrantes, formación de redes, apoyo a demandas y candidatos. La relación entre estas instituciones es variada, regularmente depende del capital político de la OSC, es decir, la capacidad de convocatoria o simpatizantes hacia el partido o de su experiencia en la elaboración de proyectos de desarrollo.

Con los *sindicatos* colaboran a través de asesorías, donativos y proyectos de evaluación, relación con los sindicatos tiene que ver con asesorías en la defensa de derechos laborales y financiamiento a proyectos, algunas de ellas han adquirido un grado de especialización alto, a tal grado que sus actividades las han delimitado a la defensa de derechos humanos y laborales.

Finalmente con las ***instituciones gubernamentales*** se vinculan para llevar a cabo proyectos de investigación, asistenciales, financieros y de denuncia, participan en foros, ferias de OSC para promover actividades, programas de gobierno, cuestiones de salud pública, se integran en comités sobre temas que tienen que ver con la agenda pública y reciben de éstas financiación para el desarrollo de proyectos.



En la medida que esta relación institución o ente público- organización, exista conlleva en sí misma una suerte de retroalimentación positiva, a través del intercambio de proyectos, ideas, aplicación, desarrollo y evaluación de proyectos en común, mientras que otras organizaciones prefieren mantenerse al margen de esta relación, porque ven en ésta un tipo de dependencia decisional a la que no tienen intención de estar sujetas.

La experiencia, en diversos países muestra que la participación política de las OSC se ha incrementado, pero su nivel de influencia es, en la mayoría de los casos, puede ser mínima o coyuntural, a pesar de que en México sean pocos los ejemplos de incidencia de las OSC en el espacio público, éstas tienden a incorporarse cada vez más en la toma de decisiones políticas (León, 2002).

Otro aspecto interesante de las OSCes que son flexibles, visto que pueden, al mismo tiempo relacionarse con instituciones privadas y públicas con las que desarrollan estrategias, planes, objetivos, tienen un margen de acción acotado en lo que respecta a su figura legislativa y tributaria, cuentan con una estructura profesional, jerarquía en su estructura interna, constitución legal y relativa estabilidad financiera, poseyendo así un mayor grado de institucionalidad.

La flexibilidad además está dada por una cierta plasticidad en la toma de las decisiones pero sobre todo por su accionar tempestivo y oportuno en los varios momentos de crisis y de intervención que deben realizar.

Se trata entonces, de organismos que hemos caracterizado como estructuras que han pasado por un proceso de institucionalización, son organismos que tienen reglas, recursos, identidad, autonomía, forman opinión y estimulan el debate, crean espacios autónomos referentes a los temas y objetivos que trabajan, se mantienen al margen del sistema económico y político y dadas sus características constituyen redes y alianzas.

#### **1.4. Las organizaciones de la sociedad civil en la actualidad**

Se puede decir que la historia de la sociedad civil y las OSC no ha tenido un desarrollo ni homogéneo ni uniforme, desde la etapa colonial en México y desde el Medioevo en Italia, ya que se crearon las primeras organizaciones de carácter asistencial, las cofradías y ordenes de la iglesia ayudaban durante los períodos de la

“peste”, a enterrar los muertos y a asistir a los enfermos (Santuari, 2012). Tanto en Europa como en México los acontecimientos políticos, económicos y sociales de comienzos del siglo XX (Porfiriato, Revolución mexicana, Primera y Segunda Guerra Mundial, dictadura Fascista) menoscabaron el desarrollo de la sociedad civil, aunque a partir de la segunda mitad del siglo XX la ciudadanía comenzó a organizarse a través de movimientos y organizaciones, políticas y sociales, en México para presionar al régimen a cambiar su estructura y acciones, en Europa y más precisamente en Italia para trabajar por la reconstrucción de un país completamente en ruinas. Estos hechos contribuyeron en la apertura gradual del sistema político y la transformación del espacio público<sup>8</sup>.

Se pueden así, presentar algunos datos interesantes para los dos países que permiten ver el grado de evolución de las organizaciones de la sociedad civil en ambos estados.

#### **1.4.1 Las organizaciones de la sociedad civil en México**

Según los datos del CEDIOC<sup>9</sup> de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (UAM-I), la primer OSC, registrada, data del año 1617 y es se llamó Voluntarias Vicentinas Vallisocetanos, AC. En ese siglo se registraron cuatro organizaciones, aún existentes hasta el día de hoy, en el siguiente siglo son dos y para el siglo XIX, se encontraron registradas 45 OSC, para el año de 1949 el total de organizaciones existentes era de 183. Destaca la década de los cincuenta y sesenta en las cuales se observó un incremento de OSC.

---

<sup>8</sup> Para una información más detallada sobre la historia de las Organizaciones de la sociedad civil o sin fines de lucro, remito al lector a los siguientes autores:

León Pérez, A. (2006). Las Organizaciones civiles en México, su contribución en la democratización del espacio público”, Tesis doctoral, Doctorado en Estudios Sociales, Uam, Iztapalapa, México.

Verduzco, Gustavo, (2003), Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México, Colegio de México-CEMEFI, México;

Reygadas, Gil, (1998), Abriendo Veredas, “Iniciativas Públicas y Sociales de las Redes de Organismos Civiles, Impretei, México;

• Reygadas Gil, (2000), Los movimientos sociales y las OC’s, Demos, México;

• Reygadas,R. y Soto,A. (2004), La construcción de sujetos ciudadanos colectivos, Alianza Cívica, Droits et Démocratie, México

<sup>9</sup> Centro de documentación e información sobre organizaciones civiles.

Según León, el sistema político mexicano se encontraba cerrado y dominado por el poder ejecutivo y la organización política, social y económica, recaía en un solo poder, así, la sociedad tenía pocas posibilidades de organizarse, cuestionar o manifestarse en contra del gobierno (León, 2006).<sup>10</sup>

Hasta el 1950, prevalecieron las organizaciones de corte asistencial, estando la mayor parte de ellas vinculadas a la Iglesia, funcionaban a partir de la caridad de las familias con poder económico, predominaba así la ayuda de carácter económico ,en donaciones a los sectores pobres y se dirigían los recursos a la construcción de asilos y hospitales. Los grupos dedicados a la asistencia social, orientaron sus recursos a la creación de Casas Hogar para la atención de minusválidos, además se crearon organizaciones, cuyo objetivo era la educación (Coulomb, Sánchez-Mejorada, citada por León, 2006), en esta década ya existían 190 OSC que daban atención a poblaciones muy específicas y vulnerables, mirando su intervención principalmente y básicamente a la contribución social.

En el transcurso de la década de los '60, destacan los movimientos sociales, pero al mismo tiempo nacen varias OC's como: el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A. C. (COPEVI), el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), el Centro de Capacitación para el Desarrollo Rural (CECADER), la Promoción de Desarrollo Popular A. C. (ADP), el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario (IMDEC) entre otros; además, la iglesia católica en este proceso fue solidaria con recursos y formación a las diócesis pobres. Así, entre los movimientos sociales que se oponían al gobierno, sobresale el de médicos, ferrocarrileros y estudiantes; al mismo tiempo se advierte un crecimiento significativo de la participación ciudadana a través de OSC, las cuales llevaban a cabo sus acciones en las zonas urbanizadas.

La sociedad civil comenzó a mostrar una actitud distinta, debido a que cuestionó al régimen, a través de manifestaciones y movilización de grupos, se trató de los primeros hechos que reflejaban un sistema autoritario y cerrado, si bien las

---

<sup>10</sup> Ibidem, pagina 32.

OC's en los años sesenta se mantenían al margen de los partidos políticos y buscaban incidir en el espacio público de manera directa e indirecta.<sup>11</sup>.

Se encuentran en este mismo período las primeras organizaciones de asistencia creadas por bancos y empresas privadas, como: *Fundación Cultural Banamex y Fundación Cultural Bancomer Fomento Cultural y Educativo, A. C.* (el cual tiene sus raíces en el Instituto Patria), *Equipo Pueblo, Centro de Estudios Ecuménicos, el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos (CAM)*.

Según datos proporcionados por el CEDIOC, los años sesenta dan origen a nuevas organizaciones registrándose nuevamente un incremento, las OC's pasan a ser 422, en este decenio el promedio de crecimiento fue de 69%, de tal manera que el incremento se ve reflejado en un 4.5% de OC's en comparación con la década pasada.

Paulatinamente entonces aparece según los datos, una preocupación de la sociedad civil y de sus organizaciones en la definición de un nuevo espacio público, para el 1968, el número de organizaciones llega a 1272, observándose un incremento del 11%, éste dato es significativo pues indica que en tan sólo una década el número de OC's aumenta prácticamente al doble.

La sociedad comenzó a organizarse y de manera simultánea el sistema político iniciaba en esta década, un proceso de apertura política.

En los años '70, las OC's, enfocaban sus actividades en las siguientes áreas : asistencia, promoción social, vivienda, derechos humanos, derechos políticos, asesoría legal, mujeres, indígenas, emigrantes, refugiados, ecología, colegios de profesionistas, cámaras empresariales, cultura, frentes y organizaciones populares, instituciones de investigación y formación, de información procesada, y publicaciones, de arte y organismos internacionales de apoyo a la promoción social, en la década de 1970, nacen otras 950 organizaciones.<sup>12</sup>

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, México se enfrenta a un cambio de la administración pública, reduciendo los procesos de burocracia y sacando el apoyo y los beneficios a grupos corporativizados, de esta manera la ciudadanía

---

<sup>11</sup> Ivi, página 32.

<sup>12</sup> Ivi, página 32.

busca organizarse para resolver sus problemas de vivienda, empleo y servicios. La crisis económica de la década de los '80, hace que el gasto que el gobierno destinaba a las áreas sociales, tales como salud y educación, fuese reducido, en este período nacieron 1183 organizaciones, lo cual muestra la relevancia e importancia de diferentes movimientos constituidos ya en organizaciones de la sociedad civil.

Bajo este contexto las OSC se orientaron a atender los problemas de los grupos más pobres o marginados abriéndose mayores espacios en estos campos. Méndez y Reygadas han coincidido en que “el punto crucial en este proceso fue 1985 cuando el terremoto dejó en la ciudad de México un saldo de cerca de 5.000 muertos y muchas más personas sin casa ni empleo” (Méndez, 1988). La ciudadanía se integró en varias organizaciones para ayudar a los damnificados, atendiendo los problemas inmediatos de los afectados, tales como primeros auxilios, alimentación y ropa; algunas de las OSC que ya existían realizaron proyectos de construcción de vivienda en las zonas afectadas como CENVI, COPEVI y Casa y Ciudad, muchos de ellos auspiciados por fundaciones internacionales<sup>13</sup>.

Las OCS, al hacer un balance general sobre los problemas de la sociedad mexicana, se plantearon que los inconvenientes eran económicos y no políticos por lo que el perfil de las organizaciones cambió dedicándose a asesorar y actuar sobre estos; para este tiempo las OC's ya no tenían como objetivo luchar o enfrentarse al sistema, sino actuar sobre temas específicos (servicios públicos, derechos humanos y políticos)<sup>14</sup>. En este año se crean 678 organizaciones, cifra representativa con relación a las creadas en períodos anteriores, esta cifra corresponde a la creación en un solo año.

A su vez algunas OSC recibieron fondos internacionales, debido a estos factores, así como la creciente vitalidad de la sociedad participativa y el interés de las agencias internacionales de desarrollo para financiar a las OC's se registró un acelerado crecimiento de OC's<sup>15</sup>. Los datos del CEDIOC señalan que el número de OSC que se fundaron en el período de 1990 fue de 1790 y para el año 2001, se

---

<sup>13</sup> Ivi, página 32

<sup>14</sup> Ivi, página 32.

<sup>15</sup> Parte de los integrantes de “Artistas por la calle”, hacen sus primeras armas de intervención en este contexto.

crearon 3404. En el período 1986-1990 encontramos lo siguiente, nuevamente la tendencia de crecimiento es casi constante, así, para el último año es decir 1990, hubo un crecimiento del 50% a comparación del período anterior, hasta 1990 existían, 4083 OSC, algunas de las organizaciones evidentemente se disuelven en el camino, vistas las condiciones económicas del momento histórico vivido.

Cabe resaltar que la década de los '90, representa el período en el que mayor número de organizaciones se fundaron, se advierte cierto dinamismo de la sociedad civil, ya que se incrementó el número de OSC, de movimientos sociales y la oposición política, a través de los partidos de izquierda. Las coyunturas políticas permitieron detonar la participación civil, además, la presión de estas organizaciones permitieron abrir el camino para democratizar el espacio público.<sup>16</sup>

Específicamente el D. F. ha sido la entidad con el mayor número de OSC a nivel nacional, seguido del estado de México y Jalisco, el número y porcentaje de OSC por delegación en los años 1999 y 2000, destaca, en ambos años, mientras que la delegación de Cuauhtémoc presenta el mayor porcentaje de organizaciones presentes, Milpa Alta tiene el porcentaje más bajo.

En el año 2000, el número de OSC, cae un 10%, algunas delegaciones registran un incremento de OSC, como es el caso de Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tlahuac y Xochimilco, mientras las otras delegaciones como es el caso de Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán, muestran un decremento. La caída del número de OSC, podría interpretarse como un retroceso de la sociedad civil, ya que la participación ciudadana a través de este mecanismo disminuye, no obstante, los datos presentados por el CEMEFI<sup>17</sup> en el 2004, registran que el número total a nivel nacional, era de 7,593 OSC, siendo el DF la entidad con mayor número, seguido de Nuevo León, Jalisco, Coahuila y Estado de México.

Los estados que tienen el menor número de OSC, son Nayarit y Zacatecas y Tabasco, las primeras con 85 organizaciones y la última con 75. Si comparamos estas cifras con el porcentaje que tiene el D. F. la diferencia es muy grande, lo cual

---

<sup>16</sup> Ivi, página 45.

<sup>17</sup> Centro Mexicano para la Filantropía.

nos indica que la capital del país, tiene el mayor grado de desarrollo numérico de OSC.

Los datos no dejan de sorprender, como hemos mencionado, la población de esta entidad ha demostrado tener los porcentajes más altos en educación y de procuración de servicios, estos hechos muestran que las entidades políticas, con mayor número de oportunidades y de instituciones generan un mayor nivel de organización, sin embargo, estas entidades no son las que tienen los índices más bajos de desarrollo o pobreza, lo cual nos hace pensar que también en entidades marginadas se ha realizado un trabajo importante desde la sociedad civil. Por otro lado las organizaciones en México, tienen muchas variantes, por ejemplo en barrios colonias, pueblos, zonas rurales no necesariamente tienen figura legal, lo cual significa que la sociedad civil tiene más organización de lo que señalan las fuentes consultadas, no obstante, no se puede calcular el número, debido al carácter altamente coyuntural de la vida de las mismas.

La historia de las OSC tiene que ver con una inclusión parcial y jerárquica sobre los apoyos que podía aportar el gobierno, este tipo de políticas se caracterizaron por tener una tendencia de

(...) beneficios dosificados por el clientelismo político, de cooptación combinada con represión a los movimientos sociales y ciudadanos, de supeditación sistemática del poder legislativo al ejecutivo, de debilidad y falta real de autonomía del poder judicial infiltrado de narcotráfico, el sistema de partido de Estado fue fuertemente golpeado y sus funciones de representación de los intereses de la sociedad fueron cada vez más puestas en duda (Reygadas, 1998: 150).

Estas condiciones existieron cuando el sistema político no permitía la participación ciudadana en la asistencia social o en el desarrollo social, sin embargo, los canales de participación se fueron abriendo poco a poco, hasta que el gobierno incluyó a las OC's en la agenda gubernamental y en diversos programas. Estos cambios posibilitaron la creación del Fondo de Coinversión Social en 1992, que en el 2001 se convirtió en el Programa de Coinversión Social (PCS), un programa de asignación de fondos públicos a OSC por demanda, actualmente operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

La sociedad civil organizada aprovechó la coyuntura de contar con aliados en el INDESOL para desde ese espacio, empezar a poner las pautas para combatir los mecanismos clientelares tradicionales y darle al Programa, mayor grado de institucionalidad y de transparencia. A este proceso se han sumado otras dependencias federales, que empiezan a incorporar en sus programas elementos para otorgar a las OSCs recursos públicos para financiar sus actividades y establecer regulaciones claras sobre sus procedimientos. En este contexto, el PCS se ha convertido en uno de los programas federales más institucionalizado y con mayor reconocimiento y participación de OSC (Verduzco, 2009).

La participación ciudadana se fue manifestando, en la asociación en organizaciones de empresarios, campesinos, barrios urbanos, educación y promoción popular, indígenas, mujeres, jóvenes, trabajadores públicos, asistencia privada, fundaciones, organizaciones trabajadores de medios de comunicación, deudores de la banca, profesionistas, y otras que se dieron a conocer por el tipo de temas que atendían.

En síntesis, el crecimiento de las OSC tiene su origen en diversos factores, en parte se debe a la crisis del sistema político que no da respuestas satisfactorias a los problemas sociales (servicios públicos, vivienda, derechos humanos, educación ), en parte, al apoyo que fundaciones internacionales comienzan a darles y en gran parte, a la visión sobre el trato clientelar que el gobierno había reservado a organizaciones aliadas; es en este contexto que se genera una conciencia cívica de la población con mayor educación.

Recordemos que a las OSC que inciden en el espacio público, se les llamó Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), cosa que se hace hasta hoy en día. Se les comenzó a ver de

(...) manera estereotipada, como un interlocutor omnipresente, como una parte diferente del gobierno, de la iglesia y los partidos políticos, preocupada y posicionada ante los grandes problemas nacionales. El término ONG cubrió una disímbola multitud indiferenciada de proyectos, intereses, sujetos, prácticas y metodologías de intervención social (Reygadas, 1998: 151).

El cambio se debió colapso de grupos de izquierda, a la desilusión de los partidos políticos, a la búsqueda de espacios de realización personal distinta a la



convencional, y a la necesidad humana de aportar creatividad e innovación (Villalobos citado por León, 2006).

Dadas las anteriores características podemos resumir, que las OSC que buscan un desarrollo social se sitúan en una cuarta generación y tienen como objetivo incidir en la arena política compartiendo la mayoría de las siguientes características:

1) Pueden tener estructuras claramente jerarquizadas, con división de funciones formales e informales, encontramos organizaciones que tienen una estructura basada en patronatos, asambleas, juntas, consejos, mandos medios y operativos.

2) Atienden a todo tipo de población, con escasos recursos, víctimas de violencia, niños de la calle, presos, profesionistas, personas con enfermedades terminales, indigentes, adictos, prostitutas.

3) Tienen registro o figura legal y características tributarias, esto permite acceder a financiamiento nacional e internacional para llevar a cabo sus actividades permitiendo justificar sus gastos procurando no mermar tanto sus recursos económicos.

4) Inciden y participan en el sistema político a través de proyectos con instituciones, poniendo demandas y denunciando la situación de las poblaciones en desventaja, lo hacen ante instituciones gubernamentales pero también, ante instituciones y organizaciones internacionales.

5) Tienden a crear una identidad colectiva, por medio de redes o coaliciones de organizaciones para un determinado fin, sean estas nacionales o internacionales, por ejemplo, los grupos que se oponen al fenómeno de globalización, crímenes o atentados ecológicos, grupos de defensa de los derechos humanos de la infancia y derechos a la educación (la lista podría ser muy extensa).

6) Crean proyectos de desarrollo social como atención a indígenas, ancianos, madres solteras, patrocinados por agencias internacionales y gubernamentales.

7) Forman redes y/o coaliciones de organizaciones para potenciar sus recursos, es el caso de la red Interamericana de derechos humanos, las Mujeres de Negro o la Red por los Derechos de la Infancia.

8) Marcan una diferenciación con el gobierno por sus fines u objetivos; es decir, son autónomas y tienen un ámbito de acción en la esfera social con interés

público, dado que sus acciones se originan por la falta de atención y en ocasiones de sensibilidad de las autoridades gubernamentales.

9) Buscan un desarrollo alternativo a través de la innovación de proyectos que posteriormente maximizan o venden al gobierno.

10) Son flexibles, pues para adquirir recursos y potenciarlos tienen la capacidad de cambiar y adquirir nuevas estrategias y metas a través de la relación con otros actores. Tienen acotado su margen de acción, ya que sus recursos y potencial pueden estar limitados, si las comparamos con las instituciones gubernamentales y las empresas. Son competitivas, ya que regularmente buscan recursos humanos y económicos a través de convocatorias de organismos y/o fundaciones nacionales e internacionales.

11) Se especializan en diversos campos de investigación, ofrecen asesorías, capacitación, voluntariado y asistencia social, se ayudan entre ellas con recursos humanos y materiales elaborando talleres, cursos, foros; intercambiando recursos .

12) Si bien algunas, se mantienen como actores sociales con objetivos y estrategias diferenciadas, lo que en el lenguaje técnico-académico se define como “misión” y “visión, otras mantienen su vinculación a partidos y gobierno con diversos objetivos como obtener beneficios, hacer respetar los espacios ganados a través de procesos anteriores.

El desarrollo de la sociedad civil, se puede observar a través de la consolidación de las OSC, si bien su número no es comparable con el de los países desarrollados, no dejan de ser importantes y significativas sus acciones. Las OSC, buscan incidir en los procesos políticos, han intervenido en temas que atañen a enfoques democráticos que no se ubican en los procesos electorales, sino en la procuración de servicios y derechos. El gobierno al reconocerlas, abrió espacios y mecanismos de participación, los cuales han sido ganados no por las bondades del gobierno, sino por una lucha histórica marcada por los reclamos y las necesidades de las franjas más desprotegidas de la población. Actualmente, los organismos internacionales recomiendan vincular las actividades de la sociedad civil con programas federales y locales, con el objetivo de aprovechar los recursos de ambos. Es relevante mostrar que, ante la ausencia de un Estado eficiente, las organizaciones actúan como una cuña, creando espacios de expresión y hasta laborales, siendo una opción, en la asistencias social. Lo anterior es una muestra del

grado de avance que han alcanzado, ya que varias no sólo piden y asisten, sino que analizan y proponen, se trata de una nueva generación de OC's con un perfil que incide en la cuestión política y social.

La crisis financiera de principios de los años '80, abrió un panorama nuevo, donde varias OC's desempeñaron, un papel cada vez más importante en tareas relacionadas con la asistencia social, la promoción del desarrollo o el fomento educativo, que hasta hace algunos años se consideraban en lo fundamental reservadas a la acción del gobierno.

En el contexto de la crisis, se produjeron medidas tendientes a modificar el papel de las instituciones interventoras en lo social y lo económico, lo cual contribuyó a la preferencia de las fundaciones y organismos de financiamiento internacional que auspiciaban la actividad de pequeñas entidades y estimulaban la actividad de las OSC. En este lapso se le ha reconocido a las OSC, una mayor posibilidad de contacto y participación en la diversidad de problemáticas relacionadas con la pobreza, la marginalidad, la justicia y su flexibilidad en detectar los problemas y atacarlos. Estas condiciones nos han dado pauta para señalar que las OSC contribuyen con su participación a democratizar el espacio público.

Según Sandoval, en el periodo de 1988 a 1998 se consolidaron varios movimientos sociales y cientos de organizaciones sociales y civiles que dieron forma a una sociedad civil organizada y disidente. Entre las organizaciones que surgieron en este proceso encontramos las de indígenas y las campesinas que han defendido la tierra y la sobrevivencia de sus comunidades, universitarias, que se preocupaban por la defensa de los derechos humanos y políticos, derivándose de éstas nuevos actores sociales y políticos que plantearon el reto para transitar a un sistema político democrático. Así mismo, a mediados de esta década se observa la formación de redes de OSC feministas, las cuales realizaban acciones desde la década de los setenta y que consolidaron su trabajo en la década de los noventa.

Poco a poco, las OSC conformaron movimientos reivindicativos y proyectos políticos incluyentes, como las de derechos políticos, humanos, vivienda, derecho al agua; surgieron organizaciones con la capacidad de formar propuestas a nivel de políticas públicas, éstas se circunscribían contra las cargas fiscales, participaban en procesos electorales, en la implementación de políticas públicas y en la formación de redes. La presencia de OSC ha contribuido al proceso de democratización, cuyos

rasgos principales se caracterizan, por tomar en cuenta los intereses de la diversidad cultural y social mexicana, representados en identidades afines por formas participativas y de representación que nacen desde la base misma de la sociedad civil.

En México la democratización, ha sido fundamental para fortalecer las instituciones políticas y sociales, pues se trata de una recomposición en sus reglas y su relación con la sociedad civil; el proceso ha sido lento, pero no obstante dinámico, si realizamos un análisis comparativo de la historia de las OSC. En la década de los '90, se inicia un proceso de modernización incipiente para las OSC, dado que las acciones de estas no fueron suficientes para enfrentar la magnitud de las necesidades sociales; luego de varias crisis económicas, y una sociedad que se transforma de manera dispar, algunas instituciones filantrópicas iniciaron la búsqueda y aplicación de nuevas estrategias, conceptualizaciones e instrumentos, que les permitieran ampliar su capacidad, su incidencia y su eficacia (Eleta citada por León, 2006). En este periodo las OSC tienen objetivos, por lo general de mediano plazo y en algunos casos cuando las OSC cumplen sus metas u objetivos, tienden a desaparecer o simplemente, reorientan sus objetivos y actividades para mantenerse activas.

La diversidad de organizaciones y formas de acción, gestión y participación, que han llenado la escena nacional muestra hasta qué punto se ha reactivado y consolidado la sociedad civil mexicana en los últimos años, convirtiéndose en un espacio amplio, diverso y en expansión, que está inaugurando un horizonte de posibilidades, para la acción ciudadana, la acción social y la acción política (León, 2006).

La presencia de estas organizaciones abre una etapa en la historia de México que podemos calificar de ciudadanización activa, cuyos rasgos principales son el que, por una parte, los intereses de la diversidad cultural y social mexicana se representan a través de identidades afines y el que, por otra parte, las formas participativas y de representación nacen desde la base misma de los grupos sociales (Calvillo 2000:12).

Hacia finales de los '90 y principios de este siglo, se argumentó, que las OSC habían proliferado por la crisis de los partidos políticos, esto significó que los canales

tradicionales en los cuales la sociedad pudo encontrar la solución de sus demandas, no habían funcionado en su totalidad. Las causas pueden ser las siguientes:

- 1) la permanencia en el poder ejecutivo por parte del PRI hasta el año 2000,
- 2) la manipulación electoral y la utilización de recursos del gobierno a favor del PRI,
- 3) la apatía de los ciudadanos al no ver la utilidad de su voto,
- 4) la incapacidad de los partidos políticos de resolver los problemas más inmediatos de los ciudadanos, y la desconfianza por no cumplir las promesas hechas,
- 5) la creencia ciudadana de que los dirigentes de partidos políticos se preocupen sólo por obtener el poder para su beneficio y no preocuparse después por los ciudadanos,
- 6) la experiencia de la sociedad civil que puede resolver sus problemas a través de organizaciones sin la intervención de partidos políticos,
- 7) el desinterés de los ciudadanos en la participación de los procesos electorales (Cansino 2002).

Cansino afirma que, en realidad los partidos políticos, los gobiernos y las instituciones representativas en general, no han sido capaces de mantener márgenes aceptables de legitimidad y gobernar sin contratiempos. Ante esto, los ciudadanos se sienten menos representados por los partidos o menos identificados con las autoridades políticas; de esta manera las elecciones son un referente cívico indispensable pero aun así, cada vez se cree menos en los motivos de los políticos profesionales.

La crisis de los partidos se ha traducido en situaciones más o menos extensas de apatía política, despolitización y hasta ha hecho prosperar a actores y partidos supuestamente anti políticos que empiezan a capturar mayor atención de los electores que los políticos tradicionales. En contrapartida, una parte considerable de nuestras sociedades ha decidido organizarse autónomamente frente a la imposibilidad real, la ineptitud o el desinterés de las instituciones y las autoridades políticas para satisfacer y responder a las demandas sociales acumuladas. Diariamente surgen nuevas organizaciones e iniciativas

independientes de la sociedad civil a pesar de, o al margen del sistema político, los partidos y las autoridades (Cansino, 2003: 5).

Se hablaba en ese entonces, de un redimensionamiento del sistema político, ya que se han abandonado, paulatinamente las prácticas de autoritarismo, para entrar en un proceso de democratización y se han propiciado condiciones para atender los problemas públicos, sin embargo, se advierte la necesidad de crear políticas efectivas para enfrentar los problemas sociales que rodean a la población. En este sentido las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y se desarrollan, deben contar con una formulación correcta que incluya el consenso, corrección, factibilidad en sus contenidos de formación, implementación, impacto y evaluación (Aguilar, 2000: 22). Otro elemento que impulsó el cambio fue el reclamo de la democratización en el sentido de poner frenos y controles a los gobiernos.

En este proceso de democratización varias OSC, en el año de 1994, participaron como observadoras en procesos electorales. En ese mismo año surgen importantes acciones de organizaciones como: Alianza Cívica, la Red Mexicana de Derechos Humanos, Frente por Derecho a la Alimentación, Colectivo Mexicano de Apoyo a la niñez entre otras y la “administración Zedillo” integra en el Plan Nacional de Desarrollo la participación de OSC, al incluir las sugerencias y recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Las experiencias de participación ciudadana, se multiplicaron, una vez que se precisaron los objetivos a lograr, pues se elaboraron y probaron instrumentos y metodologías de observación y vigilancia ciudadana cada vez más pertinentes y calificadas. Las OSC empezaron a jugar un papel de contrapeso al corporativismo y al autoritarismo gubernamental; como expresión social organizada, sumaron su fuerza a las iniciativas de movimientos y partidos políticos de oposición para impulsar una reforma electoral que incluyera la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE), hiciera transparentes los procesos electorales, y estableciera dispositivos que prohibieran la compra y coacción del voto (Reygadas: 2001: 8).

El trabajo de las organizaciones en los procesos electorales contribuyó a generar confianza hacia las instituciones electorales. La relación entre el gobierno y las OSC ha tenido un carácter evolutivo, en una primera fase se observa una serie

de desfases y faltas de correspondencia, que se veían plasmados en la legislación, también encontrábamos concepciones y formulaciones del modelo del sistema político basado en un poder ejecutivo muy poderoso que no permitía una libre participación ciudadana, sin embargo, en la siguiente fase, se llevaron a cabo reformas que buscaron propiciar la participación social de la sociedad civil.

Los distintos niveles de gobierno, tuvieron como objetivo incrementar la corresponsabilidad de las OSC; pero el problema fue la marcada desigualdad en sus aportes. Es decir, se aceptaba la posibilidad de recibir sus sugerencias, pero no se establecían criterios claros, ni mecanismos obligatorios para llevar a cabo las que se considerasen pertinentes. Se avalaba la importancia de la participación, pero como es obvio, se alentaba sólo a la que respondía a modalidades fomentadas por las instituciones del sistema político (Gordon, 1998: 50). Es a partir de la “administración Zedillo” y la primer parte de la “administración Fox” que se inician a observar con mayor claridad la aparición de un marco legal y la creación de mecanismos que permiten a las OSC, el acceso a recursos públicos y a su integración en programas para el planteamiento de políticas públicas.

Es en este periodo cuando la ciudadanía, a través de las OSC, tiene una vía de participación alterna, respaldada por instituciones gubernamentales e instituciones internacionales; el resultado fue la incidencia en el ámbito público, y el incremento de sus acciones significó una mayor relevancia y trascendencia para algunas organizaciones que ya contaban con una larga experiencia, así se formaron canales, modelos y mecanismos para la participación de la ciudadanía en programas gubernamentales o políticas públicas<sup>18</sup>.

Por todo lo anterior podemos concluir que algunas OSC, se encaminaron en un largo proceso que les implicó:

1. Cambiar el enfoque de sus acciones asistenciales y de promoción de una esfera privada a una esfera con presencia pública.
2. Transformar su identidad.

---

<sup>18</sup> Ivi página 32.

3. Adoptar nuevas estrategias y aliados, de orientarse sólo hacia un espacio social a colaborar con el gobierno.

4. Demostrarse activas y distantes de las concepciones del gobierno en la intervención en las políticas públicas.

5. Anteriormente buscaban recursos principalmente en donaciones privadas, ahora compiten y exigen financiamiento al gobierno.

6. Pasaron de una programación sin trascendencia a una planeación con mayor profundidad.

7. Aumentó su capacidad profesional y técnica.

8. Tenían una actitud aislada y pasaron a formar redes o coaliciones con objetivos compartidos, para concordar acciones en ámbitos regionales o nacionales (Canto, 1998: 82).

Las OSC en México se han desarrollado a la par de los acontecimientos tanto mundiales como estructurales, porque han sido las crisis políticas, económicas, los grandes movimientos y la pérdida de símbolos, que han reorientado las políticas gubernamentales; esta reorientación ha implicado que, lo que se conocía como Estado de bienestar o Estado asistencial haya quedado atrás, los nuevos modelos o reorientaciones económicas, han tenido como consecuencia la aparición de problemas públicos y la acentuación de otros. Sumado a un proceso de democratización, se debe señalar, en otro orden de cosas, que los nuevos efectos de los mercados internacionales y la búsqueda de una participación más continua del individuo, se observan como parte de nuevos procesos en nuestro entorno.

A través del análisis planteado se observa, que en los procesos de institucionalización hacia finales de la década de los noventa, se incluyen o reconocen acciones de los ciudadanos organizados y se formalizan canales de participación, algunas OCS influyen de manera relevante en la realización de planes y estrategias, que posteriormente adopta el gobierno. El sistema político se torna más complejo, pues la interacción de los actores es diversa al igual que los motivos, las respuestas y pactos que se dan entre los actores que tienden por lo regular a servir de apoyos a las organizaciones, ya que de esta forma éstas puedan continuar trabajando o ampliar el espectro de sus actividades.



Finalmente, estas organizaciones son consideradas como un canal y un medio para que, parte de la ciudadanía, se organice y pueda incidir en el espacio político y público; como hemos notado, el grado de profesionalismo que rodea a varias OSC, nos habla de la capacidad de participación e incidencia que pueden llegar a tener, siendo mayor su influencia cuando actúan agrupadas en redes; por otro lado, los mecanismos empleados para incidir y en algunos casos sobrevivir, se tornan cada vez más complejos.

#### **1.4.2. Las organizaciones del Tercer Sector <sup>19</sup> en Italia**

En Italia, la sociedad civil, había logrado un desarrollo importante ya en el siglo XIX, con la difusión de iniciativas cívicas que fueron contextualizadas en la esfera de la vida eclesiástica y en aquellas del movimiento obrero, estas iniciativas dieron vida a los modernos partidos políticos (se piense a la fundación del Partido Socialista italiano que data del 1892), a los Sindicatos, a las Cooperativas de Ayuda Mutua, a las Obras Pías y a las Organizaciones de Voluntarios. Estas organizaciones respondían, a las necesidades de la clase obrera y de los más pobres y necesitados de atención, que reclamaban el reconocimiento de sus derechos políticos y sociales. Eran organizaciones autónomas, que estaban en conflicto con el Estado Nacional (periodo post Resurgimiento), las mismas sufrieron los primeros cambios con la reforma de las Obras Pías, pasaron a la esfera del Estado con la ley Crispi del 1890 y se las transformó en Instituto Público de Asistencia y Beneficencia. Las OSC todavía tienen, un rol relevante hasta el ascenso del Fascismo, irrigando los partidos políticos que estaban unidos al movimiento obrero y católico y que consiguen espacios de suma importancia en el Parlamento italiano y en la sociedad.

En el periodo post bélico, con el nacimiento de la República Democrática Italiana una parte de estas OSC se integran al Estado sobreponiéndose a las

---

<sup>19</sup>El Tercer sector también denominado "Tercer sistema", "Economía civil", "Tercera dimensión", "Privado social" o genericamente "non profit" constituye una galaxia cuantitativamente relevante pero diferenciada internamente por organizaciones con diferentes formas jurídicas, pero que tiene en común el hecho de ser organizaciones de carácter privado que operan sin fines de lucro, tienen una finalidad social o típicamente solidaria y pueden realizar intervenciones en distintas áreas o ámbitos, todas ellas promueven la participación directa de los ciudadanos, ampliando sus actividades específicas, produciendo servicios y redistribuyendo recursos en Frisanco, R. "Il ruolo della società civile e gli strumenti della partecipazione attiva" Verona, 2008.

instituciones democráticas. Es a partir de los años '70, que nace una nueva oleada de organizaciones de la sociedad civil con el desarrollo del "Tercer sector" que emerge después de la crisis del '68 y del declinar de la participación ciudadana en los partidos políticos, se produce así una escisión entre la sociedad civil y los partidos, por una parte, las organizaciones de ciudadanos reivindican la autonomía absoluta de los partidos, por otra, los partidos pasan de la parte del Estado, siendo legitimados por éste.

Como señalan Moro y Vanini,

(...) actualmente el poder de los partidos está más presente en el control de los recursos del Estado, en la gestión de las instituciones públicas, sea a nivel nacional que local, es una presencia activa en las dinámicas de la sociedad civil y los vínculos de confianza con los ciudadanos (Moro y Vanini, 2008).

El reciente crecimiento de las OSC, está unido al compromiso social de frente a una crisis de legitimidad del sistema de Welfare State, a la reducción del gasto público y a las distintas reformas que abren espacios de intervención y de participación para las formas organizadas de la sociedad civil. Es así que el desarrollo de la sociedad civil, supera el sistema diádico, constituido por el mercado y el Estado que no puede hacer frente, a las necesidades emergentes de una sociedad articulada y compleja como lo es la sociedad italiana.

Una sociedad rica y compleja que por el crecimiento de sus sectores medios, tiene un fuerte impulso participativo y requiere una mejor calidad de vida, tiene una mayor preocupación con respecto a diversos temas como por ejemplo, el ambiente y la cultura, la educación y la asistencia sociales en este escenario que asistimos a un proceso (presente en todos los sistemas europeos) de emersión y proposición de formas organizacionales y jurídicas promovidas por la sociedad civil, con la finalidad de producir bienes y servicios de utilidad social.

La evolución y el nacimiento de nuevos sujetos y actores sociales con características diferenciadas, es la consecuencia de los cambios y mutaciones de las necesidades y expectativas de los ciudadanos en función de un mejoramiento de la calidad de vida, ciudadanos que aspiran entre otras cosas, a tener buenos servicios sociales y de salud más próximos a ellos, un mejor ambiente, más posibilidades de consumo, educación permanente y un buen servicio de protección

civil. Esto significa un cambio en la relación Estado- ciudadano, ciudadanos que, con un mayor grado de participación y conexión con el propio territorio responden más rápidamente a las necesidades de la población ocupándose e interesándose del “bien público”.

Todo esto ha determinado procesos de innovación social, que se han traducido en algunos casos en innovación organizacional, como se puede verificar del nacimiento de las cooperativas de solidaridad social después definidas como cooperativas sociales.

El gran desarrollo de las organizaciones no lucrativas, se acompaña gradualmente en Italia a una orientación, que da a sus varios componentes un rol decisivo en la realización, implementación y creación del sistema de Bienestar. La legislación general da fe de un proceso de regulación institucional destinado, a conferir a las organizaciones un marco legal necesario para desarrollar las actividades de servicios, para darles ciertos beneficios fiscales, para identificar con mayor precisión las formas y canales de apoyo financiero (no solamente estatales) sino también para considerarlos no sólo como actores sociales sino autores y negociadores de y en las políticas sociales. También se demuestran importantes las leyes que determinan profundos cambios en la relación Estado y gobiernos locales (Regiones, Provincias y Municipios) de estos últimos con sus ciudadanos y de los ciudadanos con sus organizaciones<sup>20</sup>

A través de un proceso de reorganización del sistema político administrativo (que va desde la elección directa de los alcaldes a la reforma de la Constitución) y del sistema de Bienestar, se logran dos principios guía fundamentales, que regirán este proceso de reorganización:

*-la descentralización de las competencias administrativas y la decisión del gasto público para el territorio y*

---

<sup>20</sup> El proceso de reforma empezó en el 1990 con la ley 142 (Ordenamiento de las autonomías locales) y la Ley 241/90 (mejor conocida como la ley sobre la transparencia administrativa) que encuentra su aplicación con el llamado “paquete Bassanini” (Ley. 59/1997, ley que delega y organiza las funciones de las Regiones y los Entes locales, Ley. 127/ 97) ésta se traduce en los principios de la Ley nº 59 y los articula en el artículo en los decretos legislativos.; D.Lgs 112/ 9, con los cuales vienen transferidas las funciones del Estado a las Regiones y a los Entes locales, en fin se reforma el Título V de la Constitución italiana (L. 3/2001). En fin el artículo. 118, último coma de la reforma del Título V de la Constitución, refuerza y reafirma ulteriormente la Ley. 266, que dicta la importancia de las acciones de los ciudadanos”, y afirma sustancialmente que deben seguir el “interés y el bien público” intereses y bienes que no son de exclusiva competencia de las instituciones públicas.

- el diseño de un sistema de servicios integrados e intervenciones al cual contribuyen todos los actores sociales del territorio.

A saber son leyes que reforman las competencias institucionales sobre la base del principio de subsidiariedad vertical y horizontal<sup>21</sup>, y comporta una real democratización del Estado, señalando el pasaje de un sistema centralizado y burocrático a un sistema descentrado y participativo.

Fue importante también la aprobación de la Ley 285/97<sup>22</sup>, que ha abierto las posibilidad a las organizaciones de participar en la elaboración de proyectos integrados, abriendo talleres de concertación y co-proyectoración con los Entes locales, talleres difusos en todo el país a partir de estos año.

El parlamento promueve a partir de la Ley nacional 328/00, un “sistema integrado de servicios e intervenciones sociales”, con ella hay una orientación a co-responsabilizar las fuerzas del tercer sector en todos los momentos decisionales, sobre todo a nivel local y en aquellos que tienen que ver con las políticas sociales, iniciándose a formar un sistema de “*Bienestar solidario*” o mejor conocido en Italia como “*Welfare solidario local*”.

A nivel nacional, se instituye el “Plan de Zona”<sup>23</sup> o Piano di Zona que es instrumento de programación colectiva de las política sociales, que tiene en cuenta una pluralidad de sujetos presentes en cada territorio, los planes establecidos son organizados por los Alcaldes de las ciudades, en un proceso que se comparte con los sujetos sociales. Hay entonces una programación concertada, entre todos los sujetos activos del territorio local, se reconocen entonces la autonomía de las organizaciones a expresarse, para poder cumplir e intervenir de la mejor forma en la

---

<sup>21</sup> [http://www.vatican.va/holy\\_father/pius\\_xi/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_it.html)

<sup>22</sup> Ley del 28 de agosto 1997, n°. 285, "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

<sup>23</sup> El Plan de zona es la ocasión que se ofrece a la comunidad de leer, evaluar, programar y guiar el propio desarrollo, es un plan regulador del funcionamiento de los Servicios a la Persona. El Plan presenta distintas fases en el respeto de las competencias técnica de cada uno, son invitados a participar todas las instituciones pública, las instituciones privadas especializadas en determinado sector(ancianos, jóvenes, dishábiles, menores, infancia), las familias y las organizaciones sin fines de lucro como se establece el Ley Cuadro sobre los Servicios Sociles, n°. 328 del 2000.

construcción de planes de prevención, de salud, educación y de bienestar psico-físico de la población.

Reportamos aquí algunos datos del ISTAT<sup>24</sup> (Istituto nazionale di Statistica), que junto al CNEL (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro) realizan la primer relación escrita sobre las organizaciones no lucrativas en todo el territorio italiano, según los autores del informe (el primero en Italia a ser realizado por dos entes de investigación de corte nacional), "con la ley del 7 de diciembre del 2000, n°.383(Disciplina delle associazioni di promozione sociale) el mundo del Tercer sector hace su ingreso formal en la vida institucional del País.<sup>25</sup> En el mismo informe se presentan las organizaciones del Tercer sector como organizaciones, que si bien están orientadas al "bien e interés público", contribuyen en forma significativa a la producción de bienes y servicios como por ejemplo: el desarrollo de los servicios a la comunidad, la recuperación de sujetos en estado de exclusión, el sostén a la comunidad y la recuperación del ambiente y de bienes culturales, dichas funciones como dijimos anteriormente están regidas por el principio de subsidiariedad.

El informe recoge datos agregados sobre las organizaciones de voluntariado, las organizaciones de promoción social, las cooperativas sociales, las fundaciones y las organizaciones no gubernamentales, que son todas organizaciones reconocida por la legislación italiana.

Tenemos entonces que en el año 1999, habían en el territorio italiano un total de 221.412 organizaciones sin fines de lucro, que empleaban 4 millones de personas de las cuales, 3.200.000 unidades eran voluntarias y que registraban en sus balances económicos un total de 38.000 millones de euros de entrada. El 51.1% ,de éstas estaban localizadas en el norte del País, el 63.3% tenía forma jurídica no reconocida, el 63.4%, operaban prevalentemente en el sector de la Cultura y del deporte, el 78.5% se había constituido después del año 1980, el 80.2% operaban con voluntarios mientras que el 87.1%, eran financiados por sujetos privados.

La relación entre las organizaciones sin fines de lucro y la población residente era a nivel nacional de 38.4 organizaciones cada 10.000 habitantes, en las regiones

---

<sup>24</sup> <http://www.istat.it/it/istituto-nazionale-di-statistica>, "Primo rapporto Cnel/Istat sull'economica sociale.Dimensioni e caratteristiche strutturali delle istituzioni non profit in Italia", Roma, Junio 2008.

<sup>25</sup> Ibidem citación 30.

del norte y las centrales era de 44.0 y 42.3 unidades c/10.000 hab respectivamente, mientras que para las regiones del sur del País era de 29.4 c/10.000 hab, es relevante para esta tesis marcar que en el año 1999, el Trentino Alto-Adigio contaba con la presencia de 88.7 unidades por cada 10.000 habitantes, siendo la región septentrional que presenta mayor difusión de organizaciones en el territorio por número de habitantes <sup>26</sup>.

En la siguiente tabla realizada por el ISTAT se pueden ver los datos individuados en el censo del año 1999 y que recoge datos de la presencia de las organizaciones durante 40 años de historia.

**Tabla 1. Censo de las organizaciones sin fines de lucro 1950-1990**

	Asociaciones reconocidas	Fundaciones	Asociaciones no reconocidas	Comités	Cooperativas sociales	Otras formas	Total
Hasta el 1950	3.495	239	5.004	78	33	1.410	10.258
1951-1960	1.835	135	2.448	48	13	368	4.846
1961-1970	2.907	172	4.287	70	20	421	7.877
1971-1980	8.188	385	13.722	373	333	1.609	24.609
1981-1990	15.245	671	31.132	863	1.741	1.955	51.606
Después del 1990	29.640	1.406	84.159	2.401	2.511	2.099	122.216
Total	61.309	3.008	140.752	3.832	4.651	7.861	221.412

Fuente: Istat, Censo de las organizaciones sin fines de lucro, 1999.

Como se observa en la tabla, y como ya hemos mencionado, desde los años '60 el crecimiento de las organizaciones ha visto un incremento progresivo, las razones del suceso de estas organizaciones, no solamente están en relación con aspectos contingentes, como la necesidad de afrontar las carencias del sistema público o problemas estructurales del mismo, sino también se debe a razones intrínsecas al Tercer sector, como por ejemplo aquellas que tienen que ver con la toma de responsabilidades de las comunidades locales y de las organizaciones

<sup>26</sup> lvi página 48.

locales, para la creación de bienes y servicios de utilidad social, orientados a cumplir con las demandas de las personas.

Se puede afirmar entonces, visto el cuerpo normativo que legisla este sector, la gran cantidad de recursos humanos y económicos que maneja y sobre todo por el modo de organizar las “relaciones de confianza” es que este sector, se ha convertido en “otro” sector, en la producción de servicios a la persona.

Las organizaciones del Tercer sector, juegan, entonces, un rol fundamental en virtud de algunas de sus características:

- el compromiso y la dedicación con y hacia la comunidad de la cual expresen sus valores, definen sus problemas y a los cuales encuentran solución;

- la capacidad de movilizar recursos presentes en la comunidad trabajando con ella;

- el conocimiento de las necesidades comunitarias y locales, la capacidad de respuesta, la flexibilidad organizacional y gestional, su radicación territorial (algunos de éstos aspectos, están íntimamente relacionados con la estructuración de las organizaciones de pequeñas dimensiones, que tienen en general un alto grado de cohesión);

- una gran potencialidad en la creación de redes y de conexiones con los otros sujetos activos del territorio.

Este sector se convierte entonces en un interlocutor, en un co operador del Estado y de la administración pública en los diferentes ámbitos de negociación y de elaboración de proyectos para y por la comunidad territorial en la que están insertados, y como ya dijimos en una nueva co-construcción de un sistema de Bienestar mixto para los ciudadanos italianos, es así que el sistema se alimenta y se retroalimenta favoreciendo el sistema de empowerment comunitario.

## **1.5 Las Ocpd y las Cooperativas sociales un intento de clasificación**

A lo largo de los párrafos anteriores, hemos caracterizado las organizaciones de la sociedad civil haciendo énfasis en características, que al lector pueden aparecer como características de orden gestional o que competen a la vida externa de las organizaciones, me refiero con esto a las leyes, situación política y

económica. En realidad hemos encontrado muchos puntos en común entre las Organizaciones Civiles de Promoción y Desarrollo (OCPD) y las Cooperativas Sociales (CS) pero, ¿cuáles son ellos? En primer lugar encontramos en parte una comunión en los orígenes de las mismas, que tienen sus raíces en movimientos sociales, movimientos religiosos y partidos políticos.

El desarrollo moderno de este tipo de organizaciones se puede trazar en la década de los años noventa. Se observa además que la vida de las organizaciones precede en gran medida el reconocimiento jurídicos de las mismas tal y como se conoce en la actualidad. Es decir, primero las organizaciones se constituyen y luego son reconocidas a nivel jurídico y a nivel tributario, lo que nos da una indicación de como el gobierno concibe la actividad de las mismas.

Otro aspecto interesante que ya remarcamos es la cuestión de las redes sociales que tienden a formarse y a su gran arraigo en la comunidad, si bien en México para el período escogido las organizaciones, una en particular, Artistas por la Calle, que como veremos decide de participar en el proyecto Matlapa, no carece del tiempo necesaria para poder enclavarse del todo en el territorio. Para cerrar este aspecto de las características que hacen comparables las CS es mirarlas, estrictamente desde su intervención socioeducativa. Para sintetizar esta caracterización encontramos organizaciones que:

- En el código genético de estas organizaciones se encuentra una filosofía, una moral y una ética, que se niega a ver la Pobreza en todas sus formas, como un hecho normal, combatiéndola con cada medio posible;
- Son organizaciones que son multiplicadoras de una cultura del cambio, que permite a través de la intervención en la vida de los beneficiarios de lograr mejorías, esa cultura es transmitida a otras instituciones y personas que se preocupan y ocupan de la misma problemática;
- Realizan diagnósticos de la situación de las poblaciones con las que trabajan, lo que quiere decir que se preocupan de definir los proyectos educativos que desarrollaran durante su intervención;



- Intervienen entonces, con poblaciones expuestas a riesgos sociales y desviación social haciéndolo bajo la óptica de los derechos,
- Tratan en el caso de México de dar identidad legal a los beneficiarios,
- Cooperan y colaboran con las personas que son objeto de su intervención, como modo de definir mejor los objetivos mismos de la intervención, el cambio de los beneficiarios es un cambio concordado, para lograr que los sujetos sean autónomos y participes de los cambios, no solamente a nivel personal sino también a nivel comunitario, en esto se puede decir que son unos “adelantados”;
- Utilizan diferentes instrumentos para lograr los objetivos educativos, estos instrumentos son las diferentes disciplinas de las artes, como escultura, cine, teatro, música, dibujo, fotografía, literatura,
- Tejen redes comunitarias e inter organizacionales, como forma de acelerar los cambios, cambios que se repercuten al interno de la comunidad misma, reforzando así procesos de empoderamiento,
- Se consultan con psicólogos y otros profesionales para poder determinar el nivel de la intervención a realizar, como forma de mitigar el dolor, contener el daño psicoafectivo y saber hasta dónde desarrollar el proyecto con los beneficiarios,
- En la medida de lo posible y de la aceptación del beneficiario, intentan reconstruir los lazos familiares y afectivos que se han roto precedentemente
- Tratan de incluir socialmente las personas en estado de vulnerabilidad, a través de su inserción y atención en las diferentes instituciones sean éstas educativas, de Salud, laborales y otras, bajando así el grado de *ghetización* y aislamiento social.

Vemos así que estas organizaciones, que se encuentran en contextos diferentes, tienen un común denominador que es incrementar el estado de bienestar

de sus beneficiarios y de la comunidad misma en donde se encuentran y desarrollan su trabajo.

## 1.6 Del Estado benefactor al Estado neoliberal

Debido a la crisis capitalista del 1929 y sus efectos a nivel mundial, Keynes critica la teoría liberal de Smith en su libro “Teoría general sobre la ocupación, el interés y el dinero” y recomienda la intervención de Estado en la economía con la finalidad de propiciar y fomentar la inversión y la producción, el empleo y la demanda con el objetivo de retardar la crisis económica. Sus ideas conocidas como keynesiamismo estuvieron en boga hasta la década de los años '60. El keynesianismo fue refutado por varios autores como Friedman, que se oponían a la intervención del Estado en la economía porque tenía y continúa teniendo muchos efectos negativos para la sociedad, a esta nueva corriente que se opone a la intervención del Estado se la conoce como neoliberalismo y su principal planteamiento es que el libre mercado, es el único mecanismo que asegura la mejor asignación de recursos en la economía y como consecuencia promueve el crecimiento económico y que por lo tanto se debe fomentar el libre mercado sin prohibiciones estatales. Con base a los principios del neoliberalismo, cada grupo de gobernantes en cada país, ha ido construyendo su modelo de política, en particular para el caso mexicano las políticas neoliberales comienzan como dijimos anteriormente a manifestarse con los gobiernos de de la Madrid, continuando hasta hoy día. Los economistas de la UNAM (Méndez, 1999) señalan las consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal mexicano y han encontrado una serie de efectos de las políticas económicas, que pasamos a enumerar<sup>27</sup>.

- a) Disminución del producto *per cápita* durante los años 1983-2000.
- b) La producción agrícola e industrial no logran un crecimiento constante, por lo que no logran cubrir los requerimientos de la población, se habla incluso de

---

<sup>27</sup> Para los objetivos de este trabajo de tesis, solamente tomaremos algunas de las características del modelo neoliberal mexicano.

un proceso de desindustrialización, con el cierre de pequeñas y medias empresas.

- c) Explotación y venta irracional de los productos estratégicos como el petróleo mexicano.
- d) Aumento de la deuda externa y fuerte dependencia de los Estados Unidos de América, a la vez se dan muchas facilidades al capital financiero no productivo tanto nacional como internacional.
- e) Reducción de los gastos del sector público aumentando los ingresos a través de impuestos y aumentando los precios de los bienes y servicios públicos, así mismo se baja la inversión en educación y salud, vivienda, medio ambiente e infraestructuras.
- f) La creciente injusticia social, provoca protestas y huelgas contra las políticas neoliberales que sumen en el atraso muchas actividades, regiones, grupos y personas. Durante el período 1983-2000, padecen desnutrición 24 millones de personas, algunos estudios hablan de casi 45 millones de personas, lo cual representa casi el 50% de la población mexicana.

Para legitimarse entonces, las élites gobernantes adoptaron las propuestas neoliberales asumiéndolas como programa de gobierno; para que fueran aceptadas por la sociedad, a pesar de un fuerte costo social, su puesta en marcha fue acompañada de grandes despliegues publicitarios en el que intervinieron todos los medios de comunicación (periódicos, revistas, radio, televisión) y en el que participaron tanto ideólogos estrechamente ligados a los tecnócratas que gobernaban desde 1982 como analistas e intelectuales. Predominaron las posiciones triunfalistas (tras el fracaso del modelo anterior, el país por fin iba a entrar a la era de la modernidad), las verdades a medias (la forzosa ineficacia de las empresas estatales, por ejemplo) y las falsas oposiciones (el Estado de bienestar es malo, el Estado liberal es bueno).

Vemos entonces como las nuevas estrategias puestas en marcha, han tenido como objetivo la reestructuración del Estado (que, en forma paradójica, fue llevada a cabo por las élites gobernantes sin la participación de la sociedad e implicó, a la larga, una reducción de la soberanía estatal y el dismantelamiento de las bases tradicionales de su poder), así como la instauración de un nuevo modelo económico

al pasar de uno proteccionista y nacionalista a otro abierto al exterior. Por su envergadura, estas reformas tuvieron repercusiones en todos los niveles de la realidad social (en lo económico, lo político y lo social) y tocaron tanto a las bases estructurales del sistema político (partido de Estado y corporativismo) como a las ideológicas (nacionalismo, agrarismo, obrerismo) del Estado post revolucionario (Revueltas, A., sf).

Si bien las consecuencias de las políticas neoliberales en México son visibles desde hace 30 años, en Italia las consecuencias se inician a ver desde el año 2007, el aspecto más saliente de la crisis y que no abordaremos en este contexto, es la del lento desmantelamiento del aparato estatal a través de la privatización de amplios sectores de la administración pública y la descentralización de los poderes estatales y regionales.

Es cierto que el modelo neoliberal está tocando las estructuras sociales, políticas, morales y económicas de este país, pero también es cierto que el punto de desarrollo en ambos países, quizás permita a Italia enlentecer el proceso de deterioro que se está esbozando. Como veremos en el siguiente punto, todavía se mantiene en Italia parte del Estado de bienestar, que en realidad es la garantía de que las organizaciones y los ciudadanos, reciban todavía una serie de servicios y beneficios que van de acuerdo a sus necesidades.

## **1.7 La otra cara de la moneda, una diferencia sustancial, el Estado de Bienestar**

¿Por qué la otra cara de la moneda? Es importante ver con quienes tienen que colaborar y cooperar hoy las organizaciones civiles o las organizaciones del Tercer sector en Italia, el análisis histórico del desarrollo de este sector, como vimos ha nacido gracias a las luchas que han sostenido grandes sectores de la población organizada durante toda la historia de los siglos XIX y XX.

Tensiones, luchas, demandas, pedidos, negociación que se han generado para modificar el espacio público, por el bien y el interés público, han dado nacimiento a un vasto mundo organizacional que tiene diferentes características en los distintos países. Si bien por un lado, para los casos elegidos, tenemos amplios sectores de la población organizados, del otro, tenemos dos Estados que interpretan

y actúan en forma diferente la cuestión de la construcción de los niveles de atención a la población, el campo de juego en ambos casos, como paulatinamente se va evidenciando, es el campo de las políticas sociales.

Según Borzaga y Fazzi, las políticas sociales, son acciones finalizadas principalmente a producir bienestar y tutela social, el así definido “Bienestar” es el conjunto de las condiciones que generan bienestar y tutela social, es el resultado histórico de la acción conjunta de varios actores sociales. El rol de cada uno de ellos varía, con el variar de las condiciones sociales, económicas e históricas de cada época y lugar geográfico, sin embargo esta definición se confunde muchas veces con la definición de Welfare State o Estado de Bienestar, que en realidad prende cuerpo a través de la intrincada interrelación de los actores que ponen en acción .las diferentes políticas sociales.

En esta visión de bienestar, es lícito preguntarse quienes pueden ser los actores o sujetos colectivos que contribuyen a determinar los niveles de tutela y de seguridad colectiva. Siguiendo esta forma de pensar, es claro que hay una separación del modo en el que comúnmente se piensan las políticas sociales, o sea que éstas, están exclusivamente constituidas por aquellas intervenciones ideadas y realizadas en modo consenciente por un único sujeto: el Estado o la administración pública.

Sin embargo, en el amplio marco de las intervenciones y de las políticas sociales, se encuentran otros actores colectivos capaces de generar bienestar: ejemplo de los mismos son la Familia, el Mercado y el Tercer sector. Es así que cada país y cada sistema económico y social, termina por ser caracterizado por un modelo de Bienestar que es una mezcla de actores colectivos que entienden en el Sistema y en la política social.

Visto que no es posible para un trabajo como este, hacer un exhaustivo análisis de todos estos actores, nos hemos limitado al análisis de dos de estos actores colectivos: el Estado y el Tercer sector u el sector de las OC's, sin dejar de valorizar los otros dos que en la dinámica social y en particular en la dinámica de la intervención social y socioeducativa, tienen una cierta relevancia, ya que son innumerables los ejemplos en los cuales las organizaciones civiles tienen que apoyarse al Mercado y a la familia para poder continuar con su actividad.

Borzaga y Fazzi definen el Estado como:

El conjunto de instituciones a las cuales una determinada colectividad ha atribuido, en el tiempo, el deber de garantizar, no solo, el respeto de una serie de reglas que tienen como objetivo la convivencia civil, sino también el desarrollo de las actividades destinadas a acrecentar el bienestar de la población, el cual actúa en base al principio de autoridad que viene ejercitado a través de las actividades legislativas y administrativas, según un proceso decisional regido por el principio de la representación y el principio de la democracia (Borzaga, 2005).

Como ha evidenciado Ritter (1991) el concepto moderno de Estado, representa una evolución de las formas de comunidad política como la polis griega o la civitas romana, así como de las ciudades-Estado italianas de los siglos XV y XVI, donde la palabra Estado se refería a la posesión del poder.

En los siglos sucesivos, el término ha señalado primero la organización política de los Estados pre moderno y sucesivamente fue usado para indicar la unidad política de una cierta población. Actualmente, en el concepto de Estado entran todos los entes públicos con poder coercitivo a diferentes niveles: central, federal, estadual, regional, con las respectivas administraciones regionales y locales como el provincial o municipal.

Una de las funciones del Estado, es la función redistributiva y es a través de ésta que el Estado reparte rentas, medios y oportunidades para los ciudadanos, siendo una de sus funciones más importantes el garantizar a todos un adecuado nivel de bienestar, a través del acceso a los servicios básicos, como instrucción y salud así como de asegurar las mismas oportunidades de realización económica y personal a individuos de distintos extractos sociales. La redistribución, se da a través de servicios o de flujos monetarios, en forma de servicios gratuitos para los ciudadanos.

La función redistributiva, en general va acompañada de la función asegurativa del Estado, que tendría que prevenir graves pérdidas de bienestar, la pobreza o en general la exclusión social, se piense como ejemplo en las becas de estudio que otorgan las instituciones nacionales como las Secretarías o Ministerios.

En general, los actores de producción de bienestar, tendrían que contribuir de manera complementaria en sus funciones, a veces desarrollando actividades similares

u operando con el mismo objetivo, el de responder a los mismos problemas de la comunidad, pero actuando bajo diferentes lógicas en la redistribución de los recursos. Se ve así, que los diferentes actores de bienestar muchas veces cumplen funciones análogas, pero con principios filosóficos de acción, con criterios de producción, modalidades de ubicación, de los recursos y de financiación, bien diferenciados. Si se piensa por ejemplo, al principio de igualdad que debería mover la acción pública, éste se enfrenta históricamente con prácticas de lobbying, y con orientaciones y culturas políticas clientelistas que inducen a privilegiar diferentes grupos de ciudadanos en vez de otros, poniendo así en peligro los procesos decisionales democráticos. De todas maneras, aparece evidente que cada sistema socio-económico es fruto de las acciones conjuntas de los diferentes actores del bienestar y que su rol, puede ser más o menos relevante dependiendo de los recursos disponibles, considerando además los procesos de reforma, algunas de las funciones de los mismos actores pueden pasar de un actor a otro, se piense en la prestación de servicios que dan las organizaciones de la sociedad civil en ámbitos como la educación sexual o de calle.

El concepto de “*Estado de Bienestar*” se usa también indistintamente como “*Estado de welfare*” o se conoce también como “*Estado social*” o “*Estado de previdencia*”<sup>28</sup>.

Según Ritter (1991) la seguridad social, no se extendía a un número limitado de personas y no se fundaba sobre principios patriarcales, sino sobre principios universales, dando así un derecho individual a la persona asegurada, en las prestaciones recibidas, no había discriminación de orden social, religioso o político.

---

<sup>28</sup> Con una vieja historia este concepto nace con los republicanos del Segundo Imperio Francés, que criticaban fuertemente la filosofía individualista de ciertas leyes, algunas de ellas como la ley Le Chapelier que prohíbe la formación de sindicatos, los republicanos preconizaban un “Estado social” donde el Estado tuviera la capacidad de montar un sistema de solidaridad nacional mas eficaz que el de los sistemas tradicionales de solidaridad como el de las corporaciones mismas que esa ley prohibía. Es en la Alemania de Bismarck que se desarrolla el primer sistema generalizado de protección social., el término es acuñado “por los socialistas de cátedra” como *Wohlfahrtsstaat* y describía el sistema de políticas bismarckianas en materia social, fue esta nación que introduce por primera vez esquemas de aseguración contra la enfermedad(1883), accidentes (1884), vejez (1889), invalidez (1889). Las contribuciones y las prestaciones dependían de la renta, pero por primera vez la obligación de contribución venía extendido a los patrones y a los empleadores (Borzaga.C, Fazzi,L: 2005)

Actualmente, el término se corresponde con el término inglés de “welfare state” o literalmente “estado de bienestar” forjado en los años 1940 y que coincide con las políticas keynesianas de posguerra<sup>29</sup>.

Para Borzaga y Fazzi, el correcto funcionamiento de las democracias occidentales y del Welfare, después del período post bélico, tuvieron como factor esencial de desarrollo, la convicción política por parte de las elites de gobierno y de la masa de trabajadores, de que era posible de mejorar las políticas sociales.

Fue así, que las políticas sociales fueron sostenidas, no solamente por las iniciativas de top-down<sup>30</sup> de las “elites de gobierno”, sino que también fueron el fruto

---

<sup>29</sup> La presión de lo movimientos obreros impulsó a los gobiernos durante el siglo XIX a adoptar legislaciones sobre el trabajo, el trabajo infantil, la vivienda, la educación nacional y aparecen a principios del siglo XX los primeros subsidios y sistemas de pensiones para los ancianos indigentes. Entre los años 1880 y 1930 se desarrollan las bases para el desarrollo del Sistema de Bienestar, es en este período que se pueden observar los primeros albores de la cultura institucional y de la agenda política que contribuirán en todo el período sucesivo a condicionar los procesos de desarrollo e institucionalización de las políticas sociales en gran parte del mundo. La Primera Guerra Mundial juega un papel preponderante en la implementación posterior del Estado de bienestar, haciendo que el Estado intervenga masivamente en la economía: no pudiendo evitar en el mantenimiento de los orfanatos y de los mutilados de guerra o reconstruyendo las regiones devastadas por el conflicto. Durante el período entre las dos guerras y hasta la crisis económica del '29 las ideas del mercado autorregulador se mantienen intactas, pero aparecen en el escenario las nuevas ideas de John Maynard Keynes que cuestiona los dogmas liberales y considera que sólo el Estado, por su intervención “está en condiciones de restablecer los equilibrios fundamentales” y el Estado de Bienestar da al sistema económico una gran inercia, jugando un papel de amortiguador de las crisis: así la intervención económica y las ayudas sociales son doblemente eficaces. Aunque hizo estragos el desempleo de masas, el pensamiento liberal fue fustigado por los pueblos que ironizaban sobre la incapacidad de los políticos para resolver el problema. En los Estados Unidos, el presidente Hoover fue apodado “Mister Donothing” (Señor No hago nada). Los nuevos jefes de Estado fueron elegidos por sus programas abiertamente intervencionistas; Franklin D. Roosevelt llevó a cabo su New Deal en los Estados Unidos de 1933 y el Frente Popular llegó al poder de Francia en 1936. Aunque la Guerra sucedió finalmente a la crisis, un parlamentario británico, William Beveridge, entrega en 1942 un primer informe al gobierno británico, comprendido de numerosas proposiciones con el objetivo de redefinir el papel del Estado de posguerra. Él preconiza, en su primer informe, un régimen de seguridad con la intención de “liberar al hombre de sus necesidades” garantizando la seguridad del salario, sin verse amenazado por los avatares de la vida: maternidad, enfermedad, fallecimiento, accidente de trabajo, paro... Por este motivo propone la creación de un sistema totalmente generalizado, universal (esto quiere decir accesible a todo el mundo) y centralizado. En un segundo informe, él se concentra esencialmente en el problema del paro, considerándolo como el mayor riesgo en nuestras sociedades, y como el definitivo de los demás riesgos (enfermedad, maternidad...). Él admite el deber del Estado de garantizar el pleno empleo. Posiblemente el modelo más adaptado al liberalismo fue el resultado de la política económica inspirada en John Maynard Keynes y llevada a cabo por Franklin Delano Roosevelt en Estados Unidos de América durante la Gran Depresión de la década de los años 30, que fue conocida como New Deal o “Nuevo Reparto”. La posguerra de la Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción de Europa Occidental dieron oportunidad de extender el modelo keynesiano y el estado de bienestar, siendo buenos ejemplos los países escandinavos o el Reino Unido, donde el Partido Laborista se proponía con un famoso slogan garantizar el bienestar de la gente *de la cuna a la tumba*.



de las presiones de “abajo”, bottom-up, del movimiento obrero que había comenzado a expresar una demanda de intervención social siempre más explícita.

Existen tres interpretaciones principales sobre la idea de Estado de bienestar:

1. El Estado del bienestar hace referencia a la provisión de servicios por parte del Estado.
2. El Estado del bienestar es un modelo ideal donde el Estado asume la responsabilidad primaria del bienestar de sus ciudadanos. Esta responsabilidad es comprensiva, porque se consideran todos los aspectos del bienestar; pensar solamente en un “sistema de seguridad”, es insuficiente; universal, porque cubre a cada persona, a la que la legislación otorga derechos positivos.
3. El Estados de bienestar puede identificarse con sistemas generales de bienestar social. En muchos "Estados de bienestar", el bienestar no lo proporciona el Estado, sino que se hace a través de una combinación de servicios independientes, voluntarios y no gubernamentales.

Es frecuente presentar un solo *modelo social europeo*, como contraposición al modelo social existente en los EEUU, pero la realidad del modelo europeo es mucho más compleja. Existen en realidad distintos modelos sociales, es decir, Estados de Bienestar, en el seno de la Unión Europea. A pesar de que cada país tiene particularidades propias, se pueden distinguir cuatro modelos distintos (García.P, 1985).

El modelo nórdico, de Dinamarca, Noruega, Islandia, Finlandia, Suecia y Holanda.

Presenta el nivel más alto de protección social y su característica principal es la provisión universal basada en el principio de *ciudadanía*, es decir, que existe un acceso más generalizado, con menos condiciones para el acceso a las prestaciones sociales. En lo que se refiere al mercado de trabajo, estos países se caracterizan por importantes gastos en políticas activas con el objetivo de la reinserción rápida en el

---

<sup>30</sup> Top-down para éste caso se define como: las instancias de creación de políticas que provienen de las élites gubernativas, al contrario el bottom-up, son las instancias de creación que se generan desde las población, organizaciones del Tercer Sector, etc..

mercado de trabajo de los desempleados. Se caracterizan también por un elevado número de empleos públicos. Los sindicatos, tienen una elevada afiliación y un importante poder de decisión lo que provoca una baja dispersión de los salarios y una distribución más equitativa de la renta, el modelo *nórdico* se caracteriza también por un elevado *tax wedge*<sup>[31]</sup>.

El modelo continental, de Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo.

Es similar al anterior, pero con una mayor proporción de gastos orientados a las pensiones. Se basa en el principio de *seguridad* y es un sistema de subsidios no condicionado a la empleabilidad (por ejemplo en Francia, dónde existen subsidios cuyo único requisito es tener más de 25 años). En lo que se refiere al mercado de trabajo, las políticas activas, son menos importantes y a pesar de que los sindicatos tienen una afiliación muy baja, estos tienen un importante poder de decisión en las negociaciones colectivas. Otro elemento importante del modelo **continental** son los subsidios por invalidez.

El modelo anglosajón, de Irlanda y Gran Bretaña.

Este modelo está caracterizado por un menor Estado del Bienestar que los anteriores y por una asistencia social de tipo *last resort* más importante. Los subsidios se dirigen en mayor medida hacia la población en edad de trabajar y en menor medida hacia las pensiones. El acceso a los subsidios está condicionado en mayor medida a la “empleabilidad” (por ejemplo, se condicionan los subsidios a que la persona haya trabajado anteriormente). En lo que se refiere al mercado de trabajo, los gastos en políticas activas son relativamente importantes. Los sindicatos en cambio, tienen un menor poder de decisión que en los anteriores modelos, ésta es una de las razones por las que estos países tienen una mayor dispersión de la renta y un mayor número de empleos con bajos salarios.

- El modelo mediterráneo, de Grecia, Italia, Portugal y España.

Este modelo corresponde a los países que han desarrollado un Estado de Bienestar más tardíamente (años setenta y ochenta). Se trata de un modelo social con menores gastos y está fuertemente basado en las pensiones y en gastos de

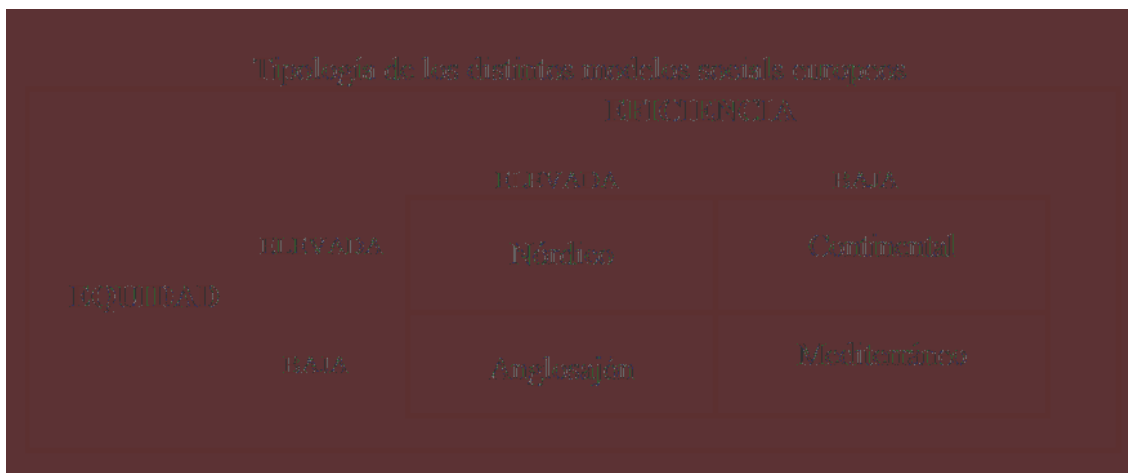
---

<sup>31</sup> <sup>31</sup> Incidencia de porcentaje sobre el costo del trabajo, de los impuestos sobre la renta y de las contribuciones sociales a cargo de los trabajadores y de las empresas.

asistencia social muy bajos. Existe en estos países, una mayor segmentación de los derechos y status de las personas que reciben subsidios, que se refleja, en un acceso muy condicionado a las prestaciones de los servicios. La característica principal del mercado del trabajo es una fuerte protección del empleo (no confundir con protección del trabajador o subsidio de desempleo) y el recurso a la jubilación anticipada como forma de mejora del empleo. Los sindicatos, tienen una presencia importante asegurada por la extensión de los acuerdos alcanzados en negociaciones colectivas, más allá de la presencia real de los sindicatos o menos. Esto tiene como resultado una menor dispersión en los salarios que en el modelo anterior.

Según el siguiente esquema se puede ver una clasificación de los modelos de Welfare divididos según criterios de eficiencia y equidad:

**Ilustración 2. Tipología de distintos modelos sociales europeos**



Fuente: Wikipedia.org

Se dice entonces, que existe un Estado de bienestar o Estado de previdencia cuando el Estado, asegura la protección social, entendida ésta como los derechos a la *sanidad, vivienda, educación, servicios sociales, pensiones, jubilación y la protección del empleo o el empleado.*

El concepto del Estado del bienestar sigue siendo polémico, y es continua la discusión sobre la responsabilidad de los gobiernos en el bienestar de sus ciudadanos, como se nota en esta esquema además el Sistema de Welfare italiano presentaría deficiencias en su equidad pero no en su eficiencia, esto coincide con

muchas opiniones de expertos en el tema que afirman que el mayor proveedor de welfare en Italia, es la familia.

En este sentido, Claus Offe plantea una visión completa del concepto al afirmar que

(...) el Estado de Bienestar ha sido el resultado combinado de diversos factores (...) El reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, élites políticas y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales fueron las fuerzas más importantes que abogaron en su favor y otorgaron esquemas más y más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios sanitarios y educativos y alojamientos estatalmente subvencionados, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo.

## **Conclusiones**

Nos hemos introducido con este primer capítulo en la definición, de los conceptos sobre los cuales se apoyan, la vida de las organizaciones de la sociedad civil que contribuyen con su labor al mejoramiento del bien público. Hemos recorrido, analizado y presentado los conceptos generadores de dos realidades sociales bien diferenciadas y podemos concluir en forma parcial, que el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, si bien ha sido desigual, pero no menos dramático en los dos países, lleva en el continente europeo, ciertas ventajas con respecto al continente americano y específicamente con respecto a México. Las ventajas a las que me refiero, tienen que ver con un ámbito legislativo, económico y social, que reconoce, la importancia de los actores de la sociedad civil como interlocutores continuos en el desarrollo de las políticas sociales, esta relación, no depende de los humores de los gobernantes, ni en forma aparente de los cambios de gobierno. De todas maneras, hemos constatado que las organizaciones de la sociedad civil, sea en México que en Italia han ido paulatinamente aumentando de número y diversificando sus actividades y su intervención en las políticas sociales, transformándose en garantes de las necesidades y de los derechos de la población en general y en particular de aquellas franjas de población que reivindican cada vez

con más fuerza, sus derechos y la participación en una sociedad en constante cambio.

Son organizaciones que a pesar de operar y desarrollar su labor en contextos totalmente diferentes, tienen grandes similitudes en lo que se refiere al modo de realizar la intervención socioeducativa. Pero surge una pregunta espontánea ¿qué otros elementos se encuentran a la base de este proceso de desarrollo de estas organizaciones o de las personas asociadas por el interés común de defender los derechos de otros?

Para responder a esta pregunta, haré un breve excursus en el siguiente capítulo sobre los conceptos que he considerado están a la base de estos procesos asociativos y que a mi entender constituyen los factores desencadenantes de los mismos.

## **CAPÍTULO II**

### **Los elementos, que definen la dimensión social y la dimensión solidaria.**

La caridad es humillante  
porque se ejerce verticalmente y desde arriba;  
la solidaridad es horizontal e implica respeto mutuo”.

**Eduardo Galeano**

Este capítulo trata de identificar, cuales son los factores o elementos que reputo se encuentran a la base de los procesos solidarios y que llevan a los individuos a asociarse para cooperar y ponerse como actores y defensores de los derechos, de los individuos más débiles de la sociedad. En la primera parte, intentaremos dar una definición de la **solidaridad social**, recorriendo sus definiciones a través de varias disciplinas y concepciones humanistas. Aunque se habla poco de solidaridad y en los dos contextos elegidos, tienen acepciones y representaciones sociales diferentes, fue importante con este capítulo identificarla, como uno de los factores que está en los orígenes del comportamiento de los individuos que pertenecen a las organizaciones de la sociedad civil y como elemento imprescindible para el accionar de las mismas. En el segundo párrafo, desarrollo el tema de las **instituciones**, no solamente pensado como conjunto de valores, sino como grupo organizado de individuos, que persigue un objetivo o un interés común y que podría significar el motor de los diferentes cambios, provocados por los agentes sociales. Por último, en la tercera y última parte del capítulo, desarrollo brevemente el concepto de **democracia** y sus formas de participación y tomo como ejemplo, la experiencia de la Provincia Autónoma de Trento<sup>32</sup> como estructura gubernamental que a través de sus administradores y legisladores deciden sobre las políticas públicas y sociales, en conjunto con los ciudadanos. Para resumir entonces, este capítulo presenta los tres “ingredientes” fundamentales que están en la base de la

---

<sup>32</sup> Ver mapa 1, índice de cuadros, página 363.

receta de una dimensión solidaria y social y que permite la construcción de políticas sociales, cónsonas a los ciudadanos y a las personas en estado de vulnerabilidad.

## 2. ¿Qué elementos a la base de la solidaridad social?

Con el uso de la palabra “**solidaridad**”<sup>33</sup>, en este párrafo se pretende más que nada, una búsqueda de las raíces de esta acción, y comprender cuales han sido los mecanismos institucionales, que posibilitan la legitimación de la acción solidaria, ya que no sólo ella es patrimonio de los entes gubernamentales, sino también de los otros actores sociales de Bienestar.

El término solidaridad, es definido en el diccionario sociológico Gallino<sup>34</sup>, como: “término que emerge en la sociología del siglo XIX y comienzos del XX para designar la capacidad de los miembros de una colectividad de actuar respecto a otros como un sujeto unitario, en el léxico contemporáneo ha caído en desuso y la temática subyacente a él se examina desde hace décadas, en relación con conceptos como integración social, consenso, sistema social”.

Actualmente tendría que ser definida más que como un concepto abstracto, como un concepto que tiene a la base el de la *acción solidaria* que contiene y hace encontrar algunos elementos como *la institucionalización* de algunos comportamientos de los individuos de una comunidad, el concepto de *capital social y humano*, y los *mecanismos de bottom-up* y del *top down*, los mecanismos de fortalecimiento de la comunidad conocidos como mecanismos de *empowerment o enpoderamiento*, todos factores que según mi visión condicionan las buenas prácticas entre el Estado y los otros actores de las políticas sociales, elementos que a mi entender coadyuvan a la acción solidaria social.

La teología cristiana, adoptó por primera vez el término “solidaritas”, aplicado a la comunidad de todos los hombres, iguales todos por ser hijos de Dios, y vinculados estrechamente en sociedad.

---

<sup>33</sup> La palabra solidaridad proviene del sustantivo latín *soliditas*, que expresa la realidad homogénea de algo físicamente entero, unido, compacto, cuyas partes integrantes son de igual naturaleza.

<sup>34</sup> Diccionario sociológico, ed. Siglo XXI, 3° edición, México

Entendemos, por tanto, que el concepto de solidaridad **para la teología**, está estrechamente vinculado con el de fraternidad de todos los hombres; una fraternidad que les impulsa a buscar el bien de todas las personas, por el hecho mismo de que todos son iguales en dignidad, gracias a la realidad de la filiación divina. **La Doctrina Social de la Iglesia** entiende la solidaridad como “la homogeneidad e igualdad radicales de todos los hombres y de todos los pueblos, en todos los tiempos y espacios; hombres y pueblos, que constituyen una unidad total o familiar, que no admite en su nivel genérico diferencias antinaturales, y que obliga moral y gravemente a todos y cada uno a la práctica de una cohesión social, firme, creadora de convivencia. Cohesión que será a servicio mutuo, tanto en sentido activo como en sentido pasivo. Esta doctrina entiende entonces, la solidaridad, como sinónimo de igualdad, fraternidad, ayuda mutua; conceptos muy cercanos a los conceptos de «responsabilidad, generosidad, desprendimiento, cooperación, participación”.

En la **ciencia del Derecho**, se habla de que algo o alguien son solidarios, “sólo entendiendo a éste dentro de un *conjunto jurídicamente homogéneo de personas o bienes que integran un todo unitario*, en el que resultan iguales las partes desde el punto de vista de la consideración civil o penal”. Desde la óptica de una persona jurídica, se entiende que sus socios son solidarios cuando todos son individualmente responsables por la totalidad de las obligaciones. Para el derecho, la solidaridad implica una relación de responsabilidad compartida, de obligación conjunta.

Alessandro Pizzorno (Pizzorno, 1996) introduciendo la obra de Durkheim dice que el autor trata de dar una respuesta más interesante y duradera a otra pregunta más universal del pensamiento sociológico de su tiempo y esto es: “¿es posible fundar el orden social y la convivencia civil sobre el simple reconocimiento de los intereses individuales? ¿Es posible que la relación entre los individuos sea regulada solamente por acuerdos de tipo contractual y no contractual y no funden sus raíces en un elemento que sea común a toda la colectividad? La investigación de Durkheim, quería demostrar la insuficiencia del individualismo y del contractualismo, indicando cuales podían ser los fundamentos colectivos de la solidaridad. Mientras para los economistas del ‘700 la división del trabajo servía para demostrar el feliz funcionamiento del “sistema de fines egoístas” o sea que los deberes laborales vienen divididos con el objeto de aumentar la productividad y de aumentar la



posibilidad de consumo y de goce entre las personas que participan a la misma división del trabajo. Durkheim concibe esta división, como fundamento de la solidaridad en las sociedades diferenciadas y lo considera como un factor de crecimiento para la población y las dimensiones de la sociedad, siendo además el fundamento de un cierto tipo de solidaridad.

Los beneficios económicos, que de ésta derivan son poca cosa de frente a los beneficios morales propios de la solidaridad que son aquellos que permiten crear entre dos o más personas una situación solidaria. En ésta forma tenemos una primera demostración del carácter moral de la división del trabajo. Para Pizzorno la solidaridad fundada sobre la división del trabajo de todas maneras, no es de hecho el único tipo de solidaridad posible, ya que se puede pensar que es un tipo de acción que nace de las diferencias entre los individuos que complementan sus actividades individuales, mientras que un segundo tipo de solidaridad nace de la semejanza, de la presencia de sentimientos comunes entre los miembros de la sociedad.

Para Durkheim, los signos de solidaridad son “símbolos visibles” y se manifiestan principalmente a través del derecho, es entonces que a diferentes formas de solidaridad se deben corresponder diferentes formas de sanciones jurídicas.

A la solidaridad fundada sobre los sentimientos que son comunes a todo un grupo y basadas en aquello que el autor llama “conciencia colectiva”, corresponderán las reglas jurídicas a sanción represiva; mientras que a la solidaridad fundada sobre la división del trabajo, le corresponderán aquellas de sanción retributiva, o sea aquellas que provienen del derecho privado o administrativo. Estos dos tipos de solidaridad contra distinguen dos distintos tipos de sociedad, una primitiva, en la cual encontramos la “solidaridad mecánica”, donde la “conciencia colectiva” trasciende los individuos y cuanto menos fuerte es la personalidad de los mismos, más fuerte se demuestra la conciencia colectiva que obliga a los individuos a estar juntos, y otro tipo de sociedad, donde la división del trabajo hace diferenciar más a los individuos, donde la solidaridad mecánica se hace insuficiente para asegurar la vida social. Es entonces que queda sustituida por otro tipo de solidaridad la “solidaridad orgánica” que es aquel tipo de solidaridad que lleva a los individuos de una sociedad, a complementarse en un sistema de deberes diferentes, que a su vez son complementarios, una solidaridad por la cual los

individuos no vienen absorbidos por el grupo, pero están unidos a él por un sistema de reglas nuevo, adaptado a esta división de funciones, sistema de reglas que si no viene observado genera sanciones de tipo retributivo o penal.

¿Pero cuál es la causa de la tendencia histórica en la progresiva división del trabajo? Uno de los factores, según Durkheim, es la densidad dinámica o densidad moral es decir el número de relaciones sociales que se tienen en una sociedad, o sea que la división del trabajo crece en cuanto crece el número de relaciones sociales, queda claro para el autor, que la división del trabajo no es un hecho moralmente neutro, es el fundamento de la solidaridad y por tanto un fenómeno moralmente normativo.

El deber del individuo es adherir a él, esforzándose a realizarse en sí mismo, en su deber especializado, en su rol limitado, aceptando ser parte de un todo, el órgano de un organismo, sacrificando algunas de sus facultades para desarrollar solamente aquellas que lo llevan a producir algo y a ofrecer un servicio determinado.

Para demostrar esto Durkheim, tenía que demostrar que existen un conjunto de hechos extra individuales en los cuales las reglas morales tienen su raíz, estos son: las varias formas de hacer, de pensar, de sentir que existen antes y fuera de las conciencias individuales y que tienen, el poder de imponerse en cualquier momento a ellas, son el conjunto de prácticas, creencias constituidas, el conjunto de sistemas religiosos y jurídicos, el sistema de signos (como los diferentes lenguajes) los sistemas de cambio (moneda o donaciones), las costumbres, las presiones y la obligación de la opinión, las normas profesionales, las presiones de las emociones y de las manifestaciones colectivas que para este autor, son el objeto del estudio de la sociología como nueva ciencia. En el contrato entre los individuos, hay siempre algo más que no es solamente contractual y es el elemento institucional que pone en el contrato un cuerpo de normas, le da seguridad, certeza y duración y de él se puede prever las consecuencias, es el elemento institucional, superior y externo, al acuerdo entre los intereses individuales, en el que está, el fundamento de la solidaridad.

Con este análisis del contrato, Durkheim cierra la crítica al individualismo, es su demostración, que también la solidaridad en la sociedad en la cual vivimos, no puede no descansar, en sus fundamentos colectivos. Para Talcott Parsons el interés esencial de Durkheim fue el de establecer cuál era el rol que desarrollan los valores morales comunes a una colectividad en la acción individual, si bien Parsons critica

Durkheim, observando que su error mayor fue el de utilizar totalmente el aparato conceptual de sus adversarios, queda claro a lo largo de su obra que el concepto de “conciencia colectiva” es el elemento distintivo y característico de la misma, que en una colectividad o grupo social, es la capacidad de actuación unitaria de sus miembros.

El término denota un alto grado de integración y estabilidad interna, es la adhesión ilimitada y total a una causa, situación o circunstancia, que implica asumir y compartir por ella, beneficios y riesgos. En el caso específico de la solidaridad, vemos que ésta se configura generalmente como un hábito, es decir, como una expectativa recíproca de comportamiento. Al observar los comportamientos solidarios, podemos entenderla como concepto, pero en la praxis no existe como concepto, sino como relación, como expectativa de comportamiento, que puede ser asumida o no. La solidaridad como principio se refiere a las normas o consensos que organizan la vida social. Sobre estos principios compartidos se puede hablar y teorizar, dado que forman un cuerpo objetivo de normas, sin embargo, las normas nunca son suficientes para abarcar totalmente, la acción humana.

Es interesante observar que el **comportamiento solidario**, más allá de la cuestión que pone Durkheim sobre la “conciencia colectiva” y “la división del trabajo”, se va difundiendo en la esfera individual más allá de las comunidades, a mi entender con la evolución y “complejización” de la sociedad, la introyección de las reglas, la difusión de la religión, la educación y de la información, éste se vuelve un valor, cada vez más arraigado en las conciencias personales, si bien el mismo se puede expresar a través de grupos o colectividades no solamente nacionales, sino también más allá de las fronteras de las distintas naciones<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Basta solamente pensar en las campañas solidarias realizadas a través de los distintos network sociales pertenecientes a distintas organizaciones sin fines de lucro, Amnesty International, Save de Children y la lista podría ser mucho más extensa o aquellas publicadas en los distintos network sociales, que nos permiten en pocos segundos ser partícipes de fenómenos solidarios a través de la red que conecta individuos que se encuentran a miles de kilómetros de distancia en distintas partes del globo.

El estudio del fenómeno solidario, tiene en el continente europeo varias ramas una de ellas es la teológica, y otras a través de la educación para la paz y la solidaridad.<sup>36</sup>

Para Marciano Vidal (Vidal, 1980) teólogo español, existen inicialmente dos tipos de solidaridad:

**I) Solidaridad Sociológica o Cerrada:** que hace referencia al concepto de solidaridad asumido por la sociología a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Indica la cohesión y la relación que se produce al interior de un grupo, donde los individuos actúan “solidariamente” entre sí. El dinamismo que genera, es esencialmente hacia dentro y éste se justifica por la pertenencia grupal y se expresa en la cooperación mutua. Puede generar una solidaridad hacia fuera, pero sin la fuerza que tiene hacia dentro. Como fruto de esta comprensión “antigua”, emergen algunas ambigüedades:

Entender la solidaridad sociológica en lenguaje moral: como un sentimiento moral (sentimiento natural de pertenencia al grupo) o un deber ético, circunscrito a la vida privada de las personas. De ahí la dificultad del derecho para traducir el valor de la solidaridad a la normativa jurídica.

La postura conservadora que anhela e idealiza una “solidaridad” ya desaparecida, por ejemplo, las solidaridades rurales.

La creación de “redes solidarias”, en lugar de “redes sociales de solidaridad”. Si bien éstas deben tener en cuenta la solidaridad sociológica, no puede constituirse en su principal objetivo.

**II) Solidaridad Abierta o Axiológica:** es un valor moral, que no brota ni de la “naturaleza” ni de una ley de la sociología, sino que es parte de la libertad humana, configurándose como una decisión y como un proyecto. Se distingue por tres elementos:

- a) *Antropológico*, hace hincapié en la conciencia de pertenencia universal. Abarca toda la condición humana, en amplitud y profundidad. No está

---

<sup>36</sup> Es interesante conocer la experiencia del pedagogo Daniele Novara fundador del “Centro psicopedagógico para la paz y la gestión del conflicto” o la experiencia de la pedagoga María Buxarrais, de los sociólogos: Luis Aranguren, Imanol Subero Fernando Salas Rosso.

centrada en el desarrollo y mantenimiento del grupo que está a riesgo de corporativismo, sino que mira hacia fuera en pro del bien de todos.

- b) *Reconocimiento de la igualdad y dignidad* de todos los seres humanos. Por tanto, “no puede darse la solidaridad, si no se da al mismo tiempo la justicia”.
- c) *Hace de las asimetrías o desigualdades (especialmente sociales)*, su punto de fuerza, es la generación de la compasión, el análisis de las situaciones de desigualdad dan origen a un discurso y una praxis asimétrica, pero en sentido inverso.

La solidaridad en los proyectos sociales modernos, ha ido adquiriendo diferentes matices según la corriente ideológica o política que la sustente:

**Solidaridad paternalista:** propio de la filosofía liberal, entiende la solidaridad como un sentimiento moral, gratuito y no exigible, que brota de las personas que han conseguido una mejor posición en el juego competitivo. Va de arriba hacia abajo, sin provocar cambios estructurales.

**Solidaridad de “clase”** (filosofía marxista): es el resultado de la conciencia histórica y de la dialéctica de cada clase social.

**Solidaridad “ontológica”:** al interior de círculos católicos surge, a finales del siglo XIX, esta corriente “solidarista”, como alternativa al liberalismo y al marxismo. Plantea el “principio” de la solidaridad, fundamentando su exigencia en la condición humana: en la dignidad de la persona y en la esencia social del hombre. De corte abstracto, se desconecta de las condiciones históricas concretas. El Catecismo de la Iglesia Católica lo grafica nítidamente: “Existe una solidaridad entre todas las criaturas por el hecho de que todas tienen el mismo Creador, y que todas están ordenadas a su gloria”.

**Solidaridad desde la filosofía personalista:** para el movimiento polaco Solidarnosc, la solidaridad es ante todo un fenómeno ético, no un sentimiento natural de pertenencia a un grupo, cuyo fundamento es la conciencia del hombre, estimulada ante el dolor de otro hombre. Esta actitud, se basa en la decisión libre de atender al prójimo. Su peligro según el autor, es el “voluntarismo” exagerado que olvida la responsabilidad estatal. “Yo estoy contigo, tú estás conmigo, estamos juntos por él. ¿Qué es antes? ¿El “nosotros” o el “por él”? Una comunidad de

solidaridad se diferencia de las otras por el hecho de que en ella está antes el “por él” y después el “nosotros” (J. Tischner citado por Vidal, 1980).

**Solidaridad desde el excluido:** la *Teología de la Liberación*, enfatiza la dimensión histórica de la solidaridad. La entiende desde las relaciones asimétricas, es solidaridad la que se produce entre desiguales y reconoce al “otro”, al marginado. Se realiza, mediante la opción preferencial por el pobre, para solucionar las asimetrías concretas, incluso transformando las estructuras (de modo que refuerza el dinamismo de la justicia).

Desarrollando la “reconstrucción del concepto”, M. Vidal afirma que la solidaridad es una condición de la existencia humana y cristiana, antes que un “sentimiento”, no es sólo parte de la “naturaleza” del hombre (fundamentación ilustrada o neo escolástica), sino que hunde sus bases en una antropología y una teología realistas, pues la realidad “es la única justificación que existe para pedir solidaridad con los pobres de la tierra”. Desde la antropología, el autor afirma, que es un rasgo de la existencia humana histórica y no solamente una noción abstracta de la naturaleza del hombre o el plan de Dios. Para analizarla, se deben tomar en cuenta las implicancias socioeconómicas y la dinámica dialéctica de las fuerzas en conflicto. Afecta toda la realidad humana, la conciencia personal y la configuración de las estructuras sociales, más que expresar el empeño de la humanidad por un bien común universalizado, la solidaridad asume las asimetrías entre los hombres y las transforma en un bien para todos, pero especialmente para quien la sufre, las asimetrías cobran así sentido en la estructura real de la solidaridad.

Entonces para Vidal, más allá de la fundamentación antropológica o teológica, la solidaridad implica una dimensión ética y en ese plano la comprende como una virtud y como un principio, complementando ambos planos como dos caras de la misma moneda.

**Solidaridad como Virtud:** la entiende como una actitud moral (distinto a una simple disposición psico social adquirida) “que cambia la vida de la persona en orden a implicarla con el destino del otro”. La idea de virtud (que transforma moralmente a la persona) aplicada a la solidaridad encuentra su punto de apoyo especialmente en la encíclica “Sollicitudo Rei Socialis”. Pretende conseguir en primer lugar la transformación del “corazón humano”, para alcanzar la transformación de la realidad social: crear una conciencia de igualdad internacional,

superar los imperialismos y favorecer el camino de la paz. Para que el valor, llegue a convertirse en actitud requiere que existen ciertas sensibilidades básicas, sistematizadas en torno a dos núcleos principales: la conciencia de la empatía, sentir la unidad e interdependencia de todos los seres humanos; y la praxis del compartir, ensanchar cada vez más el ámbito del “nosotros”, dar prioridad al “otro”; seleccionar a los más desposeídos para distribuir los bienes sin excluir a nadie, sabiendo que los bienes son de todos y para todos<sup>37</sup>.

Este principio se extiende además a la función del Estado, el principio de solidaridad le indica la responsabilidad que le cabe de cara a los ciudadanos y a aquellos que padecen mayores necesidades. En complemento con el principio de subsidiariedad, según el cual el Estado debe proveer las condiciones adecuadas para el ejercicio de la actividad económica, entre quienes no pueden hacerlo.

Los rasgos que definen el principio de solidaridad son según el mismo autor:

- **Radicalización de la “sociabilidad”**: la interacción conjunta de los sujetos no como producto de un contrato, sino como fruto de una vinculación más profunda que les provoca el deseo de colaborar para satisfacer los intereses de todos, a través de las estructuras sociales.
- **Preferencia axiológica por los más débiles**: en conexión con el rasgo anterior, la sociabilidad a nivel grupal, nacional e internacional, permite reconocer las desigualdades. El principio de solidaridad orienta éticamente las relaciones sociales que de por sí son “asimétricas”, “indica de qué lado hay que situarse para hacer que las desigualdades desaparezcan y las desigualdades inevitables sean tenidas en cuenta mediante una preferencia que destaque el “valor axiológico de los más débiles”.

Tanto en el plano personal como en el plano socio cultural, las condiciones de los seres humanos son desiguales. Así es como nos podemos encontrar con al menos tres tipos de asimetrías:

---

<sup>37</sup> Ivi, página 79.

- **Desigualdades ópticas:** entre las personas, como género, etapas vitales, capacidades físicas o intelectuales, o entre las naciones: idiomas, culturas, geografía, experiencias históricas y otros.
  
- **Desigualdades accidentales:** por enfermedades o minusvalías provocadas por diversas causas en las personas y desastres naturales entre las naciones.
  
- **Desigualdades injustas:** esclavitud, pobreza, hambre, discriminación, “guetización”, subdesarrollo, relaciones comerciales y económicas desiguales.

Dando por supuesto que “lo justo” no siempre se identifica con “lo legal”, debido a que la legalidad podría llegar a justificar injusticias estructurales, Vidal considera importante rescatar y potenciar la idea de *“justicia social”*, con todo el trasfondo crítico que encierra el concepto, frente a los ordenamientos socio-jurídicos.

Así entendida, la justicia se refiere a la *“implantación de la rectitud”* que muchas veces no coincide con lo establecido”, es “dar a cada uno, aquello de lo que está “privado” o “despojado”.

Es gracias al principio ético de la justicia, que consideramos a los sujetos como personas valiosas en sí y por sí, libres e iguales en dignidad, merecedoras de igual respeto.

Exige el mismo respeto y los mismos derechos para cada sujeto autónomo, sin embargo, si no se tiene suficientemente en cuenta las inevitables “desigualdades” entre las personas ni las peculiaridades de cada uno, se corre el riesgo de caer en igualitarismos, aún “siendo sensible sobre todo a las desigualdades entre personas, grupos y naciones”.

Es entonces que la solidaridad viene a suplir esta falencia, ella exige colocarse en el lugar del otro y preocuparse por su bienestar. Sin distanciarse del



dinamismo ético de la igualdad, toma en cuenta las “asimetrías” para orientarlas moralmente. “La solidaridad abierta es, ante todo, un valor moral que expresa el ideal de una sociedad en la que las “asimetrías” no son ni motivo de explotación ni objeto de mera tolerancia, sino razón para movilizar las conciencias hacia el “otro” y para organizar una vida social en igualdad de condiciones para todos”.

En palabras de J. Habermas,

(...) la justicia se refiere a la igualdad de la libertad de los individuos que se determinan a sí mismos y que son irremplazables, mientras que la solidaridad se refiere al bien, o a la felicidad de los compañeros, hermanados en una misma forma de vida intersubjetivamente compartida, y de ese modo también a la preservación de la integridad de esa forma de vida (Vidal, 1980).

Como decíamos anteriormente este concepto de solidaridad ha sido aplicado a diferentes disciplinas, la pedagoga española *María Buxarraís* (1998), afirma que la solidaridad, es una actitud, un valor o una virtud, dependiendo del marco conceptual en que se fundamente. Es una actitud compuesta de aspectos cognitivos, afectivos y conativos (relativo al esfuerzo y empeño en la realización de algo).

En cuanto a los factores que determinan esta actitud tenemos los que son de tipo genético – fisiológicos, el contacto directo (necesario para el aprendizaje) y ambientales, espacio en el que la persona se desarrolla desde la infancia, y que influirá en las opciones que tome más adelante o sea que la solidaridad se desarrolla con el proceso educativo.

Para la autora, un análisis del concepto de solidaridad nos ofrece tres componentes esenciales: **compasión, reconocimiento y universalización** (García Roca citado por Ortega en Buxarraís, 1998).

**1) Compasión:** porque surge al sentirse afectado por la situación del otro, la solidaridad es un sentimiento que determina u orienta el modo de ver y acercarse a la realidad humana y social, condiciona su perspectiva y horizonte. Supone ver las cosas y a los otros con los ojos del corazón, mirar de otra manera. Conlleva un sentimiento de fraternidad, de sentirse afectado en la propia piel por los sufrimientos de los otros que son también propios.

**2) Reconocimiento:** no toda compasión genera solidaridad, sólo aquella que reconoce al otro en su dignidad de persona. La solidaridad así tiene rostro, la presencia del otro demanda una respuesta.

**3) Universalidad:** “La desnudez del rostro”, la indefensión y la indigencia es toda la humanidad, de la persona y simboliza la condición de pobreza de la esfera íntima y privada de la misma.

Finalmente destaca que, como fruto de un sentimiento, la solidaridad implica afecto, fidelidad, comprensión y no puede ser impuesto como un deber por parte de la autoridad. Si bien no constituye por sí mismo la justicia (que pretende alcanzar la igualdad y libertad), el valor de la solidaridad la favorece, son buenos sentimientos encauzados hacia los otros, en la misma línea, la solidaridad es la virtud que complementa y compensa las deficiencias de la virtud de la justicia.

La justicia, al igual que la solidaridad, puede ser comprendida como una virtud y como un principio propio de la vida social, sin embargo no se identifican. Aún cuando en ocasiones se las homologue, para destacar la exigencia objetiva que implica la solidaridad, ésta tiene su propia especificidad, en la relación entre ambas, la solidaridad presupone la justicia, pero también la completa.

La pedagoga y filósofa Victoria Camps propone realizar una llamada al civismo, al respeto por las cosas, las plantas, los animales y en especial, las personas. Sabemos que crear una cierta sensibilidad hacia la naturaleza y los animales pueden ser relativamente sencillo, pero sensibilizar hacia los semejantes que padecen y lo pasan mal, es más complicado. Debemos ser conscientes de que los valores del neoliberalismo, “la moral del éxito” son más atractivos que la solidaridad. En este mismo plano, la creación de hábitos cívicos, rutinas que muestren la deferencia y el respeto que nos merece el otro, porque le cedemos el asiento, no lo atropellamos, procuramos no molestarle con nuestros gritos, le echamos una mano si está desvalido, le sonreímos, le saludamos. Conviene practicar y predicar la solidaridad, porque la falta de solidaridad revierte en una deficiente vida pública, como educadores tenemos el compromiso de ir descubriendo los intereses comunes de la sociedad.

Así mismo, el sociólogo Mariano Fernández Enguita, circunscribiendo el concepto de solidaridad en el ámbito educativo, centra su planteamiento en la idea de **igualdad**. Se propone clarificar este concepto puesto que le parece difuso e

impreciso, comenzando por relacionar la igualdad con la justicia distributiva y, desde ahí, desarrolla las ideas de igualdad estricta (recolección y reparto idéntico), equidad (acorde con la contribución o el esfuerzo), y meritocracia (incentivos a las aportaciones extraordinarias). También, hace la diferencia entre las desigualdades intracomunitarias (clase, género y etnia) y las inter-comunitarias (entre países, comunidades, entre nacionales e inmigrantes). En cuanto a la solidaridad, la presenta en relación con las desigualdades naturales, como una compensación para los discapacitados.

Autores como Aranguren (1998) y Zubero (2000) ponen al centro de la cuestión de la solidaridad, en la práctica del voluntariado, como encuentro con el “otro” proponiendo este accionar como una toma de responsabilidades que coloca al individuo entre las dinámicas propias de la relación ciudadano-Estado. Zubero compara la actividad del voluntario a la parábola del “*Buen Samaritano*” y la desarrolla destacando las claves que, según a su parecer, caracterizan esta actividad:

- Practicar la solidaridad no como actividad extraordinaria, sino en el transcurso de la vida cotidiana.
- Desarrollar la capacidad de mirar hacia los márgenes sin dejarse deslumbrar por los éxitos de la sociedad.
- Sentirse afectado por la situación de las víctimas, exige detenerse, aún rompiendo la normalidad de la vida, cambiando los planes, si fuera necesario.
- Esta exigencia no es relativizable, sino absoluta: nada justifica pasar de largo.

Para Aranguren, los proyectos de voluntariado son parte de un proceso global de promoción humana donde se *enfatiza la dinamización comunitaria* y la *autogestión*; esta se practica sin distinción de credo, sexo, raza, nacionalidad o afiliación política y su finalidad sólo puede ser el ser humano necesitado. Comprendemos que para que haya solidaridad, dice, se requieren dos personas: una necesitada y otra solidaria.

En fin, especifica que en una colectividad o grupo social, es la capacidad de actuación unitaria de sus miembros, término que denota un alto grado de integración y estabilidad interna, es la adhesión ilimitada y total a una causa, situación o

circunstancia, que implica asumir y compartir por ella beneficios y riesgos. La solidaridad, muy habitual en las sociedades tradicionales, se produce como consecuencia de la adhesión a valores comunes, que lleva a compartir creencias relacionadas con los aspectos fundamentales de los planteamientos políticos, económicos y jurídicos de los grupos sociales.

Fernando Salas Rosso (2001): pone el acento en la búsqueda de mecanismos de coordinación y regulación entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil, definiendo, la solidaridad como la ayuda hacia quienes la necesitan a causa de su debilidad o infortunio. Define así al menos dos tipos de solidaridad:

- **Natural:** la realizada por propia voluntad, por ejemplo, al donar dinero o hacer un trabajo voluntario. Es posible decidir cómo, cuándo o cuánto ayudamos. Puede estar motivada por razones religiosas, de humanismo laico, o incluso por motivaciones egoístas, ya que no se define por la bondad del contribuyente sino por su carácter voluntario. Los actores fundamentales de la solidaridad natural, son las OSC's cuando obtienen para sus actividades recursos de fuentes voluntarias.

- **Impuesta:** abarca el pago de cualquier tipo de tributo obligatorio. No podemos negarnos a contribuir o decidir el monto de la ayuda, ni tampoco como cumplir con los subsidios que marca el Estado para los privados, es decir, el Estado es regulador en las contribuciones, indemnizaciones e impuestos para el bien común.

Emprendemos una acción solidaria entonces, cuando cumplimos con las normas que dicta la solidaridad impuesta, las veces que nos enfrentamos a ella contra nuestra voluntad, indiferencia, o bien tratando de evitarlas, muestran su carácter coercitivo. Este tipo de solidaridad tiene la función fundamental de imponer la solidaridad a los egoístas.

Un tercer tipo, es la solidaridad mixta: cualquier forma de solidaridad natural apoyada por el Estado u otra institución que imponga la solidaridad. Por ejemplo, los convenios firmados entre Estado y OSC's para la prestación de servicios sociales.

## **2.1 La fuerza de la Institución y los cambios ¿una visión optimista?**

Gallino explica en el diccionario sociológico que el término **Institución**, tiene varias acepciones:

**Conjunto de valores, normas, costumbres** que con diversa eficacia, definen y regulan en forma duradera, independientemente de la identidad de las personas individuales, y en general más allá de la vida de éstas; las relaciones sociales y los comportamientos recíprocos de un determinado grupo de sujetos, cuya actividad se dirige a conseguir un fin socialmente relevante, o a la que se atribuye de alguna manera una función estratégica para la estructura de una sociedad o de sectores importantes de ella.

Más adelante el autor indica que el término es usado por sociólogos y antropólogos como: “**un grupo organizado o asociación o sea una colectividad** que persigue una actividad sistemática o que desarrolla funciones socialmente relevantes, **un complejo de valores, usos, costumbres y normas** que regulan la conducta y la acción en la esfera social; **cualquier forma de creencia, de acción o de conducta reconocida**, aprobada y practicada en forma estable por la comunidad; **las prácticas consolidadas, los modos de proceder característicos** de la actividad de un grupo, **un núcleo estabilizado de valores, los procesos organizacionales, un complejo de roles entre ellos correlacionados** necesarios para desarrollar una función estratégica en la estructura social, que se potencian mutuamente en forma sinérgica; **una práctica social, un conjunto de valores y normas de la cultura, las motivaciones personales** de los sujetos comprometidos (Gallino, 2005).

Gallino sostiene que varias de estas definiciones contienen puntos comunes, afirmando que estos elementos son: *los complejos de normas que regulan los comportamientos y conductas individuales*, pero que a la vez reducen las posibilidades de acción del sujeto ya que se presentan en forma abstracta, que la “Institución” se presenta a cada individuo desde el momento de su nacimiento y en cada sociedad en la cual el nazca, se presenta como una realidad pre-constituida, que las mismas tienen una duración, permanecen y tienen una estabilidad superior a la vida del individuo y en fin que la “Institución” es objeto de una evaluación positiva por parte de los sujetos, que invierten en ella una parte importante de la afectividad, aunque pueden ser discutidas por parte de los movimientos sociales.

Nosotros vamos a trabajar el concepto que hace hincapié en la cuestión organizacional, para ello haremos un breve resumen sobre los autores que han

trabajado este tema desde los institucionalistas “*tout court*” hasta los neo institucionalistas y las nuevas corrientes como aquellas de la redes de acción.

La teoría institucionalista no ve a las organizaciones como meras agregaciones de individuos, que tienen el deseo de lograr máximas utilidades desde el punto de vista económico, pone más bien el acento, en los condicionamientos de orden material y simbólico que las instituciones históricas de nuestra sociedad (Iglesia, Estado, Ejército, Sistema bancario, Escuela) ejercitan sobre el comportamiento humano, por lo tanto son los hombres a crear las instituciones, pero éstas tienen una acción sobre los hombres, poniendo vínculos y restricciones, condicionándoles en los aspectos cognitivos y normativos (Bonazzi,2002).

Según Bonazzi (2002), Selznick es considerado el padre del institucionalismo y en su pensamiento se encuentran tres aspectos fundamentales:

- el **funcionalismo**: las organizaciones son vistas como organismos que para sobrevivir tienen que satisfacer sus necesidades y que son para estas un fenómeno natural,
- el énfasis de las **influencias**: que los centros de poder externos u otras instituciones ejercitan sobre las organizaciones para inducir las a cumplir sus deseos,
- el **cambio organizacional**: “pesimismo del análisis”, que es el resultado de las lógicas degenerativas presentes en las organizaciones, mutaciones que las mismas tienen que aceptar para poder sobrevivir, tales compromisos las alejan de los objetivos originales al momento de su fundación.

Las conclusiones a las cuales llega Selznick, tienen un corte profundamente pesimista, de hecho el autor observa que no obstante una forma organizacional nazca para perseguir determinados valores e ideales, la búsqueda de los recursos, indispensables para su sobrevivencia, la llevará inevitablemente a orientarse hacia una dirección opuesta cediendo a las presiones de las instituciones más influyentes.

Selznick asume como objeto de estudio de la sociología, “*los procesos de perturbación del orden formal de las organizaciones*”, que son obra de las camarillas internas y de los centros de poder externo. Sin embargo su modelo clásico de

organización no toma en cuenta dos elementos importantes, el primero, la vida real, es decir que la organización es solamente un elemento de la estructura social y el segundo, es que la organización se encuentra insertada en un ambiente que no es neutral, sino que ejerce sobre ella presiones que la obligan a continuas adaptaciones y cambios.

De acuerdo al autor, el sujeto que está al interno de la organización tiende a separarse de los roles asignados, o sea que existe una desviación en cuanto al comportamiento predominante y esto se debe a que los individuos se relacionan al mismo tiempo con distintas organizaciones e instituciones.

Este comportamiento (institución informal) y práctica puede ser repetido regularmente e institucionalizado, transformándose a su vez en nuevas instituciones dentro de la misma organización, este cambio se da a través de las camarillas, que se basan en las relaciones interpersonales, que tienen como finalidad cambiar el sistema formal de reglas.

Dos son los instrumentos de los cuáles la organización se avale para parar las influencias externas y mantener su estructura: *la cooptación formal y la informal o sustancia*. La primera la organización absorbe individuos que se le oponen, sin darles poder de decisión, mientras que en la segunda la organización incluye sujetos, en los propios órganos de toma de decisión, provenientes de otras instituciones que representan centros de poder externo, poniendo así muchas veces en discusión sus propios valores. En trabajos posteriores, el autor delimita ciertas diferencias entre las organizaciones y las instituciones, centradas en la cuestión de la *leadership* o liderazgo, para él mismo se pueden distinguir entre organizaciones e instituciones.

Las organizaciones toman decisiones de rutina, tienen funciones y técnicas de producción, cuentan con eficiencia administrativa y una serie de procedimientos, tienen en su cúpula dirigentes, son sensibles a los cambios del Mercado, de todas maneras adaptándose presiones externas para sobrevivir y sobre todo, definen los roles en forma autoritaria.

Por su parte, las instituciones desarrollan proyectos políticos, tienen los rasgos distintivos de las instituciones que son: definición clara de su carácter institucional, toman decisiones en situaciones críticas (que tienen que ver con el

liderazgo) dirigidas a definir valores, objetivos y responsabilidades, modifican el ambiente y buscan el consenso espontáneo o razonado.

La identificación del **liderazgo**, es el rasgo distintivo del trabajo de éste autor, y para él tiene cuatro características principales: *definir la misión y el rol institucional*, *crear consenso en relación al objetivo principal de la misma*, *defender la integridad institucional* (tutelando los valores, la identidad resistiendo a las presiones externas) y *recomponer* los conflictos internos.

El ejercicio del liderazgo comporta algunos riesgos, que son la fuga de la tecnología, el oportunismo y la utopía, identificando la diferencia entre organización e institución el autor reconoce, que gracias a un liderazgo eficaz, las instituciones pueden resistir a presiones externas, definiendo sus propios objetivos y perseguirlos con suceso, pero el aspecto más importante de sus estudios revela que el cambio institucional reside en la iniciativa humana”, y basta que ésta, esté organizada en un liderazgo eficaz.

A finales de los años '70, las investigaciones sobre la teoría institucional conocen un nuevo impulso nace así la corriente del Neoinstitucionalismo, esta nueva corriente se inserta en un debate científico que tiene la finalidad de comprender, el tipo de influencias ejercitadas por el ambiente sobre las estrategias y las estructuras organizativas, los autores consideran como unidad de análisis los grupos de organizaciones y en particular toman en cuenta las semejanzas y diferencias existentes, entre las estructuras formales de estas últimas (Miele, 2012).

Según los autores DiMaggio y Powell (1991) la Teoría Institucional, es considerada nueva en la literatura científica, pero esta teoría presenta una paradoja que es tan vieja como la exhortación de Durkheim a estudiar “los hechos sociales como cosas”. Se supone que el institucionalismo, representa una aproximación particular al estudio de los fenómenos sociales, económicos y políticos, sin embargo se ha encontrado un mejor acuerdo en cuanto a lo que “no es” que a lo que “es”.

Esta ambigüedad se debe a varias razones, una de ellas es que los académicos que han escrito acerca de las instituciones, no han sido capaces de encontrar una definición para los diferentes términos que usa la teoría de las diferentes disciplinas por ejemplo, “institucionalidad” tiene significados distintos en diferentes disciplinas, y, también dentro de la teoría de la organización, los "institucionalistas" por ejemplo, ponen el énfasis en las características micro y macro



del término, en sus características cognitivas y normativas, así como en algunos aspectos de las instituciones mismas, tales como la importancia que se le atribuyen a los intereses y las redes de relaciones que han creado y a su difusión.

Estos autores, se han dedicado a estudiar aquella rama de las ciencias sociales o aquellos autores que están en estrecha relación con la teoría de la organización desde un punto de vista sociológico. La contribución de los mismos, es extremadamente importante ya que introducen el concepto de “campo organizacional” definiéndolo como: “el conjunto de organizaciones que consideradas en su conjunto, constituyen un área reconocida de vida institucional”, este concepto se transformara en la unidad de análisis de buena parte de los estudios neo-institucionalistas <sup>38</sup>

El campo organizacional no puede ser delimitado por los actores externos a él, sino solamente por las organizaciones que hacen parte del mismo, que son recíprocamente conscientes de su interdependencia y comparten una “empresa en común”. Powell y DiMaggio desarrollan además el concepto de *isomorfismo*, importante es el concepto de isomorfismo institucional que tiene que ver con la motivación de las organizaciones en la búsqueda de la legitimidad y el poder político.

Autores que pueden ser reconducidos a la corriente neo-institucionalista (Coser, Kadushin, Powell, 1982; DiMaggio, 1982), definen en forma más precisa, los diversos mecanismos de isomorfismo institucional que han llevado a la afirmación de estructuras formales burocráticas y los distinguen en:

- *mecanismos coercitivos*, que derivan de presiones ejercidas sobre las organizaciones por parte de otras organizaciones, poseedoras de recursos importantes y expectativas culturales presentes en el contexto de operatividad de las mismas;
- *mecanismos miméticos*, en los cuales las organizaciones tienden a modelarse sobre organizaciones similares, que operan en el mismo sector de actividad pero que tienen mejor reputación y legitimidad;

---

<sup>38</sup> Ivi página 90.

- *mecanismos normativos*, derivados de las presiones que las estructuras educativas y las redes profesionales (transversales a las mismas organizaciones) ejercen sobre las organizaciones, la presión ejercitada hace que las organizaciones asuman profesionales con características similares.

Los neo-institucionalistas, excluyen las explicaciones basadas en el modelo del actor racional, para las cuales, las estructuras organizacionales más difusas son las que son eficientes. Es interesante el trabajo de Di Maggio porque afirma que la creación de nuevas formas organizativas y su legitimidad se da a través de los *proyectos de institucionalización*, en los cuales los diferentes actores que se definen como “*institutional entrepreneurs*” o “*empresarios institucionales*”, provienen de diferentes formas organizacionales e interactúan con los demás actores estructurando nuevos campos organizacionales, los actores heterogéneos de dichos campos están cada vez más integrados entre ellos y son cada vez más interdependientes, visto que están unidos y relacionados por intereses comunes (por ejemplo se piense en las organizaciones que comparten intereses por los aspectos de la vulnerabilidad y el malestar de los menores, psicólogos sociales, educadores, neuropisiquiatras, animadores y otros).

Barbara Czarniawska (1998) crítica el isomorfismo, señalando como los diferentes actores implicados en los procesos de institucionalización, pueden aportar un cambio en las instituciones y haciendo esto pone en discusión el modelo de difusión lineal. La autora pone en evidencia que los actores, reproduciendo prácticas o formas organizacionales, que son viejas en las organizaciones, las reinterpretan, las reformulan y las modifican continuamente (concepto de traslación). Los modelos explicativos, hasta este momento han expresado en forma profunda como las instituciones vinculan las organizaciones, empujándolas hacia modelos de acción comunes, o como se concuerdan las nuevas instituciones en nuevas instancias organizativas, aunque han quedado sin explorar cuales son los procesos de la creación de nuevas ***instituciones***, según Czarniawska y Joerges (1998), en la aparición de una idea innovadora es importante la presencia del contexto institucional en la cual ésta se desarrolla.

Su aporte aparece particularmente innovador, visto que en él da a los “intereses de las singulares organizaciones”, un rol activo e influyente en los

procesos de institucionalización, haciendo particular hincapié en las formas en que éstas negocian las características de las formas organizacionales nuevas.

Christine Oliver (1991) en su trabajo "Strategic responses to institutional processes" señala algunas limitaciones del trabajo de los neo institucionalistas, identificando el límite del mismo en la concepción que los actores en las organizaciones, ponen en juego con un comportamiento *aquiescente*. Este comportamiento, con respecto a las instituciones que están presentes en las organizaciones, permite que las organizaciones se adapten en manera totalmente acrítica a las presiones ejercidas por las instituciones, en algunos casos por costumbre, en otros por imitación y en otros momentos, por conveniencia.

Para la autora el comportamiento *aquiescente*, es sólo una de las posibles estrategias que adoptan las organizaciones para dar respuesta a las presiones institucionales, explora entonces los posibles cambios institucionales que pueden derivar de las instituciones ya existentes, contribuyendo a redescubrir el interés por los actores organizacionales.

Otro conjunto de aportes proviene de Hayagreeva Rao (1998, 1999, 2000), que se ocupó en su reciente "Handbook of Organizational Institutionalism" (2009), de ilustrar los estudios más influyentes de la institucionalización de nuevas formas organizacionales, retomando los conceptos de DiMaggio (1988), analiza los estudios empíricos, realizados para conocer la actuación de los proyectos de institucionalización. Encontró como los diferentes actores definen y justifican formas de organización innovadoras, que llevan consigo nuevas creencias, normas y valores. La originalidad de la contribución de Rao está en el conjunto de casos considerados, en los cuáles son protagonistas de los cambios institucionales, los movimientos sociales y no como en el caso de los estudios de DiMaggio y otros, donde son las organizaciones formales o las elites dotadas de notables recursos materiales y cognitivos las que provocan los cambios.

Un segundo elemento interesante de la contribución de Rao, se encuentra en la descripción detallada de las acciones desarrolladas por los movimientos sociales, no solamente con el fin de legitimar nuevas formas organizacionales, sino también en el definir éstas por sus objetivos, por las relaciones de autoridad inter e intra organizacionales, en sus estrategias y en la tecnología adoptada.

Hacia fines de los años '90, Barbara Czarniawska y Guje Sevon publican: "Translating Organizational Change" (1996), donde los autores proponen un estudio que tome distancia de la dicotomía teórica propuesta hasta el momento, es decir proponen una visión del cambio institucional donde convergen el ambiente organizacional y los actores que están implicados en la actuación de una idea innovadora. Czarniawska define institución como: "las modalidades colectivas que se basan en normas sociales específicas y que son altamente prescriptivas", en forma similar lo hacen Berger y Luckmann, la definen como los modelos considerados mejores para hacer una cierta cosa o lograr un determinado objetivo.

La autora afirma que las ideas innovadoras en una sociedad, se dan a través de procesos que están *localizados* y para poder ser llevados a cabo, éstos deben pasar a través de actores dotados de expectativas, intereses políticos e ideológicos peculiares que hagan una interpretación de la realidad capaz de influenciar y modificar esos procesos irremediamente, que no vengán transmitidos por procesos puramente cognitivos sino que sean objetivados en acciones y cosas situados en contextos materiales bien precisos.

Czarniawska e Joerges definen estos procesos como procesos de **traslación de las ideas** en los cuales la propagación de ideas, ordenes, bienes, está en las manos de las personas y cada una de ellas puede actuar en modos bien diferentes, pueden abandonar, modificar, traicionar, agregar o separarse de ese hecho o cosa creada (Latour, citado por Miele, 201).

En esta óptica, las ideas vienen transmitidas por *cadena de acciones*, de las cuales son motor los humanos y otros objetos, que están situados en una determinada sociedad, cultura y lugares diferentes y que contribuyen a la transmisión y al mismo momento a la innovación de las mismas<sup>39</sup>. El caso de estudio de la *London School of Economics*, da la ocasión para relevar la implicación teórica del concepto de **redes de acción**, para estudiar los procesos de institucionalización de las nuevas formas organizacionales, al centro de éstos procesos están los roles y la serie de acciones con los cuáles los actores interactúan con el fin de lograr

---

<sup>39</sup> Véase el caso de la creación de la London School of Economic, en DiMaggio, 1991; Rao et al., 2000; Suddaby, Greenwood, 2005 y Fligstein et al., 1996; Porter et al., 2005.

determinados objetivos en común, haciendo que emerja o se mantenga una forma organizacional.

Las redes, llevan a una reconstrucción de la realidad social, que se da a partir de las acciones de los actores en un marco de interacción de éstos con el orden institucional.

Para sintetizar hasta ahora lo escrito utilizo un esquema de las diferencias entre las corrientes neo institucionalistas y las corrientes de las redes de acción que ejemplifican bien las diferencias.

**Tabla 2. Corrientes neoinstitucionalistas v.s. corrientes de las redes de acción**

	Corriente“ Neoinstitucionalista”	Corriente de las “Redes de acción”
¿Qué cosa se institucionaliza?	Organizaciones formales o grupos de organizaciones formales	Modelos de acción colectiva, en los cuales determinados roles y serie de acciones vienen reproducidos en forma estable.
¿Como se reconstruyen las formas organizacionales?	A partir de algunos actores considerados importantes para el fenómeno en estudio.	A partir de las acciones que componen un determinado proceso.
¿Como se institucionalizan las formas organizacionales?	A través de las acciones intencionales de los actores dotados de intereses bien definidos.	A través de la acción de actores dotados de diferentes intereses, valores e interpretaciones de la realidad, que actuando en forma conjunta logrando resultados no previsibles

Fuente: Elaboración propia.

¿Pero, cuál es el sustrato sobre el que pueden actuar los sujetos de la sociedad civil para modificar las instituciones? Pretendo responder esta pregunta desarrollando en el próximo párrafo, la experiencia de desarrollo democrático de la sociedad Trentina, experiencia por demás rica y compleja pero que demuestra una fuerte cohesión entre el gobierno de la Provincia y sus ciudadanos.

## **2.2. La democracia**

Como recuerda Nadia Urbinati (2011) la idea a la base de la democracia es, que, es importante la contribución del otro junto a mi contribución, la democracia se alimenta de alteridad, es decir de la participación de todos al juego social, *el vivir democrático es más que una forma constitucional de gobierno, es un modo de estar de los sujetos en los múltiples ambientes de la vida pública. Cada uno de nosotros tomados individualmente fracasa y para evitar el fracaso reconocemos la necesidad de cooperar, de hacer las cosas juntos.*

Norberto Bobbio decía que el valor de la democracia descende de la conciencia, de la limitación de cada uno de frente a las cosas y de la posibilidad de corregir mediante la asociación y la cooperación con los otros, el orden de las mismas.

Urbinati citando Josiah Ober, plantea además que uno de los principios cardinales de la democracia, es el mutualismo como capacidad de hacer cosas con el otro en una óptica de co-responsabilidad, el mutualismo y la acción cooperativa no son un ideal “*bueno*” de hacer el bien, no significa “querámonos bien” sino que el actuar juntos representa una categoría política y por lo tanto, ética. La democracia, reposa en una visión pragmática de la vida colectiva y se construye sobre dos principios fundamentales: la contribución de cada individuo y lo que cada individuo puede hacer junto a los otros, no es que estando juntos podemos dejar de fracasar, en realidad estamos menos sujetos al fracaso.

La definición del concepto de democracia, visto que se refiere a un sistema político múltiple basado, tanto en la estructura institucional como en la acción y en el comportamiento de los diferentes actores, es explicado en función de tres tipos de democracia, la representativa, la participativa y la democracia asociativa (Fabbrini, 2008). Para los fines de este trabajo de tesis pasamos a trabajar los conceptos de democracia participativa y democracia asociativa.

### **2.2.1 La democracia participativa**

Según Fabbrini

(...) la calidad de una democracia depende de las oportunidades, características y consecuencias de la participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones públicas y como consecuencia de esto en la forma en la que se juegan y se resuelven los conflictos entre la sociedad y la política (Fabbrini,2008).

Por otro lado, Arnstein (1969), afirman que la participación de los ciudadanos debe tener como objetivo y como resultado una redistribución del poder a favor de los mismo en referencia a los recursos económicos, la información, la capacidad de tener peso en la definición de las políticas públicas. Si el resultado de la inversión no produce reformas significativas a favor de los desfavorecidos, con la consiguiente redistribución de los recursos o si se mantiene el status quo, entonces la participación es un ritual vacío, y un ejercicio de pura retórica política. Por lo tanto, desde la perspectiva de Arnstein la participación tiene como objetivo un cambiar "endógeno" y desde "abajo".

Más en general, la instancia reformadora y de cambio social, los ideales de la justicia distributiva, la búsqueda de una redefinición de la relación entre los responsables políticos (*policy makers*) y los depositarios de políticas (*policy takers*) constituyen el corazón de las teorías democráticas de participación.

Existe un vínculo estrecho entre las instituciones fundamentales de una sociedad, las relaciones de subordinación que tienen origen en éstas y la calidad democrática que capta la relación, entre los sujetos que deciden y los destinatarios de las decisiones, la relación entre los *policy makers* y los *policy takers*, es una relación que implica la institucionalización de relaciones de poder y las relaciones de subordinación (Pateman, 1970). Estas relaciones, que pueden generar desigualdades, pueden dar lugar a una democracia selectiva, las "instituciones" entonces, pueden generar importantes desigualdades, significativas, a tal punto, de dar a luz una democracia selectiva: una democracia que represente exclusivamente las personas que se consideran " las elegidas" para representar.

Las respuestas locales, a las demandas y a los problemas sociales, siempre que vengan de una dimensión local, pueden ser fértiles y productivas, dando una solución innovadora. Las políticas locales, ofrecen un gran observatorio de las prácticas, fórmulas y experimentos para estudiar la participación política, en el plano

normativo, cada democracia participativa, debe encontrar un equilibrio entre el conflicto social y la cohesión política (Fabbrini, 2008).

### **2.2.2 La democracia asociativa**

Como decíamos se identificó entonces, un tercer nivel de democracia, la de *democracia asociativa*. Entre los autores que se han ocupado del tema, se encuentran aquellos que como Hirst (1997) consideran que una buena democracia es el resultado de la auto-gestión y de la auto-organización de los grupos que están arraigados en la base social y que dan respuestas veloces a las problemáticas y temas de interés común.

Las figuras organizacionales, como ya ampliamente hemos expuesto en otros apartados, pueden ser bien diferentes yendo desde los comités, grupos comunitarios, las cooperativas, organizaciones civiles, instituciones de gestión cívica, y muchos otros, como por ejemplo, los movimientos sociales. Se sabe que estos grupos, son fundamentales en sensibilizar, proponer, protestar y ganar visibilidad pública, iniciar procesos de concientización a tal punto de hacer entrar en la agenda pública los problemas sociales existentes. El objetivo último de la democracia asociativa, es resolver un problema colectivo responsabilizando en forma directa a las personas que advierten el problema como tal.

Este tipo de participación es organizada y regularizada desde “abajo” se refiere a la movilización de recursos sociales, a veces "institucionalizados" y a veces "no planificados". Dentro de las redes asociativas, propiedad de la sociedad civil,

(...) la gente toma muchas decisiones de menor importancia, sin embargo, estas decisiones pueden disminuir la distancia entre los ciudadanos, el Estado, y el mercado [...] así en este modo los resultados de la desigualdad, pueden ser limitados (Walker citado por Fabbrini, 2008).

La sociedad civil democrática, es un espacio en la cual se puede desempeñar un papel eficaz en el desarrollo y la definición de políticas públicas, se puede practicar la habilidad de decidir y se puede ser miembro efectivo de los procesos de toma de decisión aunque sea tomando decisiones mínimas.



Además, el asociacionismo tiene una característica cualitativa doble, según Hirst (Fabbrini, 2008) reducir los efectos negativos de la acción del mercado pero a la vez sostener la competición social que sostiene la actividad de mercado.

La acción de solidaridad social, de las asociaciones auto-gestionadas y voluntarias, de las redes de ciudadanía activa, puede contribuir al crecimiento civil, al bienestar social de los individuos y a la sostenibilidad del desarrollo económico, garantizando la producción y la reproducción de los bienes comunes, desarrollando una función subsidiaria, para beneficiar las franjas de los más jóvenes.

Hirst señala, además, los componentes de la actividad espontánea de las asociaciones, la calidad del autogobierno y la acción voluntaria, sobre todo en el ámbito local.

La democracia asociativa puede fortalecer las instituciones representativas y contribuir a que

(...) la sociedad tenga un marco esencial de normas de referencia, para guiar a los actores sociales, para que sean individuadas, las formas de prestación de servicios públicos y las formas de vinculación a los funcionarios públicos, para que den cuenta de sus acciones, protegiendo, así los intereses de los ciudadanos (Hirst, 1997:18).

En resumen, de acuerdo con los teóricos de la democracia, hay más ciudadanos organizados que miembros de un pueblo anónimo.

El coronamiento de la democracia asociativa, consistiría entonces en la restitución de las instituciones públicas, las administraciones públicas, los órganos de representación, de los partidos, no a un pueblo soberano entendido en general y evocado demagógicamente, sino a los ciudadanos. Haciendo que las instituciones estén menos alejadas y sean más responsables, permitiendo que los ciudadanos puedan ser considerados dentro de ellas, a través de las asociaciones y siguiendo formas mediadas de representación, se aliviaría la alienación de los ciudadanos mismos y los regímenes democráticos beneficiarían del reflejo de una capitalización de legitimidad, así como se beneficiarían las instituciones mismas (Mastropaolo, 1999:19).

Fabbrini pudo observar muy bien los peligros que representaría una sociedad fuertemente estatalizada (en cuanto al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil) afirmando que en las mismas, se pueden ver reducidos los espacios de participación, en la medida en que el sistema de Welfare, no esté ampliamente desarrollado, si bien en ella se pueden reducir las posibilidades y las oportunidades de la sociedad civil a activarse y comprometerse en la resolución de los problemas sociales, es también verdad que la actual crisis del sistema de bienestar, ha abierto nuevamente el problema del reconocimiento de la contribución dada por las organizaciones en la producción de servicios.

La valorización de los componentes de auto organización de las redes sociales informales y de los cuerpos intermedios de las asociaciones, que en cada democracia asociativa, deben encontrar el equilibrio entre el valor del pluralismo y el del universalismo, constituyen las sociedades democráticas y no deben desembocar en una tentación de un pensamiento anti estatal, en cuanto solamente el Estado puede representar el conjunto de los intereses y de los valores sociales e individuales, de los que no logran o no pueden organizarse (Fabbrini,2008).

### **2.2.3 La Provincia Autónoma de Trento, como garantía de democracia y de distribución de bienestar**

Antes de las elecciones regionales del año 2008 en el Tridentino, la facultad de Sociología de Trento, presentó y publicó un estudio realizado por el grupo de trabajo encabezado por el profesor Fabbrini<sup>40</sup>. El trabajo consistió en una relación sobre la calidad de la democracia en la provincia de Trento y tenía la intención de relevar la relación entre la democracia local y la participación.

Este tipo de investigaciones se han llevado a cabo en pocas áreas geográficas de Italia y como los mismos autores afirman, ha quedado todavía un vacío en cuanto a la idea de democracia que proviene de las organizaciones sociales.

Primero que nada, presentaré aquí, la región del Tridentino-Alto Adigio, como ejemplo de construcción democrática, característica en parte debida a su

---

<sup>40</sup> [http://www.provincia.tn.it/link\\_home/pagina26.html](http://www.provincia.tn.it/link_home/pagina26.html).

organización político-administrativa, pero también a una visión antropológica y social del hombre. Pasaré después a describir, la evaluación de la calidad de la democracia en Trentino y más específicamente de la democracia representativa, para luego hablar brevemente de la democracia participativa con sus experiencias de participación, terminando con un breve discurso sobre la democracia asociativa.

### 2.2.3.1 La Región del Trentino- Alto Adigio y la Provincia Autónoma de Trento

La Región del Trentino-Alto Adigio<sup>41</sup> ubicada en el noroeste italiano, está dividida en dos Provincias: el Alto Adigio históricamente perteneciente al imperio

---

<sup>41</sup> La Provincia Autónoma de Trento, era Estado semi independiente en los tiempos del Principado arzobispal de Trento y pertenecía al Imperio Sacro Romano desde el siglo XI hasta el siglo XIX, a partir de este momento pasa a ser parte del Imperio Austrohúngaro por aproximadamente un siglo que va desde el 1816 al 1918, después de la Primera Guerra mundial y hasta el día de hoy la P.A.T es parte primero del Reino de Italia y después de la República Italiana. Las primeras poblaciones en la zona son de origen etrusco y se mezclan con los romanos a partir del Siglo III a.c que continúan su expansión hacia el norte fundando el *Tridentum* primer *municipium* romano que se transforma en centro económico y político de la zona noreste de los Alpes, debe ésto a su posición estratégica (geográficamente es uno de los pocos pasos entre las montañas que permite llegar a la Europa Central). Durante los siglos IV y V d.c la zona sufre un fuerte proceso de evangelización y con la incursión de los Godos buena parte del Trentino es incluida en el Ducado longobardo de Trento que pasa después a formar parte del Sacro Imperio Romano. Los orígenes el Principado arzobispal de Trento se encuentran en el año 1027 cuando se decide otorgar el poder al primer Arzobispo de Trento, dándole poderes políticos y autonomía en las decisiones que eran cuestión de competencia del mismo. La autonomía del Príncipe que en algunos aspectos era limitada (no le era permitido aplicar directamente penas capitales "*Ecclesia non sinit sanguinem*", ni ocuparse directamente de cuestiones militares "*der Pfaffe ist nicht wehrhaft*") fue paulatinamente aumentando hasta lograr el control absoluto de la zona del Trentino-Alto Adigio y del Tirol del norte.

Las guerras políticas por el poder se continúan entre las diferentes fracciones hasta los primeros años del Siglo XIV, cuando llega al poder el arzobispo Bernardo Clesio, considerado el refundador del principado tridentino y uno de los principales promotores del **Concilio di Trento**. El **Concilio di Trento**, fue el escenario de las reformas eclesiásticas y de las luchas internas entre el papado y las tan ambicionadas reformas por parte de Martín Lutero, debacle que el Concilio no logra impedir. Siguen una serie de invasiones y guerras internas que se continúan hasta el siglo XVIII. Hasta el Siglo XIX, con la anexión de los territorios del Tirol al imperio Napoleónico, pasa sucesivamente a formar parte del condado del Tirol, ocupado por población de lengua germánica, posteriormente pasa a ser parte del Imperio austrohúngaro que lo tiene bajo su égida hasta el final de la Primera guerra mundial. A partir del 1919, el Trentino junto a la nueva provincia de Bolzano pasa a denominarse Alto Adigio y pasa a ser parte del Reino de Italia constituyendo la región Veneziana-Tridentina. Durante la Segunda guerra mundial, los alemanes tienen proyectado anexar la provincia de Trento, di Bolzano y de Belluno, formando una región transalpina (Alpenvorland) especialmente teniendo cuenta que la mayor parte de la población es de habla alemana, finalmente después del 1948 se constituye la Región Autónoma del Trentino- Alto Adigio, pasando a estar formada por las que actualmente son sus provincias. La autonomía lograda a partir de guerras intestinas se mantiene hasta hoy en varias esferas de la vida política y social dando la posibilidad a éstas provincias de decidir en varios ámbitos que van desde el de los recursos económico hasta el educativo. Por razones de comodidad ortográfica, la llamaré Trentino-Alto Adigio.

austro-húngaro, de lengua alemana y cultura alemana y la Provincia Autónoma de Trento. La peculiaridad de ésta región, de sus provincias, es que comparte con otras cuatro regiones italianas la autonomía financiera y política en la gestión de los recursos.

Actualmente el gobierno de la región se cambia cada tres años alternándose entre el presidente del P.A.T y el de la provincia de Bolzano. La Provincia Autónoma de Trento(P.A.T)<sup>42</sup>, esta subdividida en 223 municipalidades o alcaldías y tiene aproximadamente 522.000 habitantes, con un territorio prevalentemente montañoso, y dedica parte gran parte de su territorio cultivable, a la producción vinícola y agrícola.

Los comunes más grandes son: Trento con 104.946 hab, Rovereto con 33.442 hab, Riva del Garda y Arco que aunque forman dos comunes separados, están organizados en un mismo territorio gestionado por los denominados “Comprensorios”<sup>43</sup> o distritos y que constan según el último censo de población con 14.758 hab. y 14.511 hab. respectivamente, interesante es el fenómeno de las alcaldías italianas, ya que sus dimensiones pueden llegar a ser pequeñas y tener 100 habitantes solamente.

La P.A.T basa su gobierno en un delicado equilibrio de repartición del poder ya que su territorio, así como el de otras regiones italianas, desde el punto de vista de la organización de la autonomía y el gobierno está dividido en una serie de “Enti locali” o entidades locales que establecen con el gobierno central de la provincia, una serie de pactos territoriales en particular con los municipios de los valles y de las montañas.

Los *entes locales* son entidades públicas, definiéndose “*Ente público*” como una entidad que tiene personalidad jurídica y administrativa y que está relacionada con el Estado de un país, en este caso la competencia de éste ente local está delimitada a una determinada circunscripción territorial, persigue el interés público que es propio de tal circunscripción.

A éstos se contraponen los entes nacionales cuya competencia, se extiende a todo el territorio nacional. En el caso de los entes locales *trentinos*, éstos están

---

<sup>42</sup> Ver mapa 2, en el índice de cuadros y tablas, página 364.

<sup>43</sup> Ver mapa 3, en el índice de cuadros y tablas, página 364

representados por una estructura que se llama “Comprensorio” y que tiene potestades en algunos ámbitos de actuación y en particular la gestión de los servicios socio-sanitarios, ubicados en el territorio del distrito territorial.

Actualmente los “Comprensori” o distritos, son once y se encuentran en fase de modificación con las nuevas leyes introducidas por la P.A.T, desde octubre del año 2009 entró en vigor una nueva ley, que modifica y acentúa aún más la descentralización de éstos entes territoriales.

La P.A.T, está fundada sobre el principio de **subsidiariedad**, principio antropológico que expresa una concepción de **Hombre** y de sociedad sobre el cual se organiza y se asienta el **orden jurídico** y el concepto de **persona**, sea entendido éste como individuo que como ser en relación con otros.

Tal principio se puede encontrar en los escritos de Tomás de Aquino, es posible encontrar una primera definición en la Doctrina social de la iglesia, específicamente en la encíclica *Rerum Novarum* del papa León XIII y en la encíclica de Pio XI del año 1931, denominada *Quadragesimo Anno*<sup>44</sup>(1931) y que dice:

El objeto de cualquier intervención en la sociedad misma es aquel de ayudar en manera supletoria (subsidium) los miembros del cuerpo social, no para destruirlos o absorberlos es necesario que las autoridades del Estado, den a las asambleas menores de la sociedad la gestión y la atención de los asuntos de menor importancia, de modo que el mismo pueda seguir con más libertad, con más fuerza y eficacia las funciones de dirección, de vigilancia, según los casos y las necesidades del mismo.

La iglesia católica promovió este principio, subrayando sobre todo el rol de la familia y de los cuerpos intermedios de la sociedad, por otro lado, paulatinamente el concepto de subsidiariedad se afirmó en las ciencias jurídicas.

Es interesante observar que en el Derecho Constitucional de este país, así como en el de la Comunidad Europea, el principio de subsidiariedad es aquel principio social y jurídico administrativo que establece la intervención de los Entes públicos territoriales (Región, Provincia y Municipio) y sus subdivisiones

---

<sup>44</sup> [http://www.vatican.va/holy\\_father/pius\\_xi/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_it.html)

administrativas y que éste debe ser actuado como subsidio (como ayuda, del latín *subsidium*) en el caso en el cual un ciudadano o una entidad dependiente se vea imposibilitada de actuar por cuenta propia (Albanese, 2005).

Cuando las necesidades de los ciudadanos, son satisfechas por los entes administrativos públicos se habla de *subsidiariedad vertical*, mientras que cuando las necesidades de los ciudadanos son satisfechas por los ciudadanos mismos en forma de asociación y/o en forma de voluntariado, se habla de *subsidiariedad horizontal*.

El principio de subsidiariedad tomado en principio en la Constitución de la Comunidad Europea (Tratado de Maastricht) está regulado por el artículo 118 de la Constitución italiana<sup>45</sup> y este principio implica que:

- Las diversas instituciones nacionales y supranacionales deben tender a crear las condiciones que permiten a la persona y a las agregaciones sociales (los denominados cuerpos intermedios: familia, asociaciones, partidos) actuar libremente sin sustituirse a ellos, en el desarrollo de sus actividades, una entidad de nivel superior no debe actuar en situaciones en las cuales la entidad de nivel inferior (por último incluso el ciudadano) sea en grado de actuar por cuenta propia.
- La intervención de la entidad superior, debe ser temporánea y debe tender a restituir la autonomía para la acción de la entidad de nivel inferior;
- La intervención pública, debe ser actuada lo más cercana al ciudadano o sea que debe haber una cercanía entre el nivel de decisión y el nivel de actuación.

Existe de todas maneras un núcleo de funciones inderogables, de los poderes públicos (coordinación, garantía de niveles mínimos de derechos sociales, equidad y otros) que ayudan a la autorregulación de la sociedad. Durante el período post-bélico, Italia vive un grande fermento político y una fuerte división al interno de la incipiente nación, entran en conflicto los dos partidos más arraigados en la sociedad, me refiero a la Democracia Cristiana y al Partido Comunista italiano.

---

<sup>45</sup> [http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2\\_titolo5.html](http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo5.html)

La joven Constitución italiana, votada en el año 1947, ya en su artículo 5 establece el principio de subsidiariedad. A nivel nacional, se vota la ley 328 del Noviembre del 2008, que regula a nivel nacional el sistema de co-operación entre el *sistema público* y del *privado social*. Es interesante, notar que esta ley, incluye ya experiencias realizadas a nivel local, ejemplo de ellas son las que se desarrollan en el territorio del Trentino- Alto Adigio. Sin ir más lejos y atendiendo el caso que nos interesa o sea la P.A.T, podemos notar que ya existía desde el año 1991 una ley que regulaba a nivel provincial la intervención en ámbito sanitario y educativo, realizado por las organizaciones de la sociedad civil o tercer sector.

La *ley 328*, sintetiza estas experiencias y sintéticamente dicta los principios generales que asegura a las personas y a las familias, un sistema integrado de intervenciones y servicios sociales para garantizar su calidad de vida, dar paridad de oportunidades, promover la no discriminación y los derechos de ciudadanía, previniendo o reduciendo las condiciones de necesidad que derivan de la desigualdad de renta, interviniendo para eliminar las dificultades sociales y las condiciones de no autonomía de la persona de acuerdo con los artículos 2,3 y 38 de la Constitución italiana y en acuerdo con los decretos legislativos 128 de marzo de 1998.

La programación y organización de los servicios pasa a los entes locales, que deben respetar los principios de eficiencia, economicidad, subsidiariedad, cubrir patrimonial y financieramente las intervenciones, según la autonomía organizativa y de reglamento de los entes locales. En esta ley, es un reconocimiento al rol de las organizaciones de la sociedad civil a las organizaciones de voluntariado, a las organizaciones religiosas y a todas aquellas organizaciones que forman parte del Tercer Sector (el reconocimiento se da desde el punto de vista jurídico y tributario, pero también se toma en cuenta el aspecto organizativo propio de las organizaciones). Promueve además la solidaridad social con la valorización de personas y de los núcleos familiares, de las formas de mutua ayuda y de solidaridad organizada. Estimula la participación de los ciudadanos así como la contribución de las organizaciones sindicales y de las asociaciones que tutelan a los usuarios y ciudadanos.

Una mención especial se hace a las regiones con estatuto especial, a saberse Trento y Bolzano que adecúan las competencias en materia, a los principios y

estatutos de ésta ley, en realidad, la ley pone por escrito las actividades ya desarrolladas por estas provincias.

La ley, retoma el principio de universalidad y decreta que todos los ciudadanos italianos y extranjeros comunitarios no pueden hacer usufructo de las prestaciones de los servicios del sistema integrado de intervención social. Es interesante notar, que los sujetos en estado de pobreza o de renta limitada, con problemas de tipo físico o mental, con dificultades de inserción social en el mercado laboral, así como los sujetos que han tenido problemas con la justicia tienen prioridad en la asistencia de este tipo. Como y quien interviene pasa a ser interés de los municipios o comunes de los diferentes territorios.

Para realizar la intervención, los entes públicos deben seguir un proceso de programación que comprenda tener en cuenta los recursos, la operativización de los mismos, la evaluación de los resultados en términos de eficacia de las prestaciones.

Cabe acotar aquí la dificultad en que se encuentran las regiones, comunes y provincias y sus respectivas organizaciones en el sur del país, esto se debe a los escasos recursos de los cuales disponen, de todas maneras es paulatina la adquisición de una metodología de trabajo y una cultura que comienza a permitir el desarrollo organizativo para realizar diferentes intervenciones a nivel social. La ley determina además los principios y los ejes sobre los cuales se realiza la intervención a saberse:

- Coordinación e integración de las intervenciones de los servicios sanitarios y de la instrucción así como de las políticas de formación, acompañamiento y reinserción laboral;
- Concertación y cooperación entre los diferentes niveles institucionales y los sujetos de la sociedad civil, con el utilizzo de los propios recursos a la formación de la red social que permita tal forma de trabajo. Las regiones, provincias y comunes pueden pedir fondos a la Comunidad Europea, para garantizar la financiación de sus programas. Los comunes, regiones y el Estado promueven acciones para favorecer la pluralidad de ofertas de servicios garantizando el derecho de elección del servicio por parte de los ciudadanos; haciéndose cargo de la activación de los mismos, aunque queda



como competencia del Estado y según el principio de subsidiariedad la co-financiación en los proyectos.

Para el objetivos de la tesis y como se mencionaba antes, esta ley cuadro, reconoce el rol del Tercer Sector que se ve favorecido por el principio de subsidiariedad, pudiendo recibir promoción, sostén para la formación y calificación de los sujetos que operan en el sector a través de políticas de capacitación y apoyo financiero, la ley prevé que estas organizaciones tengan acceso al crédito y a los fondos de la comunidad europea, quedando en mano de los entes públicos, la posibilidad de implementar las concesiones financieras, las evaluaciones como también la creación de mecanismos que permitan a los sujetos de éste sector actuar en forma transparente, según una serie de parámetros de calidad que aseguren realizar prestaciones de una cierta calidad, al usuario.

En manos del Estado italiano, quedan los poderes de dirección, de coordinación y de regulación de las políticas sociales nacionales desarrollando el “Plan nacional de intervención y servicios sociales” así como la coordinación con el Ministerio de Justicia (sector penal) de las diferentes políticas para menores y adultos que tengan problemas con la misma.

El Estado italiano, fija los requisitos necesarios para el perfil de las profesiones sociales y la duración de las carreras, se sustituye a las regiones en caso de incumplimiento de las leyes y tiene potestad para repartir los recursos que depositados en el Fondo Nacional de Recursos para las Políticas Sociales, el cual, destina al año una cantidad igual a los 1.716.554.931 millones de euros<sup>46</sup>

Otro de los aspectos que resultan de gran novedad, en esta ley es la asunción de una “Carta dei servizi” o bien “Carta de los servicios”, documentación en la cual están definidos los criterios para el acceso a los mismos, la modalidad del funcionamiento mismo de los servicios sociales y sanitarios, haciendo adoptar a las instituciones que los ofrecen los parámetros que permiten evaluar a los usuarios y a los sujetos que representan sus derechos, los procedimientos que tutelan sus propios derechos, me refiero específicamente a módulos como por ejemplo aquellos que se refieren a la “satisfacción del cliente”. La carta prevé además, la posibilidad

---

<sup>46</sup> Fondo nazionale per le politiche sociali. <http://www.governo.it> (ver cuadro 1)

para el usuario, de actuar por vía jurídica activando recurso contra los responsables del servicio mismo. Para poder funcionar y ofrecer la erogación del servicio, es necesario adoptar este macro criterio general.

La ley regula además, la ayuda a la personas con habilidades diferente y a los ancianos, así como a las familias desprotegidas, que cuentan con una persona en este estado de necesidad y asegura la intervención a nivel social y sanitario durante todo el arco de la vida de la persona, desde el nacimiento hasta la muerte, dando prioridad a los servicios socio-educativos para la niñez, estimulando las figuras genitoriales o promoviendo las actividades de la Ong's, que podrán ayudar a los padres o directamente a los jóvenes o niños en estado de vulnerabilidad o necesidad.

El sistema de intervención, como dijimos anteriormente, sigue las disposiciones del Plan Nacional de Intervención y de Servicios Sociales, que cada tres años es evaluado por el Gobierno central, en las distintas comisiones de la Cámara de Diputados y Senadores.

A partir de esta ley, además se organizan los llamados "Piani di zona" o planes de zona que se están recién implementando en toda la república, con las modalidades pertinentes para cada caso, en particular en las provincias de Trento y Bolzano, la implementación de la ley depende de los procesos de autonomía de estas provincias, que mantienen y acentúan esta característica, que les es propia.

Volviendo a la estructura de la P.A.T está constituida por un Consejo que tiene 34 miembros y el presidente; que llegan a los cargos por elección directa que se realiza cada cinco años (las formas de elección son decididas por la provincia misma y están previstas en los estatutos de la P.A.T) de esos 34 miembros, 9 forman una junta que dirigen 9 asesorías, una de las cuales y que es la que nos interesa es la Asesoría de Salud y políticas sociales. En el consejo de la Provincia, actualmente hay representados once partidos políticos, algunos de ellos tienen proyección nacional pero otros son de actividad local o al máximo regional.

En particular y retomando el discurso para las provincias de Trento y Bolzano y específicamente para Trento, en cuanto a la existencia de leyes que tutelan a los usuarios con dificultades, la primera de ellas aparece en el año 1983, y es la *ley provincial del 31 de octubre de 1983, la número 35*, el objetivo principal de esta ley era remover los estados de marginalidad y de vulnerabilidad de las poblaciones, que

se encontraban en esa situación, pero el aspecto relevante es que esta ley, da atención particular a la infancia y la juventud.

La ley, instituyó un comité para el estudio de los problemas relacionados con los estados de marginalidad en la Provincia autónoma de Trento, que debía consultarse y tomar decisiones con la Junta Provincial, sus funciones eran:

a) estudiar los fenómenos de marginación y las causas de la marginación prestando atención a la franja juvenil;

b) examinar el estado de la legislación vigente, en los diferentes sectores de competencia provincial, que puedan directamente o indirectamente interesar y tener como objetivo la prevención y la solución de la marginalidad, individuando las eventuales exigencias de modificación o integración de dicha legislación;

c) formular propuestas en mérito de las intervenciones legislativas y administrativas que resulten necesarias u oportunas para la prevención;

d) proponer líneas de intervención en relación con el problema de la condición juvenil, poniendo atención a la actividad de orientación profesional, laboral, a las actividades culturales y deportivas de los jóvenes.

El Comité era constituido por el presidente de la Junta Provincial o un asesor delegado con funciones de presidente, el dirigente del servicio provincial competente en materia que en el caso de la P.A.T es el asesor de las políticas sociales, un funcionario de las otras asesorías en éste caso de formación profesional, del trabajo, de la instrucción y asistencia escolar y el asesor para las actividades culturales y deportivas. A éstos se agregaron seis componentes que no hicieran parte de la administración provincial y que fueran expertos en el campo de la prevención y asistencia sociales y en la atención a las franjas vulnerables de población. El aspecto innovador de la ley, fue que como parte de éste comité y de estos seis miembros, dos representaban el Tercer Sector o representaban a los sujetos que desarrollaban su trabajo en el campo de las ONG. El comité debió presentar una evaluación anual del operado a la Junta Provincial, que verificó los resultados y lo presenta al resto de los integrantes de la Asamblea de gobierno de la provincia a través de una rendición de cuentas. Últimamente la P.A.T ha adoptado un sistema de rendición de cuentas llamado “**Balance social**” instrumento de comunicación a la población y a los portadores de intereses que se adjunta al balance económico realizado anualmente.

En el capítulo II de la ley, podemos leer que la intervención, es a favor de personas que específicamente se encuentran en estado de vulnerabilidad, sea por condiciones objetivas o subjetivas y que por éste motivo no sean en grado de integrarse positivamente desde el punto de vista psicológico, moral, cultural y económico en el ambiente en el que viven y en relación a los cuales el sistema público de asistencia no ha podido ser eficaz, por lo tanto aquí es evidente, que la intervención pasa a las organizaciones de la sociedad civil. Hace especial mención, a los menores que no tienen ayuda familiar, que presentan comportamientos desviantes desde el punto de vista social, que salen del sistema carcelario, que presentan enfermedades mentales, que no tienen domicilio fijo o que carecen de los normales medios de sustentamiento.

La ley prevé además, la característica de la intervención misma, que tiene como característica principal el **“trabajo de red”** o sea el contacto estrecho entre los actores que realizan tal intervención y los entes gestores, debiendo señalar el caso de la persona a los asistentes sociales, para que se activen los procedimientos necesarios al fin de sostener a los destinatarios de los servicios:

Las acciones contempladas en el presente capítulo se diseñarán y se construirán de forma global para hacer frente a la situación concreta de la marginación, no sólo a las necesidades individuales de la persona marginada.

El artículo VII desarrolla específicamente como son los acuerdos entre las organizaciones que reciben dinero público, los acuerdos tiene carácter plurianual y se da prioridad para establecer este acuerdo a asociaciones, cooperativas u otros organismos privados sin fines de lucro.

Para la firma de tal acuerdo la organización debe definir el tipo de actividad y de iniciativas que seguirá, la duración del proyecto, donde lo realizará y cuanto durará, con qué tipo de personal cuenta para el desarrollo de los mismos, a cambio de esto la Provincia financia el proyecto ofreciendo estructura logística y paga los operadores que trabajarán en el mismo. El proyecto debe ser aprobado y estar en relación con el ente inmediatamente inferior que es el Compensorio en el caso del territorio trentino. La Provincia, se reserva el derecho de evaluar periódicamente lo operado por las organizaciones a través de un pedido de rendición de cuentas.

En los últimos seis años se establecieron además, una serie de parámetros de evaluación que pretenden medir como es la intervención, incluso desde el punto de vista del programa mismo, en cuanto a los procedimientos que la organización usa:

La Provincia controla las actividades realizadas y verifica los resultados obtenidos. En casos especiales, en los que sería apropiado promover la experimentación de nuevas formas de asistencia, el Junta Provincial podrá conceder contribuciones a asociaciones u otras entidades privadas además de la firma de los acuerdos mencionados en el coma anterior, previa aprobación de la Comisión prevista en el artículo.

La Provincia, se reserva además, la posibilidad de organizar cursos de formación para los operadores del sector: De las acciones contempladas en el presente capítulo se planifican y ejecutan iniciativas en el marco de las ayudas públicas a la preparación y actualización del personal que preste servicios socio-sanitarios especialmente implementadas, o incluso promovidas por acuerdo entre la Provincia y los entes asociados.

Otra de las leyes que rigen en el campo de las políticas públicas del área social, es la ley provincial del 12 de julio de 1991, número 14 y que se llama ley de *“Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento”*. El objeto de la ley, es dictar las normas para el ordenamiento de los servicios socio-asistenciales y para la organización y programación de los mismos. La filosofía de la ley es realizar intervenciones directas con aquellos sectores y actores sociales, que ofrecen los servicios a la población, creando una red de oportunidades y garantías para las personas que se encuentran en estado de necesidad y desigualdad social.

Previene y remueve las causas que provocan las situaciones de necesidad y los fenómenos de vulnerabilidad y marginalidad social, ampliando el rayo de acción a los ámbitos de estudio y a todos aquellos ámbitos de vida donde el individuo se desarrolla. No solamente interviene a nivel individual, sino que se propone actuar en ámbitos comunitarios, apunta a favorecer las familias y favorece el pasaje de los individuos que viven en residencias, para que se produzca su desinstitucionalización, ayudando a restablecer las funciones de la familia.

La Provincia se plantea con esta ley la formación de un modelo de intervención sea a nivel organizacional, programático, participado y territorialmente articulado.

La P.A.T incide a través de esta ley en forma más profunda en la vida de las organizaciones, regulando los servicios y su organización pero privilegiando esta vez el rol del Tercer Sector, haciendo hincapié en el respeto de la libertad, la dignidad y la personalidad de los usuarios o beneficiarios con respecto a sus exigencias.

Se tiende a dar unidad y homogeneidad a las intervenciones, para que haya igualdad en las posibilidades de acceso a los mismos, obliga así a las organizaciones a la adopción de una cierta metodología de trabajo, aumentando la posibilidad de oferta y dejando en mano de los usuarios la posibilidad de la elección de los mismos.

Profundiza sobre el perfil de los beneficiarios marcando los derechos de aquellos que pueden acceder a los mismos: residentes en las alcaldías de la provincia de Trento, los extranjeros y los apóhidos que se encuentren en situación de necesidad.

El estado de necesidad viene definido en ésta ley y los criterios son los siguientes:

- a) Insuficiencia en la renta familiar en relación a las exigencias del mínimo vital de todos sus miembros;
- b) incapacidad total o parcial de un sujeto, por efecto del cual el mismo no esté en grado de proveer a sus propias necesidades o su núcleo familiar no pueda asegurar proveer una adecuada asistencia al mismo;
- c) circunstancias que no estén previstas en los incisos a) o b) a causa de las cuales las personas o núcleos familiares que se encuentren en estado de necesidad de carácter afectivo y educativo y estén expuestas a ser emarginadas;
- d) la persona que se encuentre sujeta a decisiones de tipo judicial a la que le impongan la intervención o las prestaciones de tipo socio-asistencial.

Se delimita con la ley el tipo de asistencia que se dará a los beneficiarios que puede ir desde la asistencia económica en varias formas de bonos para alimentos hasta cubrir parte de los alquileres de sus casas, pero además la posibilidad de seguir en alguna organización del social, un proyecto educativo.

La ley especifica además, quienes son los sujetos que forman parte del sistema asistencial, este aspecto que era tocado sucintamente en la ley 35 de 1983, deja en evidencia cual pasa a ser el rol de las organizaciones del Tercer Sector, es aquí evidente que estos actores sociales pasan a ser considerados como parte de un sistema de prestaciones.

En el marco de los objetivos y los principios rectores de esta ley, contribuyen al logro del sistema de bienestar social dentro de los límites y en las condiciones y forma prevista que la misma prevé: las asociaciones, las fundaciones, las cooperativas, con especial atención aquellas de solidaridad social y de servicios sociales reguladas por la Ley Regional 22 octubre de 1988, n. 24, y otras instituciones privadas que realizan sin fines de lucro actividades socio-asistenciales, el voluntariado, realizado en forma individual u organizado que realiza actividades socio-asistenciales.

La ley, prevé una organización de los servicios en un tipo estructura específica, que debe ser igual en todos los distritos del territorio, dividiéndose éstas en un nivel central que dirige el resto de los centros del mismo territorio, a través de su inserción en él y que tiene como dirección un equipo de trabajo profesional constituido por un asistente social, educadores y operadores socio-asistenciales (para el caso de la asistencia sanitaria) y que garantiza la individuación de las necesidades y de los recursos territoriales informa los beneficiarios sobre los otros servicios existentes en el territorio, la modalidad de acceso a los mismos y los requisitos que tiene que tener un beneficiario, para el acceso al servicio. Realiza además la evaluación del beneficiario y de la intervención misma, evaluando la demanda y la respuesta de la organización hospedante.

Se puede observar aquí que los asistentes sociales juegan un rol importante en el acercamiento entre el ciudadano y la organización del Tercer Sector que se hará cargo de su problemática, mientras la P.A.T garantiza que el servicio socio

asistencial pueda ser garantizado a nivel territorial<sup>47</sup>. Así mismo la ley, determina en la esencia que tipo de intervenciones se pueden realizar dividiéndolas en:

- intervenciones de prevención y promoción social (aquellas miradas a insertar el sujeto en un ambiente laboral por ejemplo),
- intervención de ayuda y sostén a la persona (que va cubrir necesidades del individuo de tipo socio-relacional a través de proyectos socioeducativos que ayudan al individuo a activar sus recursos personales) y al núcleo familiar,
- intervenciones integradas o sustitutivas a las funciones el núcleo familiar (proyectos que tienden a ayudar a los padres a cumplir con sus funciones genitoriales por ejemplo). En el caso de que estos proyectos fallen, se puede decir que se activan sucesivos proyectos en otras estructuras socioeducativas predisuestas para tal fin, puede ser mandado un educador a la familia necesitada, o apoyarse en otras familias del territorio o mandar al menor de edad a una estructura protegida por ejemplo.

#### **2.2.4 Evaluación de la calidad de la democracia y la democracia representativa en Trentino**

Según Fabbrini para un análisis de la calidad de un sistema democrático, es importante considerar las siguientes dimensiones: (1) la capacidad del sistema democrático para garantizar el cumplimiento de la ley (o Imperio de la ley), (2) la capacidad del sistema democrático para garantizar una rendición de cuentas durante la duración de un Gobierno (accountability electoral), (3) la capacidad del sistema democrático para garantizar la elección de aquellos que gobiernan (o responsabilidad institucional), (4) la capacidad del sistema democrático de abrirse a la sociedad civil, (5) la capacidad del sistema para promover la libertad democrática y la igualdad, los dos valores universales reconocidos, que justifican la democracia en el mundo.

---

<sup>47</sup> Me refiero a “nivel territorial” a todo los niveles territoriales del Trentino y específicamente a lo que comprende la gestión administrativa y geográfica del mismo.



## 2.2.5 Democracia participativa en el Trentino

Como hemos visto hasta ahora, es reconocido que la calidad de la democracia reside en la capacidad de las instituciones en involucrar a la sociedad civil en las decisiones públicas y en proponer un diálogo, con el fin de que las protestas de los ciudadanos, no se perpetúen en un conflicto de juegos a suma cero.

El tema de la inclusión de la sociedad civil, en la formulación la política pública, ha surgido en las últimas décadas como un indicador de calidad importante, debido al debilitamiento de la democracia, la ilegitimidad en las elecciones, la crisis de los partidos políticos y a las formas tradicionales de democracia representativa, los autores suponen que las instituciones representativas necesitan ser legitimadas. Frente a estos fenómenos, se puede suponer que las instituciones representativas, necesitan un suplemento de legitimación que puede ser dado por las formas de diálogo directas con los ciudadanos. Para ello, se reportan dos núcleos de estudio de la investigación antes citada, el primero, comprendió los procesos participativos implementados por los organismos públicos en la Provincia Autónoma de Trento; y en el segundo, se identificaron algunos conflictos actuales, entre la sociedad civil y el gobierno. A los fines de esta tesis se extraen de este informe aquellos aspectos que tienen que ver con el primer núcleo identificado.

El grupo de investigación decidió censar, las iniciativas tomadas por el gobierno, es decir, la participación de arriba hacia abajo, tomando en cuenta las prácticas participativas del gobierno de Trento en los últimos años (Bottom-up).

### 2.2.5.1 Experiencias de participación en el Trentino

Durante esta investigación, se censaron las experiencias de participación, propuestas por la administración pública *trentina*, se trabajó en dos formas: con la aplicación de cuestionarios, integrando los datos de los mismos con los datos centrales provenientes de las oficinas estadísticas de la Provincia (gobierno central) y con datos que provenían de los sitios web de las alcaldías.

Los cuestionarios fueron aplicados a todas las 223 alcaldías del territorio Trentino, a través de las iniciativas señaladas por el gobierno de la Provincia. El cuestionario, arrojó datos interesantes, como que los municipios han adoptado o

tienen una interpretación muy amplia de participación, que van desde: iniciativas que incluyen: escuchar y tener una fácil comunicación con los ciudadanos, asambleas en los pueblos, cuestionarios entregados a familias, posibles referéndum locales, animación local, iniciativas de entretenimiento y pactos establecidos con otras regiones. De todas estas experiencias de participación los autores se concentraron en 19 casos que respondieron en manera más clara, a la de "proceso participativo", a los cuales se agregaron 26 casos que se han encontrado a través de los sitios web de las diferentes alcaldías, por lo tanto las experiencias participativas realizadas en la Provincia, algunas todavía en curso (son 45). Varias de éstas han reportado más de un caso de participación, especialmente en el área de los pactos estipulados entre los actores del territorio, que desarrollan los planes de zona para las políticas juveniles y que se han llevado a cabo en forma conjunta por varios municipios.

En 18 de los municipios (como forma de garantizar la variedad de los campos de intervención y la localización geográfica) se realizó una encuesta más profunda y entrevistas a los jefes de las alcaldías y el análisis de la documentación municipal y el cuestionario se basaron en tres parámetros: a) Los participantes a las iniciativas, b) la complejidad de los procesos realizados, c) el resultado de las mismas, la siguiente tabla propone un marco para la síntesis:

**Tabla 3. Entrevistas a alcaldes de los 18 municipios**

	PARTICIPANTES	COMPLEJIDAD DEL PROCESO	RESULTADOS
Plan social 2001 Trento	O/G+C	Alta	Plan/líneas directrices
Plan social, proyecto AA1000 (Rovereto)	O/G	Alta	Plan/líneas directrices
Plan social territorial (Pergine Valsugana)	O/G+C	Alta	Exitos intermedios
Taller sobre políticas familiares (Trento)	O/G+C	Alta	Planes de acción
Proyecto recorrido seguro casa escuela (Trento)	O/G	Alta	Planes de acción
Plan jóvenes de zona de los barrios Quattro Vicariati	O/G	Baja	Planes de acción
Plan de jóvenes de la zona de Vigolana	O/G	Baja	Planes de acción

Plan de jóvenes de zona de la parte derecha del Río Adigio Bajo	O/G	Baja	Planes de acción
Plan de jóvenes de zona de la Piana Rotaliana	O/G	Baja	Planes de acción
Rivitalización del centro histórico (Trento)	O/G	Alta	Exitos intermedios
Estados generales de la ciudad de (Rovereto)	O/G	Alta	Plan/líneas directrices
Recalificación de las redes comerciales (Rovereto)	O/G	Alta	Plan/líneas directrices
Agenda 21 (guiado por la alcaldía de: Cavalese)	O/G+C	Alta	Planes de acción
Agenda 21 (guiado por la alcaldía de Besenello)	O/G+C	Alta	Exitos intermedios
Agenda 21 (alcaldía de Riva del Garda e Tenno)	O/G+C	Alta	Exitos intermedios
Recalificación del área ex Atesina (Trento)	O/G+C	Alta	Plan/líneas directrices
Balance participativo (Trento)	C	Alta	Planes de acción

Fuente: Elaborado por Fabrini et al, Trento, 2008.O/G = organizaciones/grupos; C = ciudadanos; O/G+C = organizaciones/grupos y ciudadanos.

Se puede notar que en la mayoría de los casos (10) las iniciativas tienen que ver con la participación de grupos organizados y no de individuos. En siete de los casos, la participación de los grupos fue acompañada de la participación de los

ciudadanos, en el tema del Balance participativo en Trento<sup>48</sup> - los participantes fueron ciudadanos en cuanto tales-. En la mayoría de los casos (14) se dan procesos de participación compleja: en este sentido se puede observar que todos los casos, incluso aquellos, que comprometen también ciudadanos en su calidad de tales, presentan una elevada complejidad. Menos de la mitad de los casos producen resultados que se traducen en planes o directrices, que serán desplegados en acciones de carácter operativo, mientras que más de la mitad conducen a la definición de los planes más inmediatos de implementación.

Para ir más allá de un enfoque descriptivo, los autores abordaron el tema del *empowerment*, que estos procesos determinan en los participantes o para preguntarse sobre el grado de poder o influencia en las decisiones institucionales que en realidad fueran atribuibles a ellos. En los casos tomados, parece ser que les fue atribuido a los mismos, cierto grado de empoderamiento, sobre todo en las experiencias de participación, en la creación del presupuesto participativo en la ciudad de Trento y en los planes de zona desarrollados para los jóvenes.

En el caso del presupuesto participativo, el poder de decisión de la Asamblea de ciudadanos fue precisamente definido por las reglas aprobadas antes de poner en marcha la experimentación: la Junta Directiva y el Consejo de la Ciudad tuvieron la oportunidad de excluir algunas de las propuestas votadas por la asamblea, explicando las motivaciones, pero igualmente, la primera propuesta para cada área de intervención realizada por la Asamblea, se tuvo en cuenta para ser puesta en marcha. En algunos casos las mesas de discusión intermunicipales, donde se discutieron las políticas juveniles, se proyectaron directamente las acciones, mientras que en otros casos, se evaluaron los proyectos presentados por sujetos externos, seleccionando aquellos que se podían financiar, en ambas situaciones, se vio que hay un verdadero poder de decisión, aunque éste esté limitado a intervenciones que requieren una inversión relativamente modesta de recursos.

En otros casos es más difícil de evaluar el grado de empoderamiento de los participantes: los compromisos tomados precedentemente con las administraciones,

---

<sup>48</sup> El Balance Participativo de Trento, se basó en la experiencia de la alcaldía de Porto Alegre, las autoridades convocaron a los más importantes referentes de las actividades sociales y a ciudadanos, con el objetivo de tomar informaciones sobre los problemas territoriales y sociales de la Provincia.

estuvieron menos definidos y fueron menos estrictos con respecto a la experiencia del presupuesto participativo y al mismo tiempo el resultado no estuvo constituido por una preferencia explícita y unívoca a soluciones específicas, como en los planes de zona para los jóvenes.

Esto no quiere decir que los participantes no hayan contribuido al resultado final, sino que - con la información que el grupo de investigadores poseía no se pudo afirmar con certeza. Una medida indirecta de la relevancia de estos procesos, más allá del grado empoderamiento, difícil de estimar, se puede rastrear en la amplitud y variedad de los grupos involucrados, y en los esfuerzos para aumentar la participación misma.

En este sentido, el Plan Estratégico de Trento, representó sin duda, la experiencia que contó con la presencia más amplia y diversificada de sujetos (más de 300 personas que representaron 163 organizaciones diferentes). La experiencia del Plan social de Rovereto (la segunda ciudad más poblada del territorio), partió de un análisis exhaustivo de las posibles partes interesadas en las políticas sociales, que condujeron a la identificación de 147 sujetos entre las administraciones y organismos gubernamentales, los proveedores de los servicios, las asociaciones representativas de los usuarios, otras organizaciones de la sociedad civil y se constató que 23 de ellos, habían tomado parte activa en el proceso.

En Trento, para promover la participación ciudadana en el proceso elaboración del plan social, se hicieron doce reuniones de circunscripción en las que se presentó el plan que condujo a la creación de 40 grupos de trabajo, que tuvo una participación global de más de 800 ciudadanos.

Siempre en el ámbito del proceso de desarrollo de la participación social, en Pergine-Valsugana (tercer polo más desarrollado del territorio), se persiguió comprometer a la sociedad civil, haciendo entrevistas en profundidad y *focus group* aplicados a grupos específicos de ciudadanos, a más de 200 personas en su conjunto.

También debe hacerse hincapié, en la experiencia del área ex Atesina del barrio Solteri de Trento, en el que la planificación participativa fue precedida por una intensa actividad de información y de escucha, que usó una pluralidad de herramientas, específicamente diseñadas para determinadas categorías de

interlocutores: *desde las asociaciones de la sociedad civil activas en el territorio hasta los niños.*

Finalmente, algunas experiencias de participación se han reiterado en los últimos años o han tenido un desarrollo progresivo, fue el caso de Plan Estratégico de Trento (en el 2006 se inició el proceso para la definición del nuevo plan del 2010-2020), y también de una experiencia más limitada, como fue el proyecto de Tránsito Seguro de los niños en la ciudad y que nació con el intento de definir las rutas urbanas más seguras para el pasaje de éstos. El mismo tuvo inicio en el año 2003 en dos escuelas de la ciudad y se fue consolidando poco a poco, hasta llegar a 18 escuelas de Trento que lo están llevando a cabo hasta el día de hoy. Los planes de zona juveniles, se han extendido a otras zonas, alcaldías y zonas geográficas del Trentino (Cuatro Vicarías y Vigolana) y ya han llegado a su tercer año consecutivo de actuación.

## **2.2.6 La democracia asociativa en Trentino**

La calidad de un sistema democrático depende también de las características de su contexto asociativo. En particular, en el Trentino, el asociacionismo es uno de los pilares tradicionales de la vida democrática. Los autores se realizaron una encuesta a través de una serie de entrevistas en profundidad con los actores y observadores del mundo de las asociaciones. Su objetivo, no fue presentar un cuadro estadístico o sociológico del asociacionismo en Trentino, sino más bien, entender la percepción que de su calidad, tienen los sujetos involucrados en la construcción de la misma. Por lo tanto se entrevistó a los actores locales que en forma variada y en distintos ámbitos de actividad comunitaria, tienen una percepción de la democracia asociativa y de su calidad.

El Trentino, es conocido por la dimensión de su tejido asociativo, la cooperación está presente en todas las áreas relevantes de la actividad social y económica. Por lo tanto, fue necesario entender si y cómo estas prácticas de democracia asociativa dan atributos a la democracia tridentina. En las respuestas de los encuestados, había algunos puntos relevantes, pero también una cierta ambigüedad sobre el concepto de la democracia asociativa en Trentino. Entre los puntos de fortaleza relevados, se pudieron detectar la variedad y la profundidad de

los lazos entre las asociaciones y las instituciones representativas. Estos lazos, han facilitado la abertura para los procesos de deliberación de las políticas y la introducción de nuevas prácticas que se han ido repitiendo y consolidando en formas de acción social. El resultado del mantenimiento de estos lazos, ha sido el del empoderamiento recíproco, es decir, tanto de las instituciones representativas como de las asociaciones, con un aumento del conocimiento social de la forma en tratar los problemas y de encontrar las soluciones a tomar, en los procesos de decisión.

Las asociaciones, han trabajado como "actores públicos" en temas potencialmente relevantes para la comunidad y en la difusión del conocimiento y la conciencia sobre los mismos. Esto es particularmente útil en un período histórico, como el de los últimos quince años, que se caracteriza por una crisis/transformación de los instrumentos tradicionales de representación.

La mayoría de los encuestados, había tenido en el pasado actividad político-administrativa, revistiendo cargos a nivel municipal o provincial (como alcalde, concejal municipal o provincial, Defensor del Pueblo). Pocos se expresaron sólo como técnicos, expertos en el campo de la política pública (social, ambiental; cooperación internacional). Algunos eran o son parte de las asociaciones ambientalistas, de asociaciones que tienen como objetivo la solidaridad internacional, de asociaciones para la cooperación y de organizaciones que trabajan en el campo económico, en forma de cooperativa.

Son personas, que tienen un rol importante en las decisiones y en la construcción de políticas públicas en el contexto Trentino. El común denominador de los entrevistados era haber tenido diversas experiencias directas en redes asociativas, en el voluntariado y en los procesos participativos promovidos por las autoridades locales. De estas entrevistas surgieron algunos aspectos interesantes, como que todavía se mantienen algunas áreas de la ambigüedad de la democracia en la región de Trentino, ya que hay una estrecha interacción entre las organizaciones y los representantes institucionales, hecho que ha llevado a una cierta confusión, esto se debe a que no es siempre posible establecer con claridad la diferencia entre lo que es "público" y lo que es "privado" en el Trentino. Algunos de los entrevistados pusieron de manifiesto la percepción de que en el Trentino "las cosas que importan vienen decididas por poquísimos actores". De frente a un contexto, con altas tasas de asociacionismo y de altos índices de comportamiento

cooperativo, se han encontrado bajas tasas de participación de los círculos ciudadanos en el debate de los problemas y de las cuestiones relativas al presente y el futuro de las diversas comunidades locales, parecería, ser que el asociacionismo ha delegado su representación a exponentes del ámbito social y no a los políticos.

### **2.2.7 El mundo de la cooperación**

Como vimos hasta ahora, la actitud para cooperar es un aspecto cultural y antropológico que caracteriza a la región de Trentino. Como fue dicho por uno de los entrevistados, esta actitud se encuentra en "una manera de identificar soluciones para los problemas, sentándose alrededor de una mesa". La cooperación social, además de ser una realidad asociativa importante, en cuanto a la cantidad de miembros, se ha convertido en una realidad económica y ocupacional de primera magnitud. La colaboración entre las asociaciones y cooperativas y la administración pública permite la producción de bienes y servicios de utilidad colectiva según un modelo que se conoce como de *Welfare mix*<sup>49</sup>.

En la cooperación social, trabajan 3.000 empleados en forma permanente, tiene alrededor de 8.000 socios y más de 1500 voluntarios estables. Los ciudadanos que cotidianamente utilizan los servicios cotidianos que ofrecen las cooperativas son casi 9.000. El volumen de la facturación total, es de alrededor de alrededor de 90 millones de euros.

La Cooperación en materia social, tiene algunos rasgos peculiares, en comparación con otras formas de cooperación, entre ellos, vale la pena recordar: la búsqueda de un alto nivel de prestaciones de servicios. A través del desarrollo de fórmulas organizativas y jurídicas *ad hoc*, se pone el énfasis en un enfoque multisectorial, que represente los intereses y la participación activa de todas las partes involucradas (beneficiarios, miembros de la familia, voluntarios, profesionales, el público en general) en el proceso de definición y producción de los servicios y en

---

<sup>49</sup> Se refiere a un tipo de Welfare financiado, evaluado y controlado por la P.A.T. pero puesto en práctica por las organizaciones del Tercer Sector



el reconocimiento de la relación entre la calidad de la organización que proporciona servicios y la calidad de los servicios prestados.

Esto permitió, por un lado, una democratización sustancial en el proceso de toma de decisiones dentro de las cooperativas, y en segundo lugar, promovió la expresión de formas de actividad empresarial (empresarios que se han dejado comprometer en las cooperativa así como voluntarios, que participan en las fases organización y producción del servicio, en contacto con la gente, y presentes en los consejos de administración de las organizaciones), con un retorno inmediato de crecimiento e innovación en el sector.

Otra área importante de cooperación *trentina* es la cooperación económica productiva. Esta es una realidad impresionante: las cooperativas de Nivel 1 (tales como las sociedades cooperativas de consumo, agrícola, de crédito, para la prestación de servicios, vivienda) que en total más de 500, tiene un facturado de 2 mil millones de euros, con 200.000 socios (sobre una población de 529.457 hab.) y 12.000 trabajadores.

Un movimiento, por lo tanto, que cuenta con gran número de ciudadanos (en promedio, cada familia *trentina* tiene al menos un socio cooperador), aunque con diferentes grados de compromiso. Incluso en el modelo organizativo de toma de decisiones de la Federación de Cooperativas, que es una entidad económica con fuertes raíces sociales y cuya presidencia es considerada por algunos la segunda carga "política" del Trentino, se puede distinguir la forma participativa de diferentes tipos, algunas son deliberativos y otras a través de estructuras de representación (consejos administrativos).

Entre las realidades de la cooperación social y la cooperación en ámbito económico-productivo (ortodoxas) hay diferencias significativas, muchos de los entrevistados durante la investigación realizada, destacaron la mayor calidad democrática de las cooperativas sociales, sea porque se basan en un proceso de decisión que tiene una visión de "responsabilidad compartida" en la toma de decisiones, sea porque tiene una mayor heterogeneidad en cuanto a sus miembros.

Las cooperativas ortodoxas, tienden a defender los derechos e intereses de la categoría, profesional, mientras las cooperativas sociales, buscan representar

intereses que a veces pueden estar en contraposición<sup>50</sup> o no son siempre coincidentes con los intereses de una categoría específica, en las palabras de uno de los entrevistados, es posible encontrar una definición que ayude a comprender este punto "hay una escuela de democracia que se puede construir dentro de ésta realidad y que, una vez aprendida, pueda ser transferida a otros contextos de la estructura política: la costumbre de estar en relación con el otro y en cierta medida la herramienta para hacerlo, es siempre la misma, esta herramienta marca la experiencia del individuo en la vida colectiva".

Otro de los casos tomados en cuenta en el trabajo de Fabbrini, es el que tiene que ver con el de la evaluación participada en la construcción de las políticas sociales (la Ley de Bienestar o Welfare)<sup>51</sup>. Toda la nueva política de bienestar en el Trentino, se inspira en un modelo de valores, donde la *participación y la evaluación* son la base de la organización de las políticas sociales. El objetivo fue poner de relieve cómo políticas sociales construidas en forma participativa, crean capital social, servicios de calidad para los ciudadanos y contribuyen al desarrollo el territorio, dando ventajas competitivas al mismo. La experimentación, comenzó al inicio del mandato (2003-2004) y se introdujeron n algunas prioridades y directrices que establecieron los valores de referencia para la construcción de las políticas sociales. Sucesivamente se llegó a la reforma de la ley provincial de *welfare*, desarrollándose en particular, un modelo de evaluación participativa.

Los autores concluyen que, la democracia asociativa en Trentino reveló aspectos ambivalentes, por un lado, se permitió la promoción de un autogobierno amplio y difuso, una amplia participación de los ciudadanos y la actitud deliberativa. Ha sido una democracia incluyente que ha permitido elevar el grado de respuesta del sistema democrático en su conjunto. Por otro lado, la Provincia Autónoma ha puesto mucho esfuerzo en fomentar la participación de algunos miembros relevantes de las asociaciones dentro de los diversos procesos de política pública. Otros

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, en los Consorcios de cooperativas sociales pueden estar representados los Bancos cooperativos y al mismo tiempo una asociación de familiares.

<sup>51</sup> [http://www.consiglio.provincia.tn.it/banche\\_dati/codice\\_provinciale/clex\\_documento\\_camp.it.asp?pagetype=trov&app=clex&at\\_id=16732&type=testo&blank](http://www.consiglio.provincia.tn.it/banche_dati/codice_provinciale/clex_documento_camp.it.asp?pagetype=trov&app=clex&at_id=16732&type=testo&blank)

proyectos no han tenido un resultado igualmente positivo<sup>52</sup> visto que asociaciones o individuos, habían buscado defender solamente intereses particulares, como si los proyectos no fueran el producto de una discusión entre los actores sociales involucrados en las prioridades que se persiguen, sino más bien una sumatoria de las solicitudes. El asociacionismo debe ser visto de una manera diferente, ya que su capacidad de auto-gobierno es bien diferenciada en los distintos territorios.

En resumen, la calidad democrática asociativa no es uniforme en la región del Trentino. En algunos casos, en algunas zonas, las asociaciones son una herramienta importante para encontrar soluciones colectivas a los problemas y para educar a los ciudadanos a la búsqueda del bien común. En otros casos, en cambio, son una herramienta de corporativismo territorial o incluso un medio para la promoción de determinadas propuestas, incluyendo solamente “la gente que cuenta en aquel territorio”.

Sin duda la interacción entre la democracia representativa y la asociativa ha elevado el nivel de respuesta (responsiveness) de la democracia *trentina*, sin embargo, esa interacción era a veces tan estrecha como para poner en tela de juicio la necesidad de la distinción entre ellas.

## Conclusiones

Con este capítulo, pretendimos poner sobre la mesa, una serie de ideas y conceptos, que como dijimos anteriormente, forman el tejido sobre el cual se funda la acción solidaria de las personas, de los ciudadanos, de las organizaciones e instituciones públicas, sobre todo en el territorio del Tridentino. Podemos deducir entonces, que es sobre este entramado de conceptos, que se entrelazan unos a otros, es que se fundan las acciones solidarias de las comunidades y éstas toman fuerza, solo si se presentan en un tejido social, con fuertes enlaces entre los ciudadanos y las instituciones gubernamentales, pasando a través de formas organizadas.

---

<sup>52</sup> Otras entidades públicas han desarrollado iniciativas interesantes como el desarrollo del Plan del Parque Natural Paneveggio-Pale di San Martino, los municipios están involucrados en la búsqueda de vías de participación para la gestión de un consenso sobre la recolección de la basura en las ciudades.

Como se ha visto, el cambio de una institución, no solamente se da a través de las tensiones o modificaciones en el ambiente externo a las organizaciones, es importante para realizar el mismo, que una serie de factores estén presentes, actores significativos con roles y acciones e intenciones que sean estables en el tiempo. Actores con intereses, valores e interpretaciones de la realidad social que estén dispuestos a actuar en forma conjunta con otros actores sociales, capaces de construir ideas innovadoras y transmitir las a los demás, colaboración y cooperación son ingredientes indispensables para poder actuar estos cambios de institución al nivel organizacional e institucional.

El propósito de este último párrafo fue demostrar que las organizaciones, al presentarse como sujetos innovadores, son capaces de lograr y modificar, ciertos comportamientos institucionales e instituciones ya establecidas en el ambiente donde laboran, a través de la propuesta de nuevas ideas, la realización de acciones bien precisas, definidas y taradas para su entorno y como se verá posteriormente La solidaridad prende acto, en una dimensión social extensa, en un sustrato que la sostenga y estimule, prende acto y crece en forma exponencial, alimentando un proceso de mejoramiento individual y comunitario, si las administraciones públicas logran abrir una perspectiva de contratación con las realidades asociativas, que en definitiva interpretan las necesidades más cercanas a la ciudadanía y a sus componentes.

La experiencia democrática del Tridentino, sugiere que es posible construir este tipo de entramado y que es posible, sobre todo, poner en acción los procesos solidarios, dirigidos a las personas más débiles de la sociedad.

## **CAPÍTULO III**

### **Del capital social a la intervención socioeducativa**

Io credo che l'educazione sia il metodo fondamentale del progresso e della riforma sociale. Io credo che tutte le riforme che si appoggiano solo [...] su una minaccia di sanzioni penali non prevedano che cambiamenti nell'ordine meccanico e esteriore, non siano che cose effimere e sterili [...] Solo per mezzo dell'educazione la società può tracciare un suo chiaro disegno in vista dell'orientamento verso il quale essa desidera muoversi.

John Dewey

En la primera parte de este capítulo, incursiono en el desarrollo del concepto de **capital social**, con una mirada específica desde la psicología de la comunidad, la cual se ha ocupado de mirar nuestro objeto de estudio, bajo una óptica de enriquecimiento y de refuerzo de los procesos comunitarios. Desarrollo además el concepto de intervención socioeducativa, sus modalidades y los modelos de intervención socioeducativa encontrados. Mi intención con este capítulo es mostrar que las organizaciones que desarrollan su intervención socioeducativa enriquecen a través de las redes creadas con la comunidad el crecimiento de este capital. Su trabajo cotidiano, mira a socializar los beneficiarios de esta acción, incrementando, mitigando pero también reforzando las capacidades individuales, sus aptitudes y actitudes para vivir mejor en una sociedad que muchas veces no se preocupa por las situaciones de marginalidad a los que quedan expuestos. Si existe un conjunto de relaciones sociales que sostengan a los sujetos e individuos y si éstas se basan sobre relaciones de confianza, podemos lograr que el empoderamiento de los beneficiarios se acrezca. Las redes creadas por las organizaciones de la sociedad civil, con los integrantes de la sociedad permite que esta confianza sea un valor agregado en las comunidades, sea un vehículo de sensibilización de la sociedad de frente a problemas que pueden parecer imposible de resolver.

Veremos entonces con el desarrollo de este capítulo el puente que existe entre el capital social y la intervención socioeducativa.

### **3.1 El capital social, un ingrediente más para el cambio**

Otro de los conceptos relevantes, evidenciados en distintos trabajos sociológicos es el concepto de **capital social**, las pruebas empíricas más convincentes para apoyar la tesis del capital social, provienen de estudios a nivel familiar y comunitario (es decir, micro), que se basan en complejas medidas de las redes, en los países de la OCDE, las conclusiones más amplias corresponden a los estudios urbanos, de salud pública y de la vida en las empresas.

Bourdieu, analiza y desarrolla sistemáticamente el concepto y lo define como:

(...) el conjunto de recursos actuales y potenciales unidos a la posesión de una red estable de relaciones más o menos institucionalizadas [...] y a la pertenencia de un individuo a un grupo[.....] en el cual el mismo está unido por relaciones permanentes y útiles [...] (Bourdieu,1980: 2).

Para Bourdieu, las redes en las cuales el sujeto está inmerso se expresan en un modo muy concreto, con la pertenencia a un contexto familiar o escolar, para el autor

(...) el volumen del capital social depende de la extensión de la red de los vínculos que un individuo puede efectivamente movilizar y del volumen de capital económico, cultural y simbólico poseído por los otros sujetos a los cuales el mismo está unido (Bourdieu1980: 2; 1985).

Entiende el concepto, en términos económicos y en términos de relaciones sociales como vimos, introduciendo así dos componentes fundamentales: el primero es el de la producción o reproducción de capital, en un proceso inextricable que está conectado al poder y a su división, el segundo distingue claramente el concepto de “redes sociales”, al interior de las cuales los sujetos están implicados y que los beneficios, que de ella provienen, puede convertirse en capital social.(Vieno y Santinello, 2006).

La definición se focaliza y pone la atención entonces, en el conjunto de los recursos actuales y potenciales, conectados a una red de relaciones, en las cuales el individuo obtiene beneficios cuando forma parte de ella. Bourdieu, afirma que las

(...) redes de conexión, no son un hecho natural ... sino que son el producto de la existencia de estrategias de inversión colectiva e individual[...] finalizadas a establecer y a reproducir relaciones sociales que son directamente utilizables en un período breve o largo de tiempo[...] éstas implican obligaciones duraderas, que son percibidas subjetivamente (sentimientos de reconocimiento, respeto, amistad) o están garantizadas institucionalmente a través de los derechos (Bourdieu,1985: 249).

Tales relaciones duraderas son útiles a los individuos para lograr ganancias simbólicas o materiales. Después de Bourdieu, Coleman (1988, 1990), encuadra la propia contribución teórica dentro de la perspectiva del individualismo metodológico basándose en el concepto de la elección racional, creando según Andreotti (Andreotti, 2009) un puente entre el individuo y sus elecciones y el individuo y las estructuras sociales.

Para Coleman, el capital social,

(...) no es una entidad única, sino que es una serie de diferentes entidades, que tienen dos características en común, consisten en específicos aspectos de una estructura social dada y facilitan determinadas acciones de los actores, sean éstos individuales o colectivos, insertados en tales estructuras (Coleman, 1988: 98).

Para este autor el capital social, está dado por los recursos y por las acciones que nacen de las relaciones de tipo cooperativo en las cuales una persona está colocada, y permite a las personas y a las instituciones y comunidades, actuar productivamente, más de cuanto cada uno de los elementos, podría hacerlo solo. Afirma que como otras formas de capital,

(...) el capital social es productivo en cuanto hace posible la obtención de determinados fines que no serían posibles si el mismo no estuviera presente [...] y éste está relacionado con la estructura de las relaciones entre individuos. No está localizado ni en los individuos ni en las estructuras físicas de producción (Coleman, 1990: 302).

Coleman, subraya la relevancia de las instituciones sociales como ámbitos que influyen las condiciones individuales y el hecho de que “el capital social no es una propiedad de ninguna de las personas que de ello extraen beneficio” (Coleman, 1990: 315) en sustancia entonces no es ni un mecanismo, ni un resultado, sino que es los dos en forma simultánea, un mecanismo que produce capital, beneficios y resultados que a su vez pueden ser reinvertidos y nuevamente implicados, en el proceso productivo de lograr esos fines.

Otro de los autores que ha ofrecido importantes aportes al tema es Robert Putnam, no sólo desde el punto de vista teórico sino también desde el punto de vista práctico. El trabajo del autor, se basa en un estudio sobre la situación económica de algunas regiones italianas (Putnam, 1993), en su trabajo redefine el objeto de estudio, colocando el capital social en un nivel de análisis superior al nivel individual, relacionándolo con las instituciones (regiones), las comunidades, hasta llegar a analizar el concepto a nivel nacional. El autor transforma el concepto de capital social de “algo realizado por los individuos” a un “objeto poseído por grupos de personas”, el aporte está en considerar el capital social, como un elemento connatural al tejido social y generado por la presencia en el mismo, de asociaciones de voluntariado, de ONG's, que tienen como principio fundamental la confianza y la reciprocidad, siendo elementos propulsores de este tejido. La presencia de estos principios ofrecería un marco institucional para estos recursos, promoviendo bienestar, democracia, crecimiento económico y desarrollo para la propia comunidad.

Otros autores enriquecen el panorama de las ciencias sociales y económicas, como por ejemplo Burt (1997: 9), según el cual el capital social está dado por “los amigos, los colegas y por los más amplios contactos a través de los cuales el sujeto recibe oportunidades para usar el propio capital económico y humano” y apunta su atención sobre el capital social como “una ventaja creada por el modo en como las personas están conectadas entre ellas” (Burt, 2005: 16). Por lo tanto, el autor se diferencia de sus predecesores en que si bien reconoce el capital social como un beneficio, no da peso a la calidad de las relaciones o a la posición social que asumen los individuos, sino a la estructura de las redes y a la colocación que recubren los individuos en tal estructura (Andreotti, 2009) . Lin (1999, 2001), que ha trabajado con Burt, ha contribuido al desarrollo de la medida del capital social y



retomando la rama de estudios desarrollados por Bourdieu, concuerda con él y propone en su análisis que el capital social necesita de una inversión continua, que pueda ser evaluable y que debe prever una ganancia calculable. En el centro de su análisis está el concepto de recurso o medio, si éste es personal (material o simbólico), así como el recurso social. El capital social para el autor entonces, está constituido por “los recursos accesibles a través de las relaciones directas o indirectas y el acceso a los mismos y su utilización son temporáneos y están en préstamo para el actor que no los posee” (Burt,2001: 56) .

Alejandro Portes, define el capital social como “la habilidad de los actores en obtener beneficios, a través de las redes y otras estructuras sociales”(Portes,1998: 6) en este caso el autor se refiere a la habilidad de los sujetos en gestionar recursos escasos, gracias a la ventaja de estar insertado en una red o estructura social, sobre todo en cuanto esto permite aumentar las posibilidades de las oportunidades laborales. Portes e Sensenbrenner (1993), partiendo de los clásicos de la Sociología, afirman que el capital social se basa en cuatro tipos de “interiorización de valores”, los valores inherentes a la socialización que se dan a través de los beneficios establecidos en forma consensual entre los individuos; los “intercambios de reciprocidad” o sea las normas de reciprocidad que están en la base de las interacciones sociales, la “solidaridad vinculante” y la “confianza constrictiva”.

Los autores sostienen que la “solidaridad vinculante limita los miembros de un particular grupo, los cuales se encuentran a vivir eventos comunes en un particular tiempo y lugar” (1993: 1327) por lo tanto este tipo de solidaridad contribuye a crear “comunidad”, generando una fuerte cohesión interna en el grupo. Los miembros del grupo, de hecho son conscientes, de que disponen de pocas alternativas más allá de aquella, que reciben del apoyo recíproco, por lo que el apoyo mutuo y la buena reputación del grupo de pertenencia, en el contexto social donde están insertados, son recursos de los cuáles depende el propio futuro (Ambrosini, 2003).

La solidaridad vinculante, es un concepto que va unido a la introyección de valores y está conectada a la obligación moral. Por otro lado, las relaciones entre los miembros del grupo prevén mecanismos de sanción para los que rigen las reglas del mismo. En cuanto la “confianza constrictiva” los autores afirman que viene “dada por la capacidad de sanción interna de la comunidad y asume un rol crucial, porque está íntimamente unido a la aplicación de la reciprocidad de las normas.

Si bien el capital social presenta sus ventajas, también Portes y Jensen (1989), identifican las desventajas que están en los mismos aspectos señalados anteriormente “solidaridad vinculante” y a la “confianza constrictiva”, visto que estos dos valores excluyen a todos aquellos que no hacen parte del grupo, las excesivas pretensiones de los pertenecientes a él, la restricción de la libertad individual y la reducción de la importancia de las normas existentes. En el panorama italiano los autores que han dado las contribuciones más importantes al tema del capital social son: Pizzorno (1999, 2001), Trigilia (1999, 2001), Barbieri (1997, 2004), Bagnasco (2002) y Piselli (1999).

Para Pizzorno (1999), no todas las relaciones sociales, pueden transformarse en capital social, solamente aquellas que tienen una continuidad en el tiempo, son relaciones de solidaridad y/o reciprocidad, en las cuales existe un mínimo de confianza y en la cual las identidades de los relacionados, sea posiblemente reconocida. Esto nos lleva a la identificación de dos tipos de capital social: el capital social de solidaridad y el capital social de reciprocidad. El primero, “se basa sobre un tipo de relaciones sociales que surgen o vienen sostenidas gracias a grupos, que cuentan con miembros con un alto grado de cohesión y duraderos en el tiempo, es previsible entonces que actúen según principios de solidaridad grupal” (1999: 380). El apoyo recíproco depende de la confianza existente dentro del grupo, de las sanciones que pueden ser aplicadas a sus miembros y de la reputación del mismo reconocida por el contexto donde este actúa, por lo tanto se espera que los miembros del mismo se comporten a la altura de tal reputación (Pizzorno, 1999; Andreotti, 2009). En cambio, el capital social de reciprocidad, no está relacionado con la presencia de un grupo con alto grado de cohesión en grado de poner en acto mecanismo de recompensa o de sanción, sino que basta que haya dos o más personas, o sea que está basado sobre lazos o vínculos débiles.

Bagnasco (2002) identifica, nuevas formas de capital social en las organizaciones, las empresas, las instituciones políticas y en los gobiernos locales, para el autor, asumen un rol fundamental en la “reconstrucción racional de la sociedad”. De hecho, para el autor, son las organizaciones y las instituciones políticas y económicas, sujetos colectivos y productores de normas, a generar un nuevo capital social “formal” que es capaz de imponerse al capital social “informal” fundado sobre redes relacionales y sobre las relaciones entre actores individuales (Barbieri,

2004), Trigilia (1999). En mérito a esto Barbieri y Trigilia afirman que el capital social, en cuanto factor de desarrollo económico local, está unido a las redes de relaciones entre individuos y se basa en la confianza, en el intercambio de comunicación que de ellas derivan, subrayan además la naturaleza del “bien público” del capital social, cuyas ventajas no son individuales y que no son divisibles entre los sujetos (Barbieri, 2004).

Trigilia (1999: 423).define el capital social como “el conjunto de relaciones sociales, de las cuales dispone un sujeto individual o un sujeto colectivo en un determinado momento” Retomando Coleman (1990), afirma que un determinado contexto territorial, es más o menos rico de capital social según “los sujetos individuales y colectivos que residen en el mismo, estén implicados en redes de relaciones más o menos difusas” (1999: 423). Barbieri (2004) resalta además el capital de tipo asociativo, dado por la red de organizaciones que crecen en un determinado contexto económico, capaces de procurar bienes materiales e inmateriales para sus integrantes y especifica la diferencia entre el capital social como “disponibilidad de redes sociales activadas”, o sea es capital el bien material que se puede obtener del mismo pero al mismo tiempo es capital, el conjunto de redes tejidas entre los actores (Barbieri, 1999; Andreotti, 2009).

En fin, Piselli (1999) subraya que el capital social no es un concepto estático, sino que depende de la situación y de las dinámicas sociales y que debe ser reinterpretado cada vez en función de los actores sociales y a los fines que persiguen y por esto lo considera más como un recurso individual que colectivo.

### **3.2 El capital social según la óptica de la psicología de comunidad**

La intervención social, basada en el método científico se encamina a la resolución de los problemas sociales originados en su mayoría por una distribución desigual de los recursos materiales y psicológicos (Zimmerman, 2000). Además según Rappaport *la ciencia social necesita para este fin social de la acción política, que es la que crea las condiciones sociales, que permiten actuar de frente al entorno social y concreto, sobre aquellas poblaciones más marginadas, que necesitan una potenciación o desarrollo de recursos* (Rappaport,1981,2005)

Para Vieno y Santinello(2006) el término capital social viene definido como el conjunto de relaciones sociales formales(*bridging*) y uniones informales(*bonding*), en una determinada área geográfica, pero tienden a precisar que *las relaciones sociales se refieren a aquellas existentes entre las instituciones o comunidades*, mientras los *vínculos informales* hacen referencia a las *normas de reciprocidad y de confianza que se crean en manera informal entre individuos al interno de las instituciones, barrios o comunidades*. Para los autores el término ha tenido una difusión muy rápida, por lo tanto, ha creado una confusión teórico- conceptual a tal punto que ha obligado a autores como Portes a decir: “ que estamos acercándonos a un punto en el cual el término capital social es aplicado a tantas cosas y en tan diferentes contextos que está perdiendo su carácter distintivo” (Portes, 1998: 2).

Otras críticas a nivel internacional ponen de manifiesto que es un concepto “inflacionado falsamente” o un “nuevo término para un viejo producto” (Labonte,1999), mientras otros autores, sostienen que en el tentativo de operativizar el concepto, se encuentra la tendencia a juntar todo lo que “de bueno podemos encontrar en el interior de una comunidad” (Bullen e Onyx, 2000).

Según estos autores, la psicología de comunidad, estudia modelos y constructos que se han sobrepuesto parcialmente al de capital social, pero utilizando diferentes etiquetas, en cualquier manual de la disciplina (por ejemplo en. Amerio, 2000; Rappaport e Seidman, 2000) se puede fácilmente encontrar constructos como “sentido de comunidad”, de “ciudadanía activa” de “participación” de “empowerment u otorgamiento de poder ”de relaciones de vecindad”, de “redes sociales de apoyo”, de “apego”, “satisfacción” y de “orgullo por el propio barrio o país”. Gran parte de la literatura italiana sobre el tema (Amerio,2000; Colombo, Moss e De Piccoli, 2001; Francescato Tomai e Ghirelli,2002; Noto e Lavanco, 2000; Prezza, Amici, Roberti e Tedeschi, 2001; Santinello e Vieno, 2002; Zani, Cicognani e Albanesi, 2001) se ha ocupado de estudiar cuales son las motivaciones que empujan a los individuos, a desarrollar un propia red social, a mantener un alto nivel de participación en la vida social y como tales motivaciones interaccionan con varias característica de los ambientes sociales u organizacionales.

Los resultados de estas investigaciones representan un *corpus* de evidencias empíricas en grado de explicar al menos en parte como el capital social puede desarrollarse.

Para los autores el capital social visto desde la psicología social permite relevar algunas cuestiones importantes a saber:

- el capital social es un constructo transversal, en diferentes niveles de análisis, en particular el concepto puede ser des-construido a nivel de los individuos y a él pueden hacer referencia aspectos psicológicos y relacionales en el micro-nivel, en términos de red social de apoyo, mientras a nivel institucional y de comunidad local, se pueden referir, a las relaciones entre los varios sujetos colectivos presentes en la comunidad.

- el concepto de capital social, puede, entonces ser articulado y examinado utilizando constructos que caracterizan la psicología de comunidad. Por otro lado, las relaciones interpersonales son el catalizador para la participación y el compromiso social, y las elecciones entre las diferentes redes (a nivel local e institucional), aumentan el acceso y la división del poder, ofreciendo al ciudadano la ocasión de incrementar el *empowerment*, así, muchas de las indicaciones operativas de la psicología de comunidad, pueden ser útiles para aumentar el nivel de capital social de una determinada zona.

### **3.2.1 La fuerza del “Empowerment”, para lo singular y la comunidad. Un breve excursus del capital social en la historia de la psicología social**

Para DeFillipis, (2001) el primer autor a usar el término de capital social fue Loury, que dirige en el 1977, una crítica a la posición individualista que conlleva el concepto de capital humano, usado dentro de la teoría económica neoclásica, Loury trabaja el concepto de capital social en esta forma:

El contexto social en el cual maduran las personas, que en él están insertadas, condiciona fuertemente la posibilidad de los individuos en lograr altos niveles de competencias y habilidades, [..]. Es obvio que el origen social de los individuos, tiene una importancia fundamental sobre la cantidad de recursos que vienen invertidos en su desarrollo. Sería importante adoptar un concepto de capital social que represente las consecuencias a las que la posición social lleva, en el proceso de adquisición de las características del capital humano (Loury, 1977:176).

Se puede concordar ampliamente con la posición de este autor, ya que las diversas posibilidades de lograr una posición de relieve para un adolescente nacido en un barrio pobre de la ciudad de Palermo y uno nacido en cualquier barrio residencial del norte de Italia, o uno nacido en el barrio de Itztapalapa o en la zona céntrica de Coyoacán, pueden ser bien diferentes. En el estudio del capital social entonces, se pueden encontrar dos grupos bien distintos y que pueden dividirse en dos ramas epistemológicas bien definidas. Por una parte, tenemos a Bourdieu, Coleman y Loury, que afirman, que el capital social es individuadle al interno de las relaciones entre las personas y como tal sería un producto de los individuos, por otra tenemos la rama que hace referencia a Putnam, que afirma que el capital social, sería un recurso de los individuos o grupos de individuos, que estos tienen a su disposición y que correspondería a una característica de una comunidad o de una institución y no a singulares elementos pertenecientes a las mismas. En este sentido, hay un pasaje de nivel micro a uno macro, en cuanto se refiere a instancias superiores de organización. Las críticas al trabajo de Putnam, no obstante, se refieran a niveles superiores de organización, se ubican en que, la medida del capital social que ha continuado a utilizar, se pone en el nivel individual. En investigaciones sucesivas, corrige el tiro agregando datos relativos a las redes sociales, a las normas de confianza y de reciprocidad (Putnam, 1995, 1996, 2000), utilizando una perspectiva de análisis multinivel.

Para Vieno y Santinello, este análisis multinivel, es interesante, para realizar la integración con los conceptos que provienen de la psicología de comunidad.

### **3.2.2 Una conceptualización multinivel del capital social**

Para Borgatti, Jones e Everett, (1998) el concepto de capital social, es conducible a conceptos como “red social”, a las normas de “confianza” y “reciprocidad” de la sociedad civil que permiten la cooperación, la acción de los ciudadanos y de las instituciones.

Gran parte de la literatura internacional, se ha ocupado del estudio de este concepto como veíamos, limitándose al nivel individual y desatendiendo aquellos aspectos de la comunidad o de la institución, que facilitan el crecimiento y el desarrollo las mismas, si bien es importante para los psicólogos entender que cosa

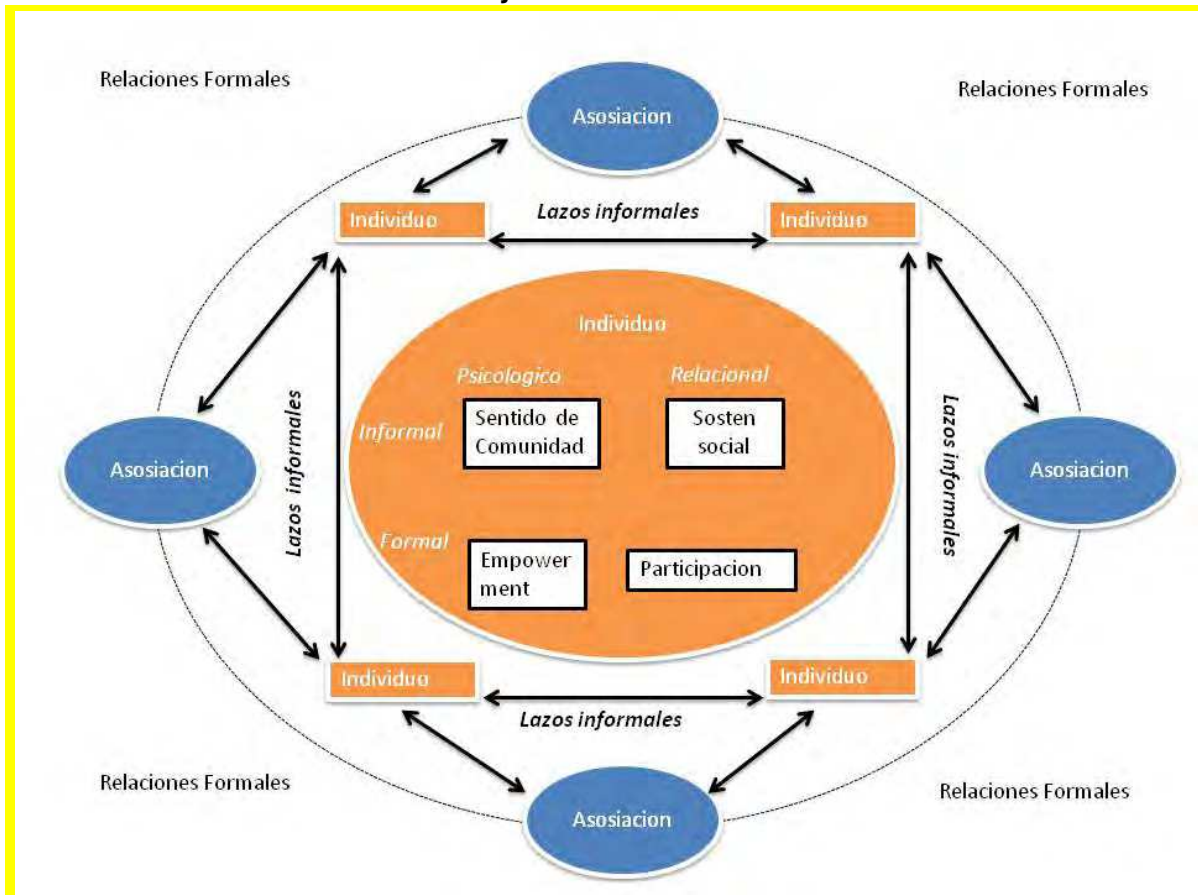
estimula a algunos individuos a aislarse, es también importante entender que cosa los estimula a participar activamente de la vida de la comunidad (Perkins, Florin, Rich, Wandersman e Chavis (1990).

Según Bronfenbrenner (1979), el concepto de capital social debe ser visto también, en términos de los aspectos colectivos de la vida social, interpretándolos según una óptica sistémica, multinivel, en la cual el individuo resulta uno de los componentes del complejo sistema social y que se disgrega desde el micro nivel al macro nivel.

Según Santinello y Vieno(2002), se encuentran todavía muchas resistencias en la disciplina de la psicología para el estudio del capital social, vistas las dificultades metodológicas de aplicar un término que proviene del ámbito económico/político a fenómenos psicosociales.

Para estos autores la psicología de comunidad italiana, aunque interesándose a fenómenos comparables al desarrollo de capital social como aquellos del apoyo o sostén (Santinello y Vieno,2002), a redes de vecindad (Prezza y Pacilli, 2002), al sentido de comunidad (Prezza *et al.*, 2002; Zani *et al.*, 2001), al de participación (Arcidiacono, 1999; Colombo *et al.*, 2001), al desarrollo de comunidad (Noto y Lavanco, 2000; Martini y Torti, 2003), han utilizado para el estudio empírico, o casi siempre utilizado, un nivel de análisis individual. Los autores proponen entonces una posibilidad de estudiar el concepto, teniendo en cuenta características individuales (psicológicas y relacionales) y características que pertenecen al ámbito social de las mismas y en la cual las personas interaccionan.

### Ilustración 3. Ilustración Santinello y Vieno



Elaboración: Santinello y Vieno *Giornale italiano di Psicologia*, nº3, 2006.

Al nivel individual el capital social entonces, se relaciona con aspectos psicológicos como sentido de comunidad, empowerment, pero también relacionales de la vida social, como apoyo social y participación, entonces tenemos que en este nivel se producen beneficios para el individuo a través de la participación en la vida comunitaria.

Saegert e Winkel (1998), fueron los primeros que propusieron utilizar el término “capital social” en la disciplina psicológica, proponiendo distinguir entre vínculos formales e informales, dentro de los primeros, se encuentran por ejemplo el vínculo de vecindad, en los segundos, encontramos vínculos como la participación y las actividades de liderazgo, los autores individúan éstos últimos, en una investigación realizada en algunas áreas degradadas y tugurizadas de la ciudad de Nueva York, sin embargo para Viano y Santinello(2006), aunque esta distinción o categorización es importante, no se puede desatender la importancia de las componentes psíquicas del comportamiento.



El segundo nivel, puede ser identificado en las normas y en los valores compartidos por los grupos y asociaciones y del grado de abertura de los mismos, en relación a las instituciones y a los grupos de la comunidad.

Constructos como *empowerment* y *sentido de comunidad*, juegan un rol importante para comprender el fenómeno. El *empowerment*, viene entendido como proceso, que permite a los individuos, grupos y comunidades, aumentar la capacidad de control activa de la propia vida y se desarrolla sobre todo a través de las vías formales de participación a la vida comunitaria, el sentido de comunidad, considerado como característica emotivo- cognitiva, se desarrolla gracias a la interacciones formales.

Cruzando estas dos dimensiones (formal/ informal y psicológica/relacional) se obtiene un cuadro teórico en línea con aquel propuesto por Perkins e Long (2002), en la parte central del cuadro se representa gráficamente la adaptación del modelo.

En este marco, la componente individual del capital social se entiende en términos de:

–Empowerment, sentido de comunidad que constituyen las dos componentes psicológicas;

– Apoyo social (informal, por ejemplo entre parientes, amigos y vecinos) y la participación a las asociaciones, formalmente estructuradas, se corresponden con los aspectos relacionales.

### 3.2.2.1 Empowerment

El término “*empowerment*”, entendido en una perspectiva organizacional/política (Francescato *et al.*, 2002), se refiere al desarrollo del sentido de eficacia colectiva y/o al poder que los individuos, entienden ejercitar sobre las instituciones que influyen su vida. Es uno de los conceptos utilizados, para entender las razones que empujan a los miembros de una comunidad a comprometerse y a colaborar con el fin de cambiar un estado de cosas no deseado. En otras palabras, la confianza en la posibilidad de poder contribuir a la toma de decisiones, relativas a aspectos vinculados a su propia vida, ejercitando una influencia a partir de su participación en grupos o asociaciones. Ejemplos de esto, se pueden ver en los programas de “desarrollo de comunidad” disponibles en los

trabajos de Martini y Sequi( 1995); Martini y Torti( 2003); Maton y Salen,(1995); Perkins, Brown y Taylor( 1996).

No obstante el término *empowerment* se encuentra en trabajos de autores italianos como: Arcidiacono, Gelli y Putton(1996); Francescato y Burattini(1997); Martini y Sequi( 995); Martini y Torti,(2003); Putton(1999); Zani y Palmonari(1996), no se ha encontrado una producción correspondiente en la investigación empírica.

Sin embargo, son interesantes sobre todo, las investigaciones realizadas en Estados Unidos, en cuanto al tema de la eficacia de los programas de prevención en la salud, realizados por Fawcett, Paine, Francisco, Schultz, Richter y Lewis(1995); Kroeker(1995); Saegerte y Winkel( 1996) y sobre los grupos de auto-ayuda, realizados por Perkins y Zimmerman(1995), en los cuales la utilización del concepto, ha demostrado su relevancia y valor. Poner en acto estrategias miradas a la distribución del poder, se une al concepto de capital social, ofreciendo a nivel individual, la posibilidad de aumentar la propia influencia favoreciendo la toma de conciencia individual de un problema y la importancia de la acción colectiva misma.

El constructo, puede ser utilizado en diferentes niveles de análisis entre ellos interdependientes: difícilmente un individuo puede ejercer poder en un contexto donde no existan condiciones para poder ejercitarlo, este aspecto requiere un nivel de análisis superior al individual como es el sentido de comunidad.

### 3.2.2.2 Sentido de comunidad

El sentido de comunidad, viene definido como la “percepción de semejanza con los demás, el aumento de la interdependencia con los otros sujetos y la disponibilidad a mantener esta interdependencia ofreciendo o haciendo por los otros, lo que usted esperaría de ellos” (Sarason, 1974: 157).

Este constructo ha sido ampliamente utilizado por los psicólogos de comunidad (Chipuer y Pretty 1999); Fisher y Sonn (2002), Long y Perkins (2003), Sampson (1991); Zani (*et al* 2001). Así como la definición propuesta por McMillan y Chavis(1986).

Según estos autores el sentido de comunidad incluye cuatro dimensiones: *la pertenencia, la conexión emocional, la influencia y la satisfacción de las necesidades*. En comparación con esta definición, todavía hay otros puntos de vista,

según la cual el sentido de comunidad debe entenderse en una perspectiva más dinámica, en términos de compartir las historias de vida y los símbolos comunes (Fisher y Sonn, 2002), o en términos de las conexiones sociales, los valores y el reconocimiento mutuo (Perkins y Long, 2002).

Este constructo, puede ser utilizado tanto a nivel individual, como a nivel grupal, como un indicador de la "*calidad de vida*" de una comunidad, y se asocia con el bienestar, la satisfacción por la vida, al control informal, la disminución del miedo a los delitos y a la soledad (Fisher, Sonn y Bishop, 2002).

Muchos estudios han confirmado la relación entre el sentido de comunidad, vecindad y la participación (García, Giuliani y Wiesenfeld,1999; Prezza et al,2001; Zani et al,2001), otros estudios han demostrado que el sentido de comunidad, es un buen indicador de empoderamiento a nivel organizacional (Speer, Jackson y Peterson, 2001) y de vecindad (Perkins y Long,2002).

### 3.2.2.3 El apoyo social

El apoyo social ha sido ampliamente estudiado en el modelo de estrés /coping (tolerancia al estrés) (Moos,2003). El tamaño y la calidad de la red social de apoyo individual (familia, amigos y vecinos) son capaces de reducir el daño mental y físico causado por la exposición a situaciones de estrés (Prezza y Principato, 2002).

Las relaciones sociales, tienen un potencial importante para el acceso a diversas formas de apoyo social, como, por ejemplo, el intercambio de ciertos bienes de consumo y el control informal de los niños que juegan en el barrio, estos recursos también se pueden aplicar en una relación entre personas que sea más cercana, capacidades como saber escuchar y compartir sentimientos ayudan a afrontar dificultades.

A pesar de que las distintas formas de apoyo han sido ampliamente estudiadas (Prezza y Principato,2002), las relaciones de vecindad, han sido ignoradas en gran medida por los eruditos que han estudiado el capital social (Viano y Santinello,2006).

Las relaciones entre vecinos, así como, tener un sentido de comunidad y satisfacción con la zona de residencia (Perkins y Long, 2002;. Prezza et al, 2001), así como de las diferentes formas de implicación y participación (Perkins et al, 1996;

Prezza y Pacilli, 2002), constituyen un componente importante del concepto de capital social.

#### 3.2.2.4 Participación

Desde el punto de vista relacional, la pertenencia a asociaciones u organizaciones, representan la dimensión formal, del capital social. Este componente, se relaciona con los mencionados anteriormente: el sentido de comunidad (Colombo,2001), Perkins y Long (2002) el empoderamiento, Saegert y Winkel, (1996), Speer y Hughey (1995) y las relaciones de vecindad (Perkins,1996); Pacilli y Prezza(2002).

Las asociaciones, que potencialmente ofrecen mayores oportunidades para el desarrollo de capital social, tienen en común el logro de los objetivos compartidos por los miembros y el beneficio de la comunidad: entre otros grupos religiosos, voluntarios, vecinales y de autoayuda (Perkins, Speer yHughey , 2002).

En general, a nivel individual, el capital social es el conjunto de características psicológicas y relacionales de los individuos que actúan como un catalizador de energía, para aumentar la calidad de vida de toda una comunidad o grupo. El sentido de comunidad y el empoderamiento, se manifiestan a través de una acción positiva por parte del sujeto y fomentan la confianza mutua, las relaciones de buena vecindad y la participación en asociaciones.

Estos elementos constituyen las condiciones y recursos que en cuanto compartidas, toman valor social, pero que requieren de coordinación y / u organización para ser eficaces. Para entender los factores que facilitan el crecimiento y el desarrollo del capital social a disposición de las personas, es importante ampliar el nivel de análisis a las organizaciones/ e instituciones y a las comunidades. (Viano, Santinello,2006).

Para el desarrollo del capital social, Putnam (2000) considera que al interno una comunidad debe de haber asociaciones, instituciones y grupos en los que los ciudadanos puedan participar activamente. Esta condición por sí sola, no puede garantizar su desarrollo. De hecho, sin compartir metas y objetivos de orden superior y sin la comprensión de las áreas comunes de acción o la superposición entre las

diferentes asociaciones, difícilmente se puedan crear las condiciones para aumentar el nivel de capital de una comunidad local.

Sólo a través de la creación de redes de instituciones y organizacionales, la eficacia y el empoderamiento individual, pueden convertirse en la eficacia colectiva. Dallago, Santinello y Vieno(2004) que han desarrollado en los últimos años la experiencia de evaluar las intervenciones psicosociales a nivel italiano, encontrando situaciones en las que, debido intereses, a malos entendidos pasados y celos, asociaciones e instituciones situadas en una determinada zona presentan una fuerte resistencia a la labor y al trabajo por objetivos en común. Estos conflictos son la antítesis del desarrollo del capital social a nivel comunitario. Según los autores, el concepto y la medición del capital social a nivel comunitario no deben limitarse a la lista de las asociaciones presentes en la comunidad, sino que también, se deben considerar el grado de interconexión entre ellas.

Putnam (1993) señala el papel fundamental ejercido por la institución "Región" (para el caso italiano), identificando diferencias en el grado de conexión entre esta institución y las asociaciones esparcidas por todo el territorio. En su obra, Putnam también hace hincapié en la importancia, en términos de satisfacción de los ciudadanos, de alguna forma de distribución del poder, como la aplicación de las leyes "innovadoras" que fomenten la escucha y la participación de los ciudadanos(Putnam, 1993:78). En su descripción del funcionamiento distinto de las diferentes regiones italianas, Putnam destaca la importancia de las relaciones sociales desde una perspectiva comprendida "de abajo hacia arriba o bottom up".

En este sentido, las asociaciones de una zona geográfica, representan la posibilidad de que las instituciones, manden un continuo feed-back, dando así la posibilidad a los ciudadanos de participar activamente en las decisiones que les afectan. Las asociaciones se convierten en el escenario natural, en términos de tamaño y de distribución *del poder*, y de la participación activa de la población.

Por supuesto, cuanto mayor sea el grado de interconexión entre las asociaciones u organizaciones, mayores serán las oportunidades para las personas de ejercer un papel activo y poder influir en las decisiones de las instituciones.

Para confirmar esto, utilizando un enfoque muy similar a la de Putnam, Falk y Kilpatrick (2000) han demostrado que las asociaciones adquieren un papel fundamental en la trans-posición de los problemas individuales, grupales y

comunitarios a nivel político/decisional. Las asociaciones, además de convertirse en una forma natural de apoyo a las personas que participan activamente, pueden ser catalizadores del cambio para los ciudadanos de la comunidad.

Los que en cambio han dedicado mucha atención a esta cuestión, son los investigadores que han participado en “desarrollo comunitario”, por ejemplo, Flora, Sharp, Flora y Newlon (1997), en un estudio de 718 comunidades rurales en los EE.UU, encontraron que la presencia en el tejido social de las asociaciones u organizaciones cívicas (entendidas en el sentido más amplio del término, políticas religiosas y otras) activas y bien conectadas entre sí, fueron un importante precursor para el área, logrando un desarrollo económico exitoso. Flora (1998), utilizando el concepto de “Red de la Comunidad”, ofrece una interesante herramienta para el análisis de cómo el capital social a nivel de la comunidad se forma, desarrolla y afecta las vidas de los individuos.

Los autores afirman, que la zonas urbanas caracterizadas por la desocupación, el tráfico de drogas y la prostitución, el degrado y la pauperización, son áreas donde las asociaciones y las instituciones no llegan a perdurar y no conectan entre sí. En estos contextos, se engendra a menudo un mecanismo conocido y explicado a través de la "teoría de la concentración "(Wilson,1987) según la cual los problemas sociales que caracterizan a las zonas desfavorecidas, no sólo se concentran en la misma área geográfica, sino que tienden a agregarse en una serie de problemas, que a su vez aumentan la concentración de factores negativos.

En otras palabras, las zonas más desfavorecidas en términos de desarrollo socio-económicos (por ejemplo, tasas elevadas de desempleo, familias y hogares por debajo de la línea de pobreza) son aquellas en las que los problemas son más difusos (la depresión, la delincuencia, la prostitución, el miedo a la delincuencia, etc.) y éstos a su vez contribuyen a incrementar la deriva socio-económica de sus habitantes. No siempre, los factores presentes en las zonas más desfavorecidas condicionan la vida de las organizaciones, hay excepciones, como veremos más adelante, su vida organizacional, puede depender de otros factores colocados a nivel macro-social.

### 3.3 La intervención socioeducativa.

Como hemos visto la presencia en el tejido social de organizaciones sociales que generen confianza y reciprocidad y cooperación pueden acrecentar y aumentar el capital social de las comunidades. Podremos ver más adelante que las zonas en las que las organizaciones estudiadas desarrollan su intervención socioeducativa, son zonas problemáticas pero que han aceptado la presencia de las organizaciones que han realizado la intervención socioeducativa. Vistas las condiciones de la población vulnerable en los dos lugares elegidos surge una pregunta espontánea ¿Cómo pueden continuar o complementar o incrementar, los niños, niñas y jóvenes que viven en la calle, o se encuentran en estado de vulnerabilidad, exclusión o marginalidad, su educación, aunque no sea en el circuito de la educación formal?

Por supuesto, que el término educación en este caso comprende un aspecto muy amplio, no sólo aquel que comprende el de educación formal, comprende también la educación a vivir en comunidad, educación a la relación humana y afectiva, a la **educación** que yo llamaría **de la existencia**.

Para dar respuesta a esta pregunta, fue necesario incursionarse en la vida de las organizaciones, tanto en México como en Italia, conocer sus proyectos, su organización y fundamentalmente su historia y como estas han participado en los marcos de contratación-colaboración con la administración pública. Este proceso que no nace en el sexenio Foxista ni en el sexenio Berlusconi, ni tampoco se agota en él, ha tenido como objetivo, no solamente apuntar al bienestar de franjas poblacionales en desventaja si no también el de poder institucionalizar buenas prácticas entre gobierno y sociedad civil, creando instancias, como vimos anteriormente de coinversión (para el caso mexicano), donde las organizaciones de la sociedad civil pusieron en juego gran parte de las competencias adquiridas durante años de praxis educativa y de gestión, el “saber como” se está en la y con la comunidad y como se prestan servicios en una forma capilar a las personas en estado de vulnerabilidad. Sin embargo como vimos en parte y veremos más adelante, estos intentos fallan, no por las malas prácticas realizadas sino porque las

organizaciones se encuentran en parte incapacitadas y en parte dejadas solas por la administración pública, para hacer frente a los problemas comunitarios<sup>53</sup>.

En estas formas de generar nuevas formas de solidaridad social, es que se pueden pensar y ubicar como ya hemos visto, las ONG's o las OSCs y sobre toda aquellas que trabajan con menores excluidos y pueden ofrecer posibilidades de desarrollo y crecimiento, a los mismos dentro de **un sistema no-formal de educación**.

Las propuestas de intervención, para esta franja de población provienen tanto del sector público y como bien sabemos de la sociedad civil, pero como recuerda Bustelo, existe en la Sociedad Civil, una gran capacidad para realizar el valor de la equidad que ha sido objetivo histórico de la política social, así como impulsar relaciones de solidaridad, cooperación cívica y expansión de la ciudadanía (Bhattacharjea, 1995).

Impulsar la solidaridad, la educación no formal, la cooperación y la expansión de la ciudadanía supone intervenir en la realidad de los sectores de población más desfavorecidos y hacerlo desde las ONG's y las OSC.

La intervención socioeducativa se ha modificado a lo largo del tiempo y de la historia en el contexto europeo como también en el contexto latinoamericano, pasando de los modelos de la caridad a los modelos de la inclusión social.

Ucar define la intervención socioeducativa "desde una perspectiva fenomenológica-como una irrupción en una realidad con el ánimo de modificarla" (Ucar, 1992). La contundencia de la definición obedece dice el autor a la voluntad de resaltar el hecho de que toda intervención socioeducativa supone la entrada en la

---

<sup>53</sup> A este propósito, Anthony Giddens (1998) analiza el surgimiento y señala algunas características de nuestra sociedad moderna y dice que estamos frente a un "nuevo" individualismo que es el resultado del pluralismo de las sociedades contemporáneas y es el que está dando lugar, a lo que se denomina "me first Society".

Esta sociedad del "yo primero", inevitablemente destruye los valores comunes y las preocupaciones por "lo público". Ahora bien este "nuevo" individualismo que Ulrich Beck llama "individualismo institucionalizado" en el sentido de que las sociedades modernas invitan a las personas a constituirse constantemente como individuos, no es lo mismo que egoísmo, pero implica, según Giddens, que existe hoy, un desafío prioritario que consiste, en pensar nuevas formas para generar **solidaridad social**.



realidad del “otro” con la pretensión de cambiarla a partir de las concepciones teóricas e ideológicas del interventor. Ciertamente, no toda pretensión de cambio se produce desde el educador o interventor en los mismos términos. No es lo mismo pretender obligar al otro a cambiar que, por ejemplificar, facilitarle recursos que le ayuden a cambiarse a sí mismo.

Lo que trata de destacar el autor, es que toda intervención socioeducativa - por más igualitaria que se pretenda-genera un espacio artificial para la relación en el que los agentes –técnicos y participantes-juegan roles diferenciados y en el que pueden contrastarse y consensuarse o no líneas de acción y comportamiento.

En este sentido, Carballeda, hace un análisis histórico y conceptual del término intervención definiéndola como un “dispositivo”. También pone de manifiesto su doble significación como “venir entre” o “interponerse”. De ahí que “intervención” pueda ser sinónima por una parte, de mediación, intersección, ayuda o cooperación y, por otra parte, de intromisión, injerencia, intrusión, coerción o represión. En definitiva, en todo proceso de intervención en lo social podemos, en la mayoría de los casos, encontrarnos con ambas caras de una “misma moneda” (Carballeda ,2002).

Desde mi punto de vista el concepto de intervención designa solamente la irrupción en la realidad ya que, por el mero hecho de darse, ya genera cambios, es el ánimo de modificarla en una dirección determinada lo que aporta el calificativo “socioeducativa”, dando al término la dirección de educar para la socialización y la sociedad.

Este mismo autor señala que la intervención, en tanto que dispositivo, implica la construcción de una lógica de la situación (que desencadena la demanda de intervención) siempre desde cierto marco teórico o campo de saber. Esto significa que la intervención pone en marcha una serie de expectativas y consecuencias muy ligadas a la construcción simbólica y a las representaciones del mundo del interventor. De esta forma, una modalidad de intervención se vincula a un determinado marco conceptual que, ligado a una serie de aportes teóricos y empíricos relacionados con el contexto, genera “formas típicas” de intervención (Carballeda, 2002).

Carballeda, sostiene la tesis de que a contextos sociales diferenciados se generan marcos teóricos e ideológicos -también diferenciados -que modelan formas

específicas de intervención que resultan coherentes con aquellos. La intervención socioeducativa en Italia y en particular en la provincia de Trento, se ha caracterizado por la paulatina creación de redes, entre las organizaciones procedentes del ámbito de la sociedad civil y las instituciones públicas que entienden en los problemas relacionados con la niñez en estado de exclusión y ha puesto al centro de la atención, del trabajo de las organizaciones, la **“relación de ayuda”** y la **“relación interpersonal”**. El trabajo desarrollado por estas organizaciones es capilar, arraigado en la comunidad y en constante relación con los entes provinciales y comunales o municipales, con los cuales se delinearán conjuntamente las políticas sociales necesarias para mitigar los problemas de estas franjas de población.

La misma suerte han corrido las organizaciones en el distrito Federal, a pesar de los intentos realizados por las organizaciones, los factores de un presumible fracaso, seguramente son otros, desde aspectos económicos hasta políticos, aunque de todas maneras, las organizaciones sigan trabajando, para construir estas redes, todavía no totalmente institucionalizadas por lo menos en lo que se refiere a la relación con la administración pública y que de todas maneras no han disminuido la voluntad de las mismas de continuar a intervenir y mejorar la vida de las poblaciones en riesgo.

Un caso interesante es la descripción que realiza Colom (1992) del caso español, el pedagogo español afirma que, el interés por el estudio de la intervención socioeducativa resurge gracias a un cambio democrático importante en España, que lleva a los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, a querer evidenciar la bondad de los programas de los gobiernos regionales. A través de acciones educativas compensadoras, estos programas son ofrecidos a la población y ponen otra vez en juego una Pedagogía Social que viene avalada por las demandas sociopolíticas de las diversas instituciones democráticas de su país.

Estas demandas ponen a la Pedagogía Social el reto de la reconstrucción de la disciplina, esto es, como dice el autor:

(...) la realidad ha puesto de manifiesto la orientación practicista del saber socioeducativo, y por lo tanto, la necesidad profesional adecuada a la consecución de sus objetivos”. Sin embargo el autor nota como existe un gran desequilibrio o una distancia entre la teoría de la Pedagogía social y la práctica educativa social,

que como bien afirma, se debe al inmenso desarrollo de la praxis educativa social, dando a la vez esto un gran número de figuras profesionales, que atienden en la problemática de la educación social.

Esto quiere decir, que ha sido la práctica misma que se ha desarrollado independientemente de la teoría pedagógica<sup>54</sup>.

Según Colom la reconstrucción de la relación entre Pedagogía Social y Educación Social se da a través de la reconstrucción y comprensión de las prácticas educativas intervencionistas, o sea que esta nueva relación se debe dar en la práctica, en la acción educativa, esa relación coordinante se da a través de estrategias pertinentes, transformando así la realidad socioeducativa.

El autor afirma que

(...) los fines educativos son considerados también ventajas sociales o soluciones que pueden mejorar las relaciones sociales y consecuentemente a la sociedad en general. El objetivo de la Pedagogía Social es intervenir para coadyuvar en la educación del hombre en los valores sociales. El Pedagogo Social o también conocido como Educador Social, tiene vocación intervencionista tanto en lo escolar como en lo social (Colom ,Cañeda, 1992: 22).

La intervención socioeducativa se preocupa por estos dos ámbitos pero aclarando que dentro de lo escolar no debe abordar los contenidos curriculares en este caso se haría una intervención psicopedagógica sin identificar las variables sociales.

Otros autores españoles como Ortega afirman que:

---

<sup>54</sup> El autor además dirige una crítica dura al objeto de la Pedagogía, que según él “está encerrada normalmente en las cuestiones de escuela y se jacta, por lo general, de un sentido muy asistencial cuando se preocupa por cuestiones tales como la delincuencia juvenil, la inadaptación social, etc. La Pedagogía Social, y ello es incuestionable, no tenía sino un escaso realismo, pues contemplaba situaciones existenciales, concretas y definidas que exigían solución y respuesta pedagógica válida y eficaz, por lo que los protagonistas de estas acciones no tuvieron necesidad de aproximarse intelectualmente al campo pedagógico, degradándolo, al mismo tiempo y en esta ocasión, no sin razón de tacharlo de obsoleto, caduco y teórico.”

(...) la Sociedad de la Información en la que empezamos a estar inmersos, sociedad de redes, sociedad de migraciones, sociedad mundializada y compleja, nos está obligando a repensar la educación, la praxis educativa y sus instituciones para de alguna forma comprender y explicar las nuevas transformaciones y poder reformular sus estructuras y las nuevas intervenciones. Esto obliga, a ver a la educación también globalmente en toda su radicalidad, nos hace volver a los orígenes en los que la educación se confundía con la vida y la sociedad total, en la que todavía no habían emergido las llamadas instituciones "formales" como elementos segregados de la vida, del tiempo y del espacio social común (Ortega, 2004).

Por otro lado, Álvarez confirma el valor no sólo social sino también de puente comunitario de las organizaciones afirmando que :

(...) las agencias de educación social, por otra parte, pueden favorecer notablemente la relación entre la comunidad, la familia y el centro escolar al añadir perspectivas más neutrales y nuevas metodologías de cooperación, contribuyendo, por otra parte, al reequilibrio en el reparto del poder y la toma de decisiones (Ortega, 2004).

Ortega realiza una clasificación de la Educación Social que en grandes líneas se puede dividir en:

- **Educación social especializada:** educación de menores en dificultad (riesgo, desamparo, maltrato, abusos.) o en conflicto (inadaptación, "delincuencia");
- **Educación permanente y de adultos** (intervenciones educativas en la vejez, educación o formación laboral y ocupacional, educación familiar) y animación sociocultural (educación para el ocio y el tiempo libre, programas de educación cívica, de educación ambiental) entre otros.

Según Ortega, en lo que llama Educación/Pedagogía Social en Occidente, sobre todo en Europa, pueden distinguirse tres orientaciones:

1- Una *orientación* que denomina *centro europea y germánica*, con inferencias en las penínsulas itálica e ibérica y, más recientemente, en Latinoamérica, de fundamentación inicialmente idealista y conceptualista, que con frecuencia ha hablado de Pedagogía, y específicamente de Pedagogía Social como una reflexión

organizadora, armonizadora o iluminadora general de los diversos aspectos, campos y problemas de la educación social. En ella hay una estrecha vinculación entre la Pedagogía - específicamente la Pedagogía Social- y la Educación Social, a la que considera como su campo y objeto de estudio.

Sus finalidades sociopolíticas y filosóficas se reformularon a partir del sociologismo y culturalismo de Natorp (1925) con la educación vinculada a la comunidad y la educación de la voluntad y sobre todo por los trabajos de Herman Nohl (1879-1960) y su escuela, que, principalmente en la época de Weimar, le dieron una orientación finalista, que buscaba en el ámbito no escolar, ni familiar, la educación social de la juventud, su bienestar social y su protección. Es lo que se dio en llamar "Pedagogía de Urgencia" en la Alemania de después de la 2a Guerra Mundial.

Tras superar las influencias empírico-positivistas o científicas relacionadas con la psicología y la sociología, que separaron el Trabajo Social y la Pedagogía Social, volvieron a las posiciones organizadoras y unitarias de esta última, reclamando una integración dialéctica de su teoría y praxis en el crisol del Trabajo Social, diversificando tareas e instituciones y apostando más tarde decididamente por una visión *crítico-emancipatoria*, de la que fue un claro exponente Klaus Mollenhauer.

Aunque esta posición conviva hoy día también con las posiciones, que, partiendo inicialmente del racionalismo crítico de epistemólogos como Popper o Topitsch, han derivado hacia posiciones tecnológicas o sistémico-empiristas y aquí estarían Brezinca, Rössner y Klauer, entre otros, en las que, por otra parte, vuelven a converger Trabajo Social y Pedagogía Social.

Esta corriente de pensamiento se extiende desde Alemania, a la Suiza germana, Austria, Holanda y Dinamarca, que de todas maneras presentan particularidades propias en la Educación social, las corrientes alemanas son seguidas también en algunos países del Este Europeo, con planteamientos que todavía están en construcción y reconstrucción, pero que histórica y científicamente siguieron de cerca la evolución del conocimiento y las praxis en Alemania. Las tendencias polivalentes de formación profesional en Pedagogía Social se ven reflejadas también en países como Italia (Educadores Profesionales), en los TEI griegos,(la profesión de educador en Grecia es un diplomado de creación bastante

reciente y está orientada a la educación especial en el área juvenil) en lo diplomados de Educación Social, en general en todo el estado Español y específicamente en la Licenciatura en Pedagogía Social en Barcelona. En este sentido, existiendo aún diferencias relevantes en relación a la orientación que le concede cada país, en la sede comunitaria se está de acuerdo en definir el perfil del educador/a profesional como “un/a agente de servicios educativos extraescolares, comprendidos tanto en el ámbito socio-sanitario como en el socio-cultural” (Scarpa y Corrente, 2007).

2.- La *orientación anglosajona*, de cuño positivista, empirista, spenceriana y científicista, con reflejo y reflujos en los Estados Unidos y después desde USA en la Gran Bretaña, sobre todo con el “*social work*” y con influencia notable en el resto de Europa, especialmente a partir de la 2a Guerra Mundial.

En ella los análisis de los fenómenos sociales carenciales se hacen desde la sociología y, como mucho, desde la Sociología de la Educación y los que afectan a personas y a grupos desde la Psiquiatría, la Psicología, y, en el mejor de los casos, desde las psicología social y de la educación. Los arreglos paliativos o mejoras se realizan en el marco de los Servicios Sociales y por los Trabajadores Sociales, con una perspectiva que suele ser de carácter asistencialista, con la ayuda, en tareas de planificación y gestión, de reflexión e investigación científica de profesionales de la Medicina, la Psiquiatría, la Psicología y, en menor medida, de la Sociología, formados en las facultades universitarias. Raramente se habla en esta orientación de Pedagogía y menos de Pedagogía Social, aunque sea cada vez más frecuente que lo educativo y lo pedagógico participen en el Trabajo Social.

En esta orientación, siguen teniendo todavía mucho peso, por ejemplo, en el caso del tratamiento de menores en conflicto, los antiguos modelos del positivismo penal que pensaban que el sujeto no tiene discernimiento debido a sus carencias bio-psicológicas, por lo que se imponen el tratamiento clínico, psico-psiquiátrico o reeducativo y reformador, de tipo asilar y reformativo, en general muy riguroso, que aparta de la sociedad a estos sujetos, sin demasiadas garantías procesales (se piense solamente que la ley contra los castigos corporales en las instituciones escolásticas fue votada en el año 1995 en Gran Bretaña).

Se tiende a pensar que los sujetos excluidos o conflictivos son un porcentaje natural poco significativo y, por otro lado, asumible y, en gran manera, inevitable, en una sociedad dinámica y de libre mercado. Serían consecuencias del sistema que

en su propia creatividad, el propio sistema asistencial, irá básicamente absorbiendo y pueden ser paliados por los Servicios Sociales de naturaleza, básicamente asistencial.

3-La *orientación francófona*, con influencias notables en varios países europeos, inicialmente, su tradición racionalista otorgó una gran importancia a los análisis políticos y sociológicos del sistema escolar y de la educación institucionalizada, con especial en el activismo pedagógico, en la democratización de la enseñanza, en la educación cívica, primero a través de la llamada "Educación Popular" y, más tarde, de la "Animación Sociocultural".

Esta educación social ha ido evolucionando a lo largo del siglo XX desde los planteamientos benéfico-asistenciales, de orientación filantrópica y pestalozziana, a enfoques más proteccionistas, psicoeducativos y pedagógicos, conformándose a partir de los años '40 (Velástegui, 1989) en diversas iniciativas formativas, profesionales y asociativas, muy variadas, que van desde la primera Escuela de Educadores de Montesson (escuela de Blondel-Pasquier en Montpellier-Toulouse-Lyon), en 1942, hasta la elaboración del primer Estatuto del Educador Social Especializado o la creación de la Asociación Nacional de Educadores de Jóvenes Inadaptados (ANEJI), que, en 1997 en Brescia (Italia), pasará a llamarse Asociación Internacional de "Educadores Sociales" (AIES).

Es de destacar en esta orientación la importancia concedida a la Animación Sociocultural, heredera de la Educación Popular y del activismo educativo, que se concretará en el terreno de la formación en los Diplomas de Estado de Animador Técnico de la Educación Popular y de la Juventud y en el Diploma Universitario de Tecnología, en su opción Animación Social y Sociocultural y en el Diploma de Estado, de Animación.

Podríamos decir, que la orientación francófona (junto con la germánica, sobre todo últimamente), ha tenido una notable repercusión en las concepciones de la Educación /Pedagogía Social en España, tanto en los aspectos institucionales como en los académicos y profesionales. La orientación francófona ha tenido especial reflejo en Portugal.

Por otro lado Gimeno afirma que, "se ha supuesto que la escuela entre otras funciones ha de servir a la "inserción de los sujetos en la sociedad y suplir a la familia, durante el tiempo de permanencia en la misma, en el control conductual y

disciplinar" (Gimeno, 1999: 21). En realidad, y como no podía ser por menos, las funciones y fines de la escolarización coinciden en general con los fines atribuibles a la educación social, pero la diferencia es, que la escuela se ha especificado e insistido en la difusión del conocimiento y en la búsqueda de la "apropiación de la cultura" por parte de los sujetos; especialización y prioridad que se ha impuesto al resto de las posibles funciones, fines y tareas, relativas a la socialización, desarrollo de la personalidad o identidad de los sujetos, hasta casi anular la identidad de los sujetos. La escuela en una especie de sinécdoque, ha venido a asumir como única y exclusiva la que era sólo una parte de sus funciones, ser "agencia" distribuidora de conocimiento" (Gimeno, 1999: 107).

Ortega (2004) plantea que el concepto de educación social, lleva el objeto y las funciones, en cierto modo diferente, complementarias, o acaso "suplementarias", del objeto y de las funciones de la escuela o del sistema escolar.

Por un lado, afirma, la educación social sería básicamente una educación escolar o de una escuela extensa e intensa que transmitiría conocimientos culturales o una cultura amplia en general con la que luego el sujeto, así posibilitado, desarrollaría, si las cosas se hacen bien, todas sus posibilidades y decisiones sociales, éticas, y de vida.

Según otros autores que confirman esto, el educador social trataría de transmitir contenidos de lengua, tecnología, arte, cultura etc. con la "intencionalidad de producir efectos de socialización (integración, adaptación...) en el sujeto." (Núñez y Planas, 1997: 104). El sujeto realizaría el trabajo de adquisición y apropiación de los contenidos recibidos. El educador social sería una especie de progresión o profundización del maestro. La educación social sería promoción social del individuo concreto en el marco del derecho a la educación, inserto en las leyes del sistema educativo. Todo ello en el sentido spenceriano (Núñez, 1999).

Pero por otro lado, la educación social es algo, en cierta parte, distinto de la escuela, algo específico, relativamente diferente de los cometidos básicamente de instrucción de la escuela. A la educación social competiría la socialización o integración de los sujetos, su desarrollo grupal, ético, moral, conductual, psicológico, o sea atendería aquellas áreas de la vida de los sujetos que han sido dejados de lado por la Escuela. Posición esta, a decir de algunos, psicologizante, higienista, moralizadora y pestalozziana (Núñez, 1999). La educación social sería un servicio



social, una ayuda, una terapia, un derecho acaso, pero inserto en las leyes de servicios sociales. La misma escuela y la enseñanza se utilizarían sobre todo para esos fines. Este tipo de concepción de la educación social en la escuela sería una especie de dispositivo de control moral y social que mantendría y legitimaría la condición menesterosa de los sujetos (Núñez, 1999).

Saliendo de esta discusión teórica entre lo que es la Educación Social, que limita en forma poco constructiva y hasta mezquina, la cuestión de la educación y cuál es el motivo de la misma, se plantea el tema de la planificación social, o sea la forma en que se proyecta en el ámbito social y de la intervención de red, como una forma de trabajo donde cada uno de los actores sociales, que entienden en el tema de la vida de las personas, puedan trabajar en conjunto.

### **3.3.1 La Planificación Social**

Este tipo de trabajo, me refiero al tema de la planificación social, marca la forma de pensar “el social” en Italia y en particular el Trentino; D’Angella y Orsenigo(1999), así como Olivetti Manoukian(2006) han identificado sustancialmente tres modelos de planificación social.

**1- Planificación Ingenierística:** que son proyectos caracterizados por la información, la eficacia, la eficiencia, la optimización de los recursos, por la programación, formalización, control, procedimientos, funciones, secuencias en suma, orden y planificación. Este tipo de proyectos, son característicos de algunas organizaciones pero son utilizados en su mayoría por la administración pública, son proyectos que tienen además características estandarizadas o sea que prescriben los comportamientos de las personas que los elaboran. Se piensa además según el principio de optimización, que prevé que para cada problema existe siempre una y sólo una solución óptima El servicio a la persona, organizado según esta lógica, permite a la persona que proyecta el mismo, individualizar procesos de trabajo y programas de acción predefinidos, que una vez interiorizados y memorizados serán llevados a cabo sin pensar. Una de las dificultades más importantes de este modelo, que las personas terminan por aplicar nada más que procedimientos, y hace que las personas no se responsabilicen y sean superficiales en la acción con los

beneficiarios, paradójicamente interesa más la máquina montada que las personas a las cuales se dirige el servicio.

**2- Planificación a través del Problem solving:** este tipo de proyecto, tiene como base el de la racionalidad limitada, o sea, hay conciencia que no todas las variables de un problema se pueden tener bajo control, vista la complejidad que existe en el ámbito de la intervención. Este método prevé la posibilidad de desarticular la complejidad de un problema, descomponiéndolo en sus componentes más simples, en modo de individuar las lógicas de todos los saberes de las personas que están analizando el mismo. Esto pone en condición a los operadores de trabajar mejor y dar varias indicaciones para la resolución de los problemas, aunque esta forma de proyectar presenta problemas como en la anteriormente mencionada, en cuanto puede generar la creencia de que es posible resolver todos los problemas, así simplificados, a través de la aplicación de las distintas competencias de los distintos especialistas.

**3- Planificación Dialógica:** este tipo de planificación es la que se usa prevalentemente en los Servicios Sociales, Servicios Educativos y otros ámbitos de discusión de problemas sociales en la Provincia de Trento (Lanzara citado por D'Angella, Orsenigo, 1999) define la planificación dialógica como: “una actividad de *producción de mundos posibles*, de invención y realización de artefactos materiales y simbólicos, una actividad de exploración y construcción dirigida a la búsqueda y a la definición de los problemas”. En condiciones organizacionales, caracterizadas por elevadas dosis de incerteza y de ambigüedad, la cuestión central no es tanto la solución, sino el problema. O sea que la dificultad se pone en una organización, en la medida en que las personas que atienden el problema, no comparten, no sienten y no reconocen el problema como tal. Según Jaques (Orsenigo, 1966) en la planificación entran en juego varios niveles: cognitivos y emocionales, los operadores, cuando seleccionan las acciones que deben poner en marcha, actúan sentimientos, emociones, valores estados de ánimo, imaginación, mecanismos inconscientes y ambivalencias. Por esto mismo dice el autor, la elaboración de la información en los procesos de planificación, son pre- juzgadas y condicionadas por una serie de interferencias subjetivas de naturaleza afectiva, muchas veces inconsciente, que pueden alterar, modificar, manipular los datos de la realidad, para que estos sean congruentes con nuestros sistemas de expectación y de juicio. Este

método de planificación dialógica es fundamental en la construcción de un “significado común” del problema, lo que no quiere decir que todas las personas que participan en su análisis, estén completamente de acuerdo, sino que se logre un acuerdo parcial sobre el mismo, por lo menos en la construcción de significado del mismo y que a través de un compromiso común, que llevará a los diferentes componentes a construir un modo común de ver (enactment) leer, comprender e interpretar el problema. Este modo de planificar y de entender entonces los problemas, está en relación con la línea de la investigación- acción, en la que todos los actores sociales, ven la planificación como una elaboración de significados compartidos y co-construidos y en la cual todos son actores activos de los proyectos.

### **3.3.2 Otro componente de la Intervención social, la “ Red”**

Como es sabido el término de “redes sociales” es utilizado la primera vez, por Barnes [(Barnes,1954,en Sanicola,2008)] en su artículo, “The class and Committees in a Norwegian Island Parish”, en el cual describió el fenómeno de los “lazos” en una pequeña parroquia, de una isla noruega, lazos caracterizados por un tipo de relaciones que no entraban en las relaciones típicas del trabajo, ni tampoco en las relaciones de vecindad que se referían a la organización territorial. Con el término “redes”, entonces el autor quería expresar, el conjunto de lazos específicos que unía parientes, amigos, vecinos, un conjunto transversal de relaciones, respecto a los otros dos campos de relación (trabajo y vecindad).

Relevó que la peculiaridad de esta red, no estaba dada ni por vínculos de estatus/rol, ni por vínculos de normas/valores, en cuanto las personas que componían la red podían relacionarse con otras personas o disolver los vínculos sin límites, el término red estaba en relación profunda con el término comunidad y territorio(Croce,1995). Sus estudios fueron seguidos por otros estudiosos en otros ámbitos como la psicología y la sociología sobre todo los estudios de Granovetter, (1978), han llevado a individualizar la fuerza de los lazos débiles, su estructura y su función en la vida cotidiana y en el diseño de las organizaciones sociales. Estos estudios han llevado a:

- Profundizar el conocimiento de la red en cuanto a la dimensión que puede tener, la densidad, la centralidad, la naturaleza y la intensidad de la misma;

- A explorar la red desde el punto de vista funcional, resaltando la naturaleza de los intercambios y sus efectos en el sostener las personas;
- Precisar la diferencia entre las redes formales e informales en las cuales se sitúa la persona;
- La dimensión simbólica de la red, con particular atención al aspecto de reciprocidad del lazo/sostén.

Di Nicola(1986), resalta muy bien como la red constituye una estrategia relacional que el sujeto pone en acto para responder a sus propias necesidades.

La red social, está constituida por un conjunto de actores sociales y de relaciones definidas entre ellas y el conjunto de actores, son entonces estructuras relacionales entre actores y en cuanto tales constituyen una forma social relevante, que define el contexto en el cual se mueven los mismos. La red social resulta entonces, la estructura de relaciones, cuyas características pueden ser usadas para explicar en parte o totalmente, el comportamiento de las personas que constituyen la red. Sus elementos constitutivos son: los sujetos, que representan la unidad, los nudos que componen la red, pueden ser individuos, grupos, posiciones, lugares e instituciones. (Serio, 2011).

Con respecto al contenido de la relación y a los lazos que las constituyen, las redes son redes de sostén social y se pueden dividir en redes formales e informales, las formales (también llamadas secundarias o artificiales), están constituidas por las instituciones sociales y los tipos de relaciones entre los individuos que tiene conocimiento indirecto, mientras que las informales(también llamadas primarias o naturales) no tienen carácter institucional y los individuos están unidos a ella por lazos de conocimiento directo. La red condicionaría así el crecimiento de una comunidad, el bienestar de sus individuos y el crecimiento del capital social.

Pero ¿por qué es relevante la cuestión de la red social para nuestro caso de estudio? Desde que ha comenzado la crisis del Welfare tradicional se ha desarrollado, sobre todo en Italia el método de *trabajo en red*, en el campo del trabajo social y del trabajo clínico terapéutico.

La tercerización del trabajo social además, ha puesto a las organizaciones en la condición de formar parte de las redes, ubicándose como un interlocutor más en el trabajo social, siendo un pasaje y un vehículo para el acrecentarse de las relaciones sociales y afectivas, estimulando, no sólo las redes informales sino también las

formales, por esto mismo superando las funciones entre la esfera informal y la esfera formal<sup>55</sup>.

Aunque las redes sociales han sido y son estudiadas bajo diferentes corrientes teóricas, por supuesto mantienen características en común, las más importante es la de la naturaleza “relacional” de los intercambios que se dan dentro y fuera de la red, la naturaleza simbólica de los mismos, el rol de la familia, el carácter circular que hay entre las redes formales e informales y el significado cultural de las relaciones establecidas a través de las mismas.

En particular, las corrientes antropológicas y psicológicas han dado vida a formas de trabajo y de acción en el campo de la intervención social, tomando de estas corrientes, las experiencias realizadas, en particular, aquellas que han identificado en las redes una entidad colectiva independiente de la familia y del grupo, y que movilizada puede provocar en el sujeto en estado de vulnerabilidad, mejoras y beneficios.

En Italia en particular, el trabajo social en red, ha nacido por diversos motivos, siendo una práctica difundida en las organizaciones que prestan servicios a la persona, en la mayor parte del contexto operativo de los servicios sociales italianos, ésta práctica está fuertemente relacionada con la realidad territorial, de la cual el Trentino es un ejemplo.

Estas prácticas han sido semi-institucionalizadas, en el sentido que no son prácticas, comunes a todos los marcos territoriales del país, pero de todas maneras representan parte del patrimonio empírico profesional de los trabajadores sociales, llegando a ser típicos y verdaderos modelos de intervención social, documentados en la literatura científica como intervenciones sociales de “trabajo en red”.

El “trabajo en red” se puede clasificar según Sanicola, en cuatro tipos

---

<sup>55</sup> Según Sanicola(1995), las redes sociales han sido estudiadas y entendidas en distinta forma en los diferentes enfoques teóricos, para el autor las redes sociales son vistas como:

- **realidad puntiforme** estudiada por las corriente del **network analysis**;
- **realidad social**, estudiadas como **subsistemas del sistema social**, estudiadas por la sociología relacional;
- **lazos significativos de “ego”(intra y extrafamiliar)**, que cumplen una función de sostén del sujeto, estudiadas en las corrientes antropológicas y de la psicología sistémica;
- **tercera dimensión** ,estudiada bajo la óptica de las organizaciones del Tercer Sector.

- *Trabajo de red de tipo terapéutico, que considera la red como una “realidad que cura”;*
- *Trabajo en red como “recursos”, configurando un diseño organizacional a red y utilizando los recursos institucionales, las relaciones, los grupos, las agregaciones territoriales en beneficio del sujeto;*
- *El trabajo de red a partir de los “lazos significativos” ,que se pueden construir a través de la tercera dimensión (las organizaciones del Tercer Sector);*
- *El trabajo de red que prefigura un “cambio en la relación” entre redes primarias y secundarias, valorizando la red natural del sujeto.*

Folgheraiter (2008), identifica en la red formal e informal de relaciones, un sistema múltiple de recursos pro-welfare o pro- bienestar:

- un universo de curas o cuidados formales de servicios intencionales, organizados, programados, centralizados y especializados;
- un universo de curas y cuidados informales de servicios pre-intencionales, difundidos, con un grado menor o nulo de estructuración y técnica.

Según el autor, esta forma de comprender los recursos, es la que hasta ahora ha imperado en el sistema de bienestar, esto ha provocado un posicionarse desde uno de los dos puntos de vista, mientras que la activación de una de las redes, debería comprender la activación de la otra y viceversa. Esta forma de pensar dice el autor es como dejar que todo suceda por sí mismo en una suerte de pensamiento liberal, o sea, dejar que a los problemas sociales piense o que actúe, como diría Adam Smith, la “mano invisible” dejando que sea la familia, el vecino o la iglesia o quien tenga la sensibilidad necesaria, el resolver los problemas de los beneficiarios.

En conclusión, el objeto de estudio en un proyecto de intervención socioeducativo, es un grupo de individuos, que guste o no, está englobado en la sociedad, en donde el interventor o pedagogo social realiza su trabajo de investigación a través de la interacción con los integrantes de un grupo de personas con diferentes profesiones, aplicando la primera fase del proyecto que es el **diagnóstico**, donde se analiza la necesidad o problemática para intervenir en la segunda fase, la **planificación**, como su nombre lo indica, se planifican actividades, pero estas deben estar relacionadas para cumplir con la meta o resolver la problemática, la tercera fase es la **ejecución de la planificación** es donde se desarrollan las actividades y la última fase es la **evaluación**, que consiste en

analizar el grado o los grados de logro o el cumplimiento de los objetivos que se han logrado con la intervención.

Seguramente podemos encontrar muchísimas formas para realizar la intervención, sea ésta de carácter específicamente social o educativa, de carácter público o privado, pero como veremos más adelante, por ahora la forma que ha sido más efectiva o que ha dado más posibilidades de cambio, para modificar la realidad del “otro” ha sido la intervención a forma de “trabajo en red”, o sea tratar de activar en distintas formas las redes componentes a nivel territorial, que en realidad es más que nada como dice Folgheraiter, “una forma mentis”, una forma de aproximarse y pensar los problemas sociales y que según mi opinión, deriva en una cultura de la acción interventista.

En el siguiente párrafo, definiremos en forma general los modelos de intervención sus métodos y procedimientos desarrollando en lo específico algunos de ellos, en particular el que a mi entender caracteriza hoy, las organizaciones del territorio Trentino y las tomadas como ejemplo para el Distrito Federal.

### **3.4 Los modelos de intervención socioeducativa**

El concepto de modelo o paradigma, que ocupa un lugar central en estos párrafos, está incorporado ya a la Pedagogía Social pero en otro sentido, por ejemplo como el modelo de educación doméstica o familiar. Esta idea de modelo, ha sido ampliamente desarrollada por la escuela alemana, como dijimos con las experiencias de Natorp y Nohl. En este sentido, el ámbito o campo de trabajo en el que se actúa socio-educativamente, se convierte con frecuencia en el *criterio de delimitación para el modelo o sea que el campo de acción delimita el concepto de modelo*. Evidentemente, esta delimitación de acuerdo con los ámbitos de trabajo típicos tiene sus ventajas, en especial cuando, nos referimos a ellos, podemos registrar y comprender de forma precisa circunstancias y elementos típicos de la situación concreta.

Por otra parte si las causas o problemas residen en las propias instituciones, en su dinámica y modos de proceder, estas delimitaciones de modelos de acuerdo con los campos de trabajo hacen más complicado el tratamiento del problema que se trate, por ello es importante, una *diferenciación del modelo orientada en función*

*de los objetivos y por los problemas o demandas educativas, esto posibilita una mejor consideración de las causas institucionales en la génesis del mismo. Por este motivo, el concepto de modelo que empleamos en acuerdo con algunos teóricos como Geisbler y Hege (1997) se orienta por la sistemática de la acción educativa que es guiada por objetivos, sabiendo que siempre los modelos son aplicados adecuándose a las personas.*

Según estos autores, la acción socio-educativa es una acción en el marco del sistema post-capitalista, en un contexto socio-económico, donde la acción se dirige a las demandas y necesidades que se originan a raíz de los problemas que aparecen en torno al proceso de producción y reproducción de nuestra sociedad.

Por lo tanto, *“la acción educativa se origina allí donde las exigencias político-sociales y la realidad social se ponen en conflicto entre sí, donde se presentan en forma contradictoria o antinómica, o donde se trata de impedir los conflictos”.*

En este marco la Pedagogía social práctica o como la definen los españoles, Educación social, genera un efecto compensador y re-equilibrante, pero también tiene la oportunidad de aprovechar estos conflictos en el plano intersubjetivo para suscitar en él procesos de aprendizaje, de reflexión crítica y para lo que es una orientación, para una acción innovadora. La acción socioeducativa se lleva a cabo en instituciones y organizaciones, no siempre en su interno, quiero decir con esto que la organización puede llevar “su saber” al lugar donde está la persona que recibirá su acción, por ello, la acción está marcada y vinculada institucionalmente pero no espacialmente. Esto comporta, a su vez, una estructuración ya sea formal o interna, es decir, en la forma o en el fondo, de la acción profesional y también una limitación de sus posibilidades de cambio o transformación.

Las *intervenciones socioeducativas*, se organizan de acuerdo con las estructuras y procesos del ámbito micro social y de hecho, se diferencian sustancialmente de aquellas intervenciones que se dirigen a las condiciones de la actuación misma, pero no pueden ser consideradas con independencia de ellas



como por ejemplo: las intervenciones de política social condicionan fuertemente las intervenciones socioeducativas<sup>56</sup>.

Si bien no es objeto de este apartado, poner de relieve el condicionamiento que sufren los interventores socio-educativos por factores externos a los mismos, es verdad que a lo largo de este trabajo ha surgirá este problema, debido a que las condiciones socio-económicas han condicionado fuertemente la intervención sobre todo en el contexto mexicano, que ha sido hostil al desarrollo de las estructuras socioeducativas. Como veremos para el establecimiento del modelo, los factores macro sociales políticos, institucionales son importantes y hasta en algunos casos determinantes y condicionantes. De acuerdo con ello, nos limitaremos a la exposición de uno de estos dos ámbitos referidos: el ámbito pedagógico-social, con la intención de contribuir a clarificar y discernir que sucede en el mismo, las conclusiones finales de este trabajo retomaran todos los aspectos que han influido para determinar dos procesos intervención aparentemente diferentes en los tres casos a estudiar También hemos de salir del paso y de la ilusión de creer que la acción socioeducativa se basa en una elección, supuestamente libre, de modelos únicos y acabados, visto que muchas organizaciones hacen uso de instrumentos, que son los que particularmente identifican el modelo por lo tanto, los modelos aquí presentados poseen una homogeneidad por encima de su diversidad: han surgido en determinadas circunstancias y condiciones históricas, sociales y económicas(post-capitalistas).

Nos planteamos la cuestión, de cómo debe y puede presentarse, la acción socioeducativa de modo sistemático y orientarse por determinados objetivos(por ejemplo el trabajo en red, el aumento de la autonomía personal y otros objetivos planteados por las organizaciones mismas en el operado educativo) sin dejar de lado, las demandas apremiantes de la praxis concreta, por ejemplo: cómo pueden reunirse los recursos financieros necesarios para llevar a efecto una medida considerada pertinente de acuerdo con objetivos concretos. Nuestra orientación

---

<sup>56</sup> Las estructuras y procesos *macrosociales* vienen proporcionados por las estructuras y procesos *microsociales* por cuanto que, a través de ellos, se apuntan los factores macrosociales condicionantes (por ejemplo los económicos) que limitan, pero también posibilitan, la actuación socioeducativa, pero se puede decir que las condiciones macrosociales sólo adquieren significado en la medida que se materializan por medio de la acción socio-educativa en el ámbito microsocial.

psicopedagógica es la de la creciente emancipación o autonomía individual y social de la persona y creo que estas dos dimensiones de la autonomía están estrechamente unidas, implicándose de modo recíproco e interactivo.

### **3.4.1 Sobre la situación de la acción socioeducativa**

A comienzos de los años 70 las aspiraciones de cambio solían vincularse a posibilidades subjetivas y a los compromisos personales de los educadores. A menudo, quedaron patentes en la actuación comprometida de los pedagogos sociales, los límites de esa carga subjetiva antes de que pudieran emprenderse transformaciones visibles. Finalmente se percibió el carácter ilusorio de todo aquello, que no era posible poner en marcha procesos decisivos de transformación de la sociedad por medio de la acción socioeducativa exclusivamente.

Se pueden encontrar causas objetivas, especialmente, condicionamientos sociales entre otros, en la fuerte normalización e institucionalización, en todos los planos del sistema social. Pero a ello, han de añadirse las restricciones que proceden del decrecimiento económico y de las diferentes prioridades establecidas en los presupuestos económicos y que afectan al apoyo y la dirección de la acción socioeducativa, así como las medidas de ahorro en el sector social, generando insatisfacción y descontento en la praxis pedagógico-social (Graf, Schwarz, 1976).

Estos factores explican, si bien sólo insuficientemente, el desplazamiento de la perspectiva profesional de los objetivos y contenidos a los métodos y procedimientos. A ello se añaden otros factores como: la creciente determinación de actividades pedagógico-sociales por medio de prescripciones legislativas de programas de planificación (Luchmann, 1973). A través de una normativización tan restrictiva se limitan, en gran medida, los espacios y márgenes de libertad de actuación o de intervención socioeducativa. De ésta manera se trastoca y confunde considerablemente la competencia de actuación con una aparente libertad para cambiar de métodos.

Los objetivos y contenidos de la acción socioeducativa son relegados a un segundo plano. Consecuencia de ello es un creciente y prácticamente inabarcable pluralismo metodológico, en el que compiten los diferentes procedimientos y métodos, mientras que se descuida la necesaria referencia a los contenidos y

objetivos e igualmente no se realiza su integración a través de un modelo global e integrador de la acción socioeducativa, cuestión que algunas organizaciones ponen de relieve en su trabajo cotidiano, o sea como no romper el equilibrio entre gestión organizacional, los modelos, los métodos y los objetivos propuestos al inicio del trabajo con los menores en estado de vulnerabilidad.

### **3.4.2 Modelos, métodos-procedimientos**

A continuación se intentará una sistematización formal y profunda en lo que respecta a los contenidos conceptuales de “modelo”, “método” y “procedimiento” con el fin de lograr una consideración integral de objetivos, contenidos y métodos.

#### **3.4.2.1 Modelos de la acción educativa**

Geisbler y Marianne entienden un modelo como un “paradigma o prototipo de actuación en el que objetivos, contenidos, métodos, procedimientos o técnicas y estrategias se encuentran relacionados e interconectados en un todo significativo.

El sentido o significado de ese todo, constituye el referente último para la justificación y la fundamentación del modelo.

Es así que, los modelos deben ser considerados en su marco contextual de surgimiento y de aplicación histórico-social. Por una parte, son resultado de las respectivas circunstancias y condiciones histórico-sociales, pero, por otra parte, los modelos de actuación también influyen en los fenómenos sociales consolidándolos o transformándolos. Por último si se consideran los modelos desde una perspectiva histórica, pueden entenderse como posibilidades de actuar con efectividad en diversidad de condiciones y formas sociales.

Aquí se exponen los modelos de acción socioeducativa más habituales o comunes en relación a sus rasgos más característicos: objetivos, contenidos, métodos y procedimientos.

En algunos, no se plantea la relación interactiva de los diferentes momentos o pasos individuales de la actuación, en otros no se documentan suficientemente los objetivos, los contenidos, la fundamentación y la justificación de manera que solo pueden deducirse a partir de un análisis a posteriori de los métodos y procedimientos o estrategias presentados.

No obstante, sería una vana ilusión creer que todo lo que supone una aplicación en la praxis pedagógico social puede clasificarse e ordenarse de acuerdo, con la sistematización de modelos, métodos y procedimientos aquí presentada, visto que gran parte de los hechos realizados durante la praxis educativa quedan escondidos en una suerte de memoria inconsciente, inherente a la misma intervención y relación socioeducativa. En buena medida se trata de un esbozo o propuesta y requiere un desarrollo teórico y práctico posterior y continuado y en la praxis hay algo que es adverso a los modelos porque de hecho no remite a ningún modelo concreto<sup>57</sup>, de hecho las organizaciones tomadas como ejemplos, continúan a construir el modelo basándose en diferentes corrientes teóricas, y algunas de ellas se sitúan en el marco teórico de la investigación–acción<sup>58</sup> dando así al modelo un continuum, entre la construcción y el desarrollo del mismo.

#### 3.4.2.2 Métodos de acción educativa

A nuestro entender, el sentido y alcance del método es más restringido que el modelo. Los métodos considerados formalmente son parte constituyentes de los modelos y representan un plan preconcebido de las formas de proceder en la actuación. Un presupuesto fundamental para los métodos en la Pedagogía Social es la posibilidad de planificación real de los procesos de acción socioeducativa.

Ello no puede dejar de considerarse un elemento absolutamente fundamental en el proceder metodológico, se trata de la intencionalidad presente en ese proceso de interacción recíproca entre finalidad y método (en didáctica esta relación entre

---

<sup>57</sup> El concepto de “modelo” no es muy particular ni tampoco original. Es empleado con mucha profusión especialmente en la psicología del aprendizaje y de la motivación. Con todo la utilización que aquí proponemos es diferente. Una confrontación o análisis de los distintos sentidos conceptuales no aportaría mucho a nuestro proyecto. (Cfr. Aquí para el uso de modelo en la psicología cognitiva CH. Ammermann, 1977 ).

<sup>58</sup> Se entiende por Investigación- acción, un modo de concebir la Investigación misma, y que tiene como objetivo, no tanto el de profundizar determinados conocimientos teóricos sino, tener en cuenta: el análisis de una praxis en relación al campo de experiencia, ejemplo de éste es la praxis educativa, los actores sociales; y el mejoramiento que de la misma práctica puede surgir. La “Investigación-acción encuentra uno de sus primeros teóricos en el psicólogo alemán Kurt Lewin, este método se encuentra con la corriente de pensamiento de la Pedagogía institucional que en Francia fue desarrollado por Lapassade y Loreau y en Italia por Andrea Canevaro y Paolo Zanelli.

objetivos, contenidos y métodos se conoce como una relación retroactiva o retroalimentación).

Por ello los métodos de la Pedagogía social no pueden separarse de la reflexión conceptual, si se pretende que sean razonables y pertinentes, ya que siempre están vinculados a prerequisites que expresan una relación específica con el sujeto y con la sociedad. Sin una sólida conexión con el modelo la decisión metodológica no llega a establecer una relación coherente y convincente con los problemas subjetivos y sociales del campo de aplicación.

En el análisis de la literatura sobre métodos en Pedagogía Social hay intentos de clasificar los métodos, por ejemplo de acuerdo con metodologías genéricas o metodologías particulares (caso individual, trabajo de grupo de comunidad, centros abiertos, centros diurnos). En una somera diferenciación, los intereses orientados al conocimiento pueden agregarse al concepto de método, que fundamentado en estudios científicos y de cara a la acción acompañan al concepto de método basado en la praxis pedagógico- social.

#### 3.4.2.3 Procedimientos o técnicas en la acción educativa

Un procedimiento es un conjunto de acciones u operaciones que tienen que realizarse de la misma forma, para obtener siempre el mismo resultado bajo las mismas circunstancias (por ejemplo, procedimiento de emergencia). Y puede referirse a: un conjunto de actividades o eventos (coordinados u organizados) que se realizan (alternativa o simultáneamente) bajo ciertas circunstancias con un fin determinado. Este término tiene significados diferentes según la rama de la ciencia o la técnica en que se utilice.

Aunque están en estrecha relación con los objetivos y los contenidos del proceso de aprendizaje de los diferentes modelos, se aplican muchas veces sin tener en cuenta esta vinculación. Para Geißler y Marianne (1997) existen algunos riesgos en ésta aplicación de los procedimientos como aquel de aplicarlos sin hacer un análisis profundo de la situación problemática de los beneficiarios de los servicios.

Esta cuestión se hace fundamental, porque habla de los riesgos que existen en la profesión de operador social y es el de anteponer el saber, a la situación

problemática del beneficiario y no poner a disposición del mismo ese saber, si no hay un análisis de los problemas y de las cuestiones abiertas de la vida del sujeto, se pierde la centralidad del mismo, hay una objetivación que pone énfasis en el procedimiento, llevando así a la manipulación de la persona, ésta, es cuestión está siempre abierta en la praxis pedagógica y en la acción educativa , cuando se trata de estandarizar la intervención educativa.

### **3.5 Los modelos de intervención socioeducativa tipos y características**

Hasta el momento y para entrar en el tema de los “Modelos”, los autores han identificado cinco tipos de modelos de intervención socio- educativos, al cual yo he agregado otro basándome en el conocimiento surgido de la experiencia de las organizaciones:

- 1- Modelos psicoanalíticos que están subdivididos a su vez en dos distintos modelos, el psicoanalítico clásico y el modelo psicoanalítico de caso o Casework;
- 2- Modelos de intervención centrados en el “Cliente”;
- 3- Modelos de orientación de la Teoría de la Comunicación de Watzlawick;
- 4- Modelo de Dinámica de Grupos;
- 5- Modelo de Pedagogía de Grupos;
- 6- Modelos de la Complejidad<sup>59</sup>

#### **3.5.1 El modelo psicoanalítico**

Este modelo tiene como objetivo la supresión del dolor por medio de la eliminación de sus causas. Los primeros modelos de este tipo, usados en el trabajo educativo se deben a August Aichhorn, autor del libro, "*Werwahrloste Jugen*" (*Juventud desamparada*), que en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, desarrolla su labor en la ciudad de Viena con jóvenes y adolescentes “desamparados”, que presentaban problemas de inadaptación social, su trabajo fue

---

<sup>59</sup> La literatura no ha demostrado la presencia de este modelo, pero visto que los modelos que he estudiado presentan características que están presentes en éste último y de todas maneras no son exhaustivos para explicar el mismo, me permito proponer esta nueva clasificación y este nuevo tipo de modelo que describiré sucesivamente.

considerado como una anticipación a la intervención psicoterapéutica aplicada a la educación, visto que se basa en la teoría psicoanalítica.

La educación a la cual se refiere Aichhorn, está dirigida hacia la gratificación inmediata, a través de todas las formas de mediación social, incluyendo el habla y el lenguaje. El tratamiento (Behandlung) consistía y consiste, visto que hay muchos centros abiertos en el mundo orientados por la teoría de Aichhorn, en la "dulzura y la bondad absoluta, una ocupación continua como forma de prevención y el juego continuo, así como en un diálogo permanente con los niños y jóvenes". La educación moralizante y punitiva se sustituía por la ayuda terapéutica. Geißler y Hege, señalan que la acción profesional de éste modelo se basa en el "*ethos profesional*", dejando de lado la "ayuda" como deber moral y la "ayuda" como caridad, es importante aquí la actitud del operador o actor social. Se trata de reactualizar las experiencias del sujeto, que adquieren formas para ser analizadas y con ello ser elaboradas por el beneficiario.

Otro aspecto central en el modelo de orientación psicoanalítica, es la visión de la acción educativa, que será centrada sobre la "crisis" y que apunta, a ver el crecimiento individual o la maduración como una modificación del rol social del sujeto, el grupo al que pertenece el individuo juega un rol fundamental, porque es de éste que parte el proceso de cambio y es el que pone las condiciones para el cambio. El operador social trabaja sobre esas crisis, cuestionando sobre los motivos de la misma, a través de entrevistas hechas al joven o niño, la relación de ayuda pasa entonces por la reconstrucción y reelaboración de la problemática.

El "Casework", agrega un conocimiento más profundo del entorno familiar y de los contactos que tiene la persona, así como de sus relaciones significativas.

### **3.5.2 Modelos de intervención centrados en el "Cliente"**

Este modelo de orientación no directiva se centra sobre la persona, que Carl Rogers, define como "cliente", el rasgo característico de esta concepción es el de "autodesarrollo", la dignidad de la persona según Rogers, reside en la posibilidad de auto-determinarse.

Rogers sintetiza su trabajo metodológico y de praxis psicológica con estudiantes universitarios en una “teoría de la personalidad y el comportamiento” (Rogers,1977) que tiene como tesis centrales dos componentes:

- Todo individuo vive en un mundo de experiencias en permanente proceso de cambio, cuyo centro es propio el “individuo”;
- El organismo reacciona al entorno, tal como lo experimenta y percibe, para el individuo ese entorno perceptivo, es la realidad.

A través de esta tesis él formula dos supuestos fundamentales: el de la *individualidad* y el de la *subjetividad* y de acuerdo a esto las percepciones del individuo, pueden ser integradas a la personalidad o ser vividas como amenazas.

- El trabajo pedagógico se basa en la facilitación de la “autoexploración”, con la intervención del operador social a través de un diálogo, no directivo que remite siempre el sujeto a sus vivencias. Este método es cuestionable, presenta el límite de ser aplicado o usado con personas que no usan el diálogo en forma asidua o de ser aplicado a niños de corta edad, que no tienen un desarrollo fluido del lenguaje, además otros autores le han dirigido críticas por la ausencia de la cuestión social en su teoría y método.

### **3.5.3 Modelos de orientación de la Teoría de la Comunicación de Watzlawick**

Para Watzlawick, toda conducta o comportamiento es siempre comunicación, él afirma que: “desde un principio se indica que ambos conceptos, conducta y comunicación, se utilizan con una significación equivalente, prácticamente igual” (Watzlawick,1969). Por otro lado el autor asume que la psicología clínica, al limitarse únicamente al individuo y a las cuestiones de su historia personal, aísla artificialmente al mismo y lo lleva a conclusiones erróneas sobre la naturaleza de las personas.

Haciéndolo suyos los resultados de la teoría de campo de Kurt Lewin, para la explicitación del espacio vital, define la conducta como una ecuación entre el individuo y el ambiente, para Watzlawick, además los sistemas interpersonales son dos o más personas que comunican, que definen la naturaleza de la relación. Los sistemas que él propone son abiertos a otros sistemas del medio ambiente, y las



partes del sistema están unidas a través de la retroactividad interactiva, por ejemplo, la relación entre los miembros de una familia está caracterizada por la reciprocidad y la retroalimentación entre ellos, la conducta de un miembro de la familia no es comprensible sin el conocimiento de las relaciones de la familia completa.

Otro aspecto importante para el trabajo del operador social, señalado por el autor, es el de la comunicación *no verbal*, o sea el conjunto de signos no lingüísticos, que provienen de nuestro cuerpo.

Watzlawick, propone cuatro reglas para el proceder metodológico:

- Una clara y concreta definición del problema;
- Una investigación de las soluciones intentadas;
- Una definición clara de los objetivos de la intervención o sea del cambio que se ha de realizar;
- La formulación y puesta en marcha de un plan para producir el cambio.

El modelo de Watzlawick, ha dado resultados específicos en recomponer la comunicación y la relación, dentro de las familias problemáticas.

### **3.5.4 Modelo de Dinámica de Grupos**

Según Geißler y Hege, la dinámica de grupos se puede definir como: "un modelo o paradigma de aprendizaje específico, justificado y fundamentado, con diferentes métodos y procedimientos, en orden a la intervención en grupos, que tiene como objetivo la conversión de los procesos grupales en situaciones de aprendizaje y aprovechando, esos procesos grupales como posibilidades de aprendizaje, serían éstos mismos ámbito de investigación".

Este modelo, nace a partir de los estudios sociológicos que Kurt Lewin, realizó en los Estados Unidos en la década de los años 30 y 40 del siglo XX, en pequeños grupos, el trabajo de esta autor se caracterizó por sus estudios en los procesos de motivación e interpersonales. Las expresiones de "dinámica de grupo" y "teoría de campo" fueron introducidas por él, concibe al individuo como sumergido en un campo, compuesto como la totalidad de los fenómenos psicológicos que actúan en recíproca interdependencia de flujos y eventos que influyen y condicionan al sujeto y su espacio vital.

O sea, el individuo con su personalidad se coloca al centro de éste campo de fuerzas ambientales que lo modifican y son modificadas por él. El estudio de estas interacciones psicológicas entre el individuo y su ambiente, permiten, no solamente, describir una situación, sino también preverla. El grupo era visto por el autor, como un conjunto de personas, como una totalidad dinámica, dotado de una unidad que superaba los individuos. A partir de sus estudios este modelo, se constituye no solamente como ámbito de estudio sino que se aplica como instrumento en la intervención social, utilizándose para la solución de problemas sociales, a través de la investigación-acción o búsqueda activa o participativa (Galimberti, 2002). El método de investigación-acción, ha sido abundantemente usado además, por la pedagogía institucional. La colaboración que se instaura, entonces entre los miembros de un grupo, puede ser usada para elaborar, estrategias de intervención a nivel social.

Este modelo de aprendizaje y de cambio se basa en tres fases:

- *Unfreezing* o etapa de deshielo: el individuo pone en marcha las potencias y capacidades personales, el que aprende vive disonancias con su propio entorno y sus costumbres cotidianas. El operador social se convierte en factor desencadenante de las experiencias y vivencias, en esta fase es bastante común usar el socio drama de Moreno;
- *Changing* o fase de cambio: en esta fase se ensaya la nueva conducta o actitud, el beneficiario o miembro del grupo, en la intervención educativa, el espacio libre dejado a los niños y jóvenes hace que las conductas de interacción con los otros provoque cambios en los mismos o cambios en la relación con los otros;
- *Refreezing* o fase de consolidación y estabilización: se trata que el integrante del grupo, pueda integrar las nuevas actitudes y los nuevos comportamientos aprendidos, a su viejo sistema de referencias, el reconocimiento de éstas por parte de los operadores lleva a la estabilización y a la reconquista de la identidad personal o social, a su vez estos cambios provocan una reorganización y remodelación activa del entorno social que debe perdurar más allá de la situación de aprendizaje.

Los principios que rigen este modelo son:

- el principio del “Aquí y Ahora”, persigue la adquisición de conocimientos en y a través de experiencias personales circunstanciales concretas vividas, haciendo referencia a ellas cuando el cambio se hace necesario;
- el principio de retroalimentación: se refiere a una comunicación expresa e intencional de la percepción de la conducta y la vivencia de una persona en relación a otra u otras personas, sus funciones son dar una oportunidad de aprendizaje al receptor, dar una oportunidad de aprendizaje al emisor, dar la oportunidad de reflexionar sobre los posibles cambios en las formas de interacción.

### **3.5.5 Modelo de Pedagogía de Grupos**

El contenido, la forma y el desarrollo de este modelo ha sido influenciado de modo extraordinario por el trabajo de las organizaciones y las asociaciones juveniles y sobre todo, por las condiciones socioeconómicas e históricas que cambiaron la fisonomía de las edades juveniles durante el siglo XX.

Durante el final del Siglo XIX e inicio del Siglo XX, tiene lugar en Europa un gran desarrollo de los movimientos juveniles, que van desde el Wanderbögel alemán, al movimiento Scout en Gran Bretaña, los movimientos Sionistas nacidos en Europa Central, y a la gran afluencia e inscripción de las juventudes que se asocian a distintos partidos y movimientos obreros del continente.

Por una parte, se consideraba que el impacto político y social de la depresión económica de la crisis del '29, había creado una “cuestión juvenil” de nuevas dimensiones, expulsando del trabajo en el punto álgido de la crisis a más de un millón de jóvenes de entre 14 y 25 años, los límites de edad utilizados a menudo para definir a la “juventud”; por otro lado la cuestión juvenil era un fenómeno que se debía regular, contener y organizar. En julio de 1932, 1.46 millones de jóvenes entre 14 y 25 años estaban registrados como desempleados solamente en Alemania.

El desempleo masivo amenazaba con crear una “generación perdida” de jóvenes excluidos del mercado de trabajo y de la perspectiva de una edad adulta independiente. Se predecía que el descontento se podría añadir a lo que ya se había diagnosticado como la alienación de los jóvenes —tanto hombres como mujeres—, y que los hombres jóvenes predispuestos a la violencia podrían ser reclutados

fácilmente por las organizaciones paramilitares de los partidos extremistas. La “juventud” se construía como un problema y una causa potencial de desorden pero, al mismo tiempo, la visión en varios países, era como la de la potencial vanguardia de un nuevo sistema. La juventud “no organizada” empezó a ser caracterizada como la categoría de jóvenes más “difícil” por políticos y pedagogos, preocupados por el bienestar juvenil y la política social: era como si la decisión de tratar de evitar cualquier contacto con las formas organizadas de ocio, fuera un indicador de una conducta “asocial”. Estos grupos juveniles, que nacieron para anteponerse a la crisis capitalista, es el punto de partida histórico del Pedagogía de Grupos, la experiencia de vida comunitaria, de acampadas, de vida auto organizada, presentan para los pedagogos una oportunidad para estudiar el grupo como medio de aprendizaje y educación (Dogliani, 2003). Muchos educadores inician una reforma pedagógica, que entiende los procesos educativos institucionalizados como una comunidad de experiencias de vida y/o trabajo.

La crítica más feroz dirigida a la Pedagogía de la Reforma alemana, fue la de tener una cierta ingenuidad político social, visto que no hubo una reflexión crítica hacia la vida comunitaria, según algunos autores la Pedagogía de Grupo favoreció incidentalmente el ascenso del Nacionalsocialismo en Alemania y del fascismo en Italia a través de la formación de las juventudes hitlerianas y fascistas. En Estados Unidos, la pedagogía de grupos, tuvo una importancia fundamental en el desarrollo del Trabajo Social y en el desarrollo de la democracia a la “forma americana” (me refiero en particular al New Deal) a través de la participación de los ciudadanos en su construcción (Konopka, 1987).

La pedagogía de Grupos se fundamentó en algunos principios orientadores:

- Conocimiento sobre los componentes emocionales en los procesos de
- aprendizaje, especialmente en aquellos en los que están implicadas varias personas;
- Experiencias reflexionadas y sistematizadas sobre el influjo de relaciones grupales informales en comportamientos de aprendizaje y trabajo;
- Resultados pensados y sistematizados sobre las experiencias con distintos estilos de dirección grupal;
- Conocimientos y fenómenos grupales referentes al fortalecimiento y modificación de conductas, de convicciones y de opiniones;

- Explicación y descripción de procesos grupales, especialmente de las secuencias del aprendizaje individual y colectivo;
- Conocimiento de las condiciones sociales del aprendizaje en grupos de personas diversas;
- Conocimiento de la complejidad social multidimensional del campo pedagógico;
- Desarrollo de modelos didácticos que permitieran aprovechar la situación social grupal para el proceso de aprendizaje (influencia recíproca de los miembros del grupo).

El conocimiento social del aprendizaje, así como los aspectos del estilo directivo del o los grupos, son dos aspectos fundamentales en este modelo, las investigaciones de los estilos directivos en la conducción de los grupos, fue fundamental en el desarrollo de los modelos en Estados Unidos. Ambos aspectos marcan un avance en la Pedagogía General, de estas corrientes de estudio, proviene el concepto de “proceso de enseñanza-aprendizaje como proceso de interacción”, o sea el proceso del aprendizaje pasa de ser un proceso de apropiación individual o adquisición individual a un proceso donde el control, la motivación y las causas sociales tienen que ver en el mismo, según Lewin los individuos sumergidos en campos dinámicos, interaccionan en forma dinámica, modificando la cantidad y la calidad de las formas de acción y de los procesos de aprendizaje.

La corriente norteamericana de Paul Hare(1962), identifica en los grupos 6 factores que influyen cualitativamente y cuantitativamente, los procesos de aprendizaje en los mismos:

- a) la personalidad de los miembros, b) sus atributos sociales, c) el tamaño del grupo, d) el objetivo del grupo, e) la estructura de la relación y de la comunicación, f) la forma de dirección grupal.

Estos factores han sido utilizados para el avance de la teoría didáctica, y son factores que son aprovechables en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Lewin, Lippit y White profundizaron la cuestión de las formas de dirección grupal, aspecto éste, que se retoma después en la pedagogía desarrollada por Magda Kelber en Alemania (experiencia nacida en la Alemania del post guerra) con su experiencia de

la Casa Schwalbach y cuyo principio fundamental era “aprender a través del trabajo de grupo”.

Kebler además enunció una serie de postulados pedagógicos, que estaban en relación con la forma de “dirección grupal de tipo democrático” surgida

de las investigaciones del grupo de investigación de Lewin:

- Individualización;
- Trabajo con los puntos fuertes del grupo;
- Se comienza donde se encuentre el grupo poniéndose en movimiento con él de acuerdo a su velocidad;
- Se deja un espacio para la toma de decisiones y para la elección aprovechando positivamente los límites del grupo;
- Se fomenta la colaboración más que la competencia individual;
- Llegar a ser innecesario en cuanto figura de dirección del grupo.

Por otro lado Geißler (1975) agrega otra serie de principios:

- Principio de Participación que se entiende a través del altísimo grado de participación de los integrantes del grupo en el proceso de enseñanza-aprendizaje, en su planificación, realización y evaluación;
- Principio de Necesidad de Revisión, se entiende la posibilidad de examinar y modificar decisiones en situaciones concretas y en su desarrollo;
- Principio de Referencia de la situación que se entiende como disponer de las técnicas e instrumentos necesarios para la situaciones de enseñanza-aprendizaje específicas
- Principio de Integración de Contenidos y relación que se entiende como el tener en cuenta las interacciones en el proceso de enseñanza-aprendizaje que deben estar de acuerdo con los temas y cuestiones que han de adquirirse y con las necesidades de los miembros del grupo, sean éstas individuales o colectivas.

Para concluir, éste modelo de intervención socio-educativa se basó como vimos, en algunos métodos que han sido utilizados por los operadores sociales, no solamente en ámbito escolar, sino también, ha sido usado en centros de formación empresarial y en la formación empresarial continua, en el trabajo social con niños y jóvenes, ancianos, mujeres, centros educativos y residenciales, en un constante intercambio entre los Estados Unidos y los países de Europa.

En fin podemos individuar en éste modelos diversas técnicas utilizadas en la aplicación del mismo, como son el juego de rol, y el socio-drama de Moreno.

### **3.5.6 Modelos de la Complejidad**

El modelo que en este caso denomino “modelo de la complejidad”, pretende ejemplificar las características de una realidad altamente intrincada. Para comenzar, este modelo corresponde hoy a la forma de trabajar cotidianamente de las asociaciones y cooperativas, que realizan su intervención desde el ámbito psicopedagógico y psicosocial.<sup>60</sup>

Es importante delimitar que el trabajo de estas organizaciones como hemos ya anticipado, se divide en los tres niveles o dimensiones ya señalados anteriormente, la dimensión política, la dimensión social y la dimensión psicopedagógica y psicosocial. Me refiero al término modelo, aquí, como a una descripción de la realidad y no aspiro a que sea un ejemplo, que por su perfección se debería seguir.

¿Por qué entonces hablar de complejidad? Las perspectivas desde la que se ha construido el mismo, son, el del posicionamiento en varias teorías, fundamentos, métodos, técnicas e instrumentos, que de por sí mismos y por su interpretación en la praxis educativa, dan el calificativo de complejo. No hay una única mirada para comprender el fenómeno de la intervención socioeducativa, este modelo, toma de los otros modelos ya descriptos, parte de los instrumentos utilizados y parte del marco teórico y metodológico.

Por un lado, estas organizaciones han debido darse una cierta estructura para su trabajo, teniendo en cuenta no sólo a quien dirigen su servicio, sino también teniendo en cuenta el ambiente en el cuál están insertadas. Si bien, algunas organizaciones en México, han dejado de operar con centros educativos o realizan la intervención en distintos ámbitos, de todas maneras mantienen una estructura, pasando de ser una estructura emplazada en un espacio físico a una estructura móvil, es como si fuera el esqueleto del cuál nuestra organización no se puede

---

<sup>60</sup> Cabe distinguir que si bien el modelo no es utilizado en su totalidad por todas las organizaciones de la sociedad civil, representa una tendencia mayoritaria sobre todo en el Trentino y en algunas organizaciones mexicanas.

desprender y en este caso me refiero a la introyección del modelo por parte de los operadores sociales. O sea que es una forma de pensar, de ser y de hacer, de pertenecer, a una serie de valores sean éstos aferentes al área de la cultura y de la ética organizacional, que viaja con las personas que operan en distintos ámbitos, podría pensarse en éste caso al trabajo que realizan los educadores de calle, que operan fuera de un centro educativo específico. A la base de ésta forma de actuar e intervenir se encuentra además un pensamiento complejo, que va más allá de la forma de pensar en como ejecutar las cosas y de la existencia real del fenómeno de la intervención, es un pensamiento que Lipman (1991) coloca entre el pensamiento procedimental y el pensamiento sustantivo.

El autor, habla del pensamiento complejo, como del pensamiento que es consciente de sus propios presupuestos e implicaciones, así como de las razones y evidencias en las que apoyan sus conclusiones. El pensamiento complejo, examina su metodología, sus procedimientos, su perspectiva y punto de vista propios, está preparado para identificar los factores que llevan a la imparcialidad, a los prejuicios y al autoengaño.

Conlleva, pensar sobre los propios procedimientos de la misma forma que implica pensar la materia objeto de examen. Incluye un pensamiento rico de recursos meta-cognitivos, auto-correctivos y de todas aquellas modalidades, que conllevan una reflexión sobre la propia metodología y sobre el contenido que trata.

Las concepciones teóricas que apoyan el trabajo están subdivididas en teorías psicológicas y pedagógicas. A la base de este modelo, podemos encontrar algunos principios cardinales que dirigen su trabajo, estos son principios generales que toca a la mayor parte de las organizaciones, mientras que otros pueden pertenecer al área de la intervención con menores en estado de exclusión o marginalidad:

- Trabajar bajo la óptica de la responsabilidad social, la solidaridad y mutualidad como forma de promoción del bienestar humano;
- Trabajar por la inclusión social de las personas en estado de vulnerabilidad o exclusión,
- Trabajar bajo la óptica de la investigación-acción; la intervención educativa, presenta fases de investigación teórica y metodológica, que es sometida a un proceso de evaluación, con el objetivo de calibrar, nuevamente la nueva



intervención educativa, si bien, esta forma de encarar el trabajo, es actuado por las organizaciones, muchas veces este principio es poco explicitado por las organizaciones;

- Trabajar bajo la óptica de los derechos humanos de la infancia que tiene como principio ético el de la restitución y la reparación de los derechos;
- Trabajo en red, que comprende, como ya dijimos anteriormente, trabajar en y por la comunidad, sensibilizar a la comunidad sobre los problemas de los menores o jóvenes y adultos, en estado de vulnerabilidad, interactuando con las demás instituciones políticas, sociales y formativas de la comunidad, incluyendo a la familia;
- Trabajar en sinergia, concertando, dialogando y creando espacios para el mejoramiento de la vida de los menores y de los adultos que se relacionan con ellos;
- Se aplica en forma extracurricular formal; o sea que no es parte del curriculum escolar ni de formación, entendido este como el que se desarrolla en las Escuelas;
- La misión y la visión de la organización, guía y orienta las intervenciones y determina la intervención;
- Centralidad del individuo, protegiendo su identidad, y estando éste al centro de la intervención misma, que ubicado en un contexto social y familiar o de grupo, pueda elaborar su historia personal, para lograr un desarrollo de acuerdo a sus posibilidades;
- Acompañar, sostener y defender al individuo, en situación de vulnerabilidad o exclusión social;
- Trabajar según un principio que comprende la “relación humana como ayuda” y “la relación interpersonal”, como principal fundamento educativo. Esta relación, dada a las personas, viene acordada junto a ella, que la recibirá; sin dejar de lado que es el educador el responsable y el punto de referencia para ella;
- Acompañamiento educativo;
- Trabajar en forma contentiva, preventiva y curativa;

- La intervención educativa está construida sobre una visión holística, se ve el todo y cada parte que lo constituye, las interrelaciones entre todo y parte y entre parte y todo, es un modelo incluyente.

Estos principios o líneas guía, son los que definen como vimos el modelo complejo de intervención educativa y la acción educativa.

### 3.5.6.1 Los métodos e instrumentos de la intervención socioeducativa

En la construcción de la intervención socioeducativa, el trabajo se desarrolla en equipo, la visión de la práctica educativa, se construye en el equipo de educadores, o sea que el trabajo educativo es una visión compartida. Se contrasta, en que las personas que trabajan en éstas estructuras ponen de manifiesto en todo momento la posibilidad de intervenir eficazmente teniendo en mente el rol educativo, los procesos solidarios y el sistema de valores de la misma organización de la que hacen parte. El trabajo en equipo además, tiende a construir una identidad, que pueda evaluar paso a paso, la intervención y el proyecto educativo en las distintas fases de su desarrollo, prueba de esto es que los equipos están integrados por operadores con distintas profesiones y con distinta formación.

En el caso de las organizaciones que hemos estudiado las estructuras socioeducativas<sup>61</sup>, pueden coincidir con los centros educativos, pero también se piensa que parte de la intervención puede ser realizada, en la casa de un beneficiario, en espacios ofrecidos por las organizaciones o por otras instituciones o en otros ambientes como la calle misma u otros espacios, museos, bibliotecas, parques y otros espacios públicos.

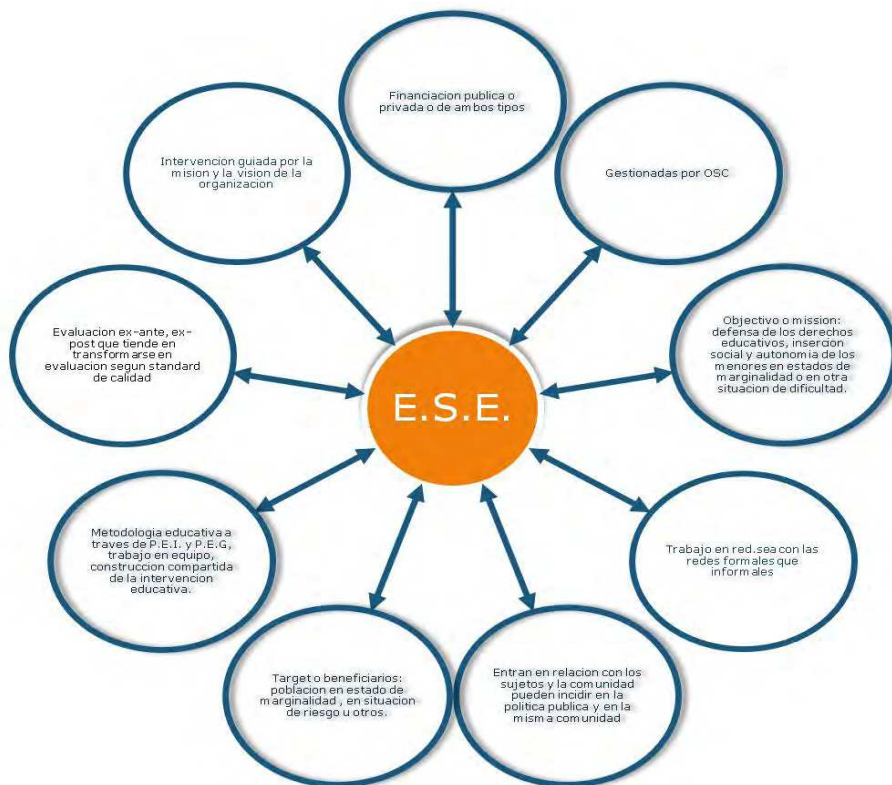
De toda manera para realizar la intervención, en el caso de las organizaciones europeas y visto que las prácticas han sido en parte institucionalizadas, se trabaja en estrecha relación con los servicios de la administración pública territoriales, sean estas escuelas públicas, servicios de justicia, servicios de psicología, servicios médicos y pediátricos, con el objetivo de prevenir lo que se puede definir como el “malestar” generado por la exclusión. Es un trabajo sinérgico que apunta

---

<sup>61</sup> Cuadro numero

fundamentalmente al desarrollo integral del niño o niña o la persona, y de su inserción en el ámbito social.

#### Ilustración 4. E.S.E



Elaboración Propia

Hay dos aspectos del método sumamente importantes que definen el trabajo y en suma el modelo complejo, que se dan estas organizaciones sociales, por un lado el Proyecto educativo individualizado y por otro el Proyecto educativo de grupo.

El primero o sea el Proyecto educativo individualizado se construye en base a una serie de pasos, en conjunto con la familia, los adultos referentes (en el caso sean menores, ancianos, personas diversamente hábiles u otros) y las otras instituciones del territorio, me refiero a los servicios sociales, otras instituciones públicas y otros actores sociales. Las instituciones externas a la organización de la sociedad civil, pueden participar a la extensión del proyecto en forma conjunta a la persona en estado de vulnerabilidad (siempre que esté en las condiciones psicofísicas que se lo permita), se tiende siempre a que las instituciones, se hagan cargo de ella, visto que la persona se encuentra en estado de vulnerabilidad, promoviendo y presionando la institución como forma de que cada uno de los

actores sociales se tomen sus responsabilidades. Fundamental es, entonces el **consenso** en la construcción del mismo y el **análisis** de los instrumentos que se pondrán en juego en fases posteriores, y que se produce después de haber realizado el diagnóstico de la necesidades de los beneficiarios.

Este proyecto sigue una serie de pasos que son:

- *Analizar los datos recogidos*, a partir de diferentes encuentros realizados con las personas responsables de los menores o con las personas en estado de vulnerabilidad, en el caso de los menores puede ser con sus padres, los profesores de la escuela u otros referentes. La construcción de la historia personal de la persona y de su red primaria;
- *Observación del comportamiento de la persona singular o de su proceder en un grupo*, cómo se relaciona, cómo se expresa, cómo comunica, qué problemas presenta a nivel cognitivo, afectivo o motor;
- *Individuar una serie de indicadores, de tipo cognitivo, emocional, de comportamiento, motor y relacional, algunos ya aplicados a otras situaciones o que pueden irse construyendo en la medida que el proyecto se va desarrollando*;
- *Predisposición de estrategias educativas y didácticas* que sean idóneas a las personas;
- *Calibrar el proyecto, según las problemáticas presentada por el menor o la persona, realizando un evaluación ex-ante, durante y ex-post.*

En cuanto a los instrumentos que se dan las organizaciones dependen de la experiencia histórica de la misma y de como ésta ha individuado en el instrumento la posibilidad de cambio del beneficiario, o sea que es lo que se puede utilizar para generar el cambio en el beneficiario, muchos instrumentos y elementos hacen referencia al arte, otros a la técnica y otros hacen referencia al contexto de utilizzo y de vida del sujeto intervenido. El instrumento además tiene la finalidad de crear un lazo entre el operador social y el beneficiario y ese lazo representa la confianza que se desarrollo entre los sujetos inmersos en la relación socioeducativa.

Se define entonces: “Modelo complejo socioeducativo, aquel que permite la intervención y el trabajo socioeducativo con poblaciones vulnerables o en estado de exclusión, permite modificar la realidad del otro a través de intervenciones de tipo psicológico, de la pedagogía y de la educación social, realizando proyectos

educativos de tipo individual o grupal y de pedagogías especializadas. En general, son modelos aplicados por organizaciones de la sociedad civil que se organizan en estructuras socioeducativas, algunas con estructura física y otras que trabajan directamente con los beneficiarios en los lugares que son frecuentados por ellos con más asiduidad” (Carvajales, 2008).

## **Conclusiones**

El desarrollo de este capítulo ha querido mostrar la relación que existe entre el desarrollo del capital social y la intervención socioeducativa.

Como hemos visto el capital social se desarrolla con la estimulación de los lazos de confianza, reciprocidad, cooperación, permitiendo a las personas cambiar las instituciones y las comunidades. Se puede deducir entonces que las organizaciones introducen a los beneficiarios de sus intervenciones socioeducativas en un ciclo de persecución de fines que tienden a generar mejorías del punto de vista personal y que tienden a generar bienestar. Los valores interiorizados por los beneficiarios crean a través de la socialización, son intercambiados entre los beneficiarios y la comunidad pero también entre los beneficiarios entre sí, así se vuelca en la comunidad la serie de valores adquiridos y aprendidos durante la intervención.

Por otro lado vimos que la educación y la pedagogía social son todavía disciplinas muy jóvenes e inexpertas. No es pues extraño que percibamos nuestro objeto de estudio como multidimensional, ambiguo y poco delimitado, todavía en construcción

Hemos intentado por otro lado proponer una descripción nueva de modelo de intervención socioeducativa, teniendo en cuenta la experiencia de las organizaciones, que han nacido como se verá, sobre procesos de investigación acción, o sea realizando la praxis educativa e investigando los efectos de la praxis misma. Los objetivos logrados con la praxis siguen estimulando la investigación y al mismo tiempo la praxis misma. De todas maneras hemos podido constatar que existe poca investigación y que está poco focalizada en la intervención socioeducativa, por la misma razón, la presencia de investigadores, pedagogos y

educadores de lo social tenga aún tiene poco peso en ámbitos científicos, académicos y profesionales.

## ***CAPÍTULO IV***

### **Los programas de atención a la población vulnerable, ¿promesas anunciadas que nunca llegan! Una difícil urdimbre**

“Children of less advantaged origins need to show substantially more ‘merit’ – however understood – than do children from more advantaged origins in order to enter similarly desirable class positions in the course of their adult lives”  
(Breen and Goldthorpe 2001).

Con una mirada desde el Tridentino, escribo este capítulo como forma de presentación de los programas de atención a los niños y jóvenes mexicanos. Aunque la mirada, con la cual he construido este capítulo, fue construida desde el conocimiento de la situación de la Infancia en Italia, se dirige hacia el territorio mexicano con ojos latinoamericanos. He querido presentar en forma descarnada la situación de la niñez en México, situación que provoca no solamente una cierta inquietud de ánimo, sino un gran sentimiento que no es de impotencia, sino que es de profunda injusticia.

Reconozco que la construcción de éste pasaje de la tesis no ha sido fácil, visto que la información que se presenta aquí, muestra una cierta indiferencia a nivel gubernamental por los problemas de los más jóvenes, palabras e intenciones muchas, pero la voluntad política de invertir y modificar la situación no es clara, vistos los resultados.

He presentado una serie de datos: históricos, de relaciones escritas por las organizaciones, como así datos cuantitativos; que por un lado demuestran, una serie de intentos fallidos por parte de las administraciones gubernamentales, de modificar un problema de difícil solución, pero por otro lado demuestran la fuerza y la voluntad de las organizaciones de la sociedad civil, por mostrar como y cuales son verdaderamente los problemas, que afligen a los ciudadanos más jóvenes a pesar de que México como veremos ha rectificado la Convención de los Derechos del Niño y las administraciones han desarrollado una serie de programas sociales, no se ha logrado salir de la óptica de que la pobreza parece ser el estado natural de más del cincuenta por ciento de los mexicanos.

#### **4.1. El contexto mexicano**

Según Bottomore “una descripción científica de la pobreza o de cualquier otro problema social solo tiene sentido, si se cree en la posibilidad de eliminar el problema o de mitigar sus consecuencias dañinas”. En un artículo de Hanako Taniguchi<sup>62</sup>, corresponsal para la CNN en México y publicado en el año 2010, se puede leer, que las dificultades subsisten para México en cuanto a los niveles de desigualdad y pobreza. La autora afirma que este país, está peor que el promedio de los países latinoamericanos que de por sí es una de las zonas del mundo con mayores índices de inequidad los datos van de acuerdo al Primer Informe de Desarrollo sobre Desigualdad en América Latina y el Caribe, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En países como Uruguay, Costa Rica, Venezuela, Argentina, El Salvador y Perú –países con una producción económica menor que la de México – existe una distribución de los ingresos mucho más equitativa. Es decir, aún cuando México genera una mayor cantidad de ingresos que esos países, la riqueza está concentrada en una menor proporción de personas. El Banco Mundial, anunció recientemente que el número de pobres en México había pasado de 50.6 millones en el 2008 a 54.8 millones en el 2009. Significa que en México hay para ese mismo

---

<sup>62</sup> En <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/05/los-programas-sociales-en-mexico-son-poco-efectivos-contra-la-pobreza>



período, 4.2 millones de nuevos pobres a pesar de que desde 1998, el gobierno federal ha invertido miles de millones de pesos en diversos programas para disminuir los niveles de miseria.

Las crisis económicas mexicanas, han llevado a la población a una situación de pobreza que ha pasado de simple pobreza a pobreza extrema y a “líneas de indigencia” de manera cada vez más acelerada. La tendencia apunta a un aumento de población en circunstancias especialmente difíciles; menores, jóvenes ancianos, indígenas, mujeres, discapacitados, es decir, los núcleos de la población más vulnerables, ven disminuidas sus posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas y a acceder a una vida digna.

En 1988, la comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL) de la organización de las Naciones Unidas (ONU), informaba que en México, había 28 millones de pobres<sup>63</sup> y la UNICEF, de los cuales cerca el 5.2 millones eran niños menores de 6 años que potencialmente se podían convertir en niños de calle a causa de la miseria.

A trece años de distancia, la misma CEPAL calcula 42 millones de personas en estado de pobreza (46% de la población del país) de los cuales 22 millones viven en extrema pobreza, es decir, que de cada diez personas, siete son pobres y de esas siete, tres son extremadamente pobres o sea que no disponen de la canasta básica alimentaria<sup>64</sup>. En el 2010 según datos del CONEVAL, había 52 millones de pobres<sup>65</sup>

El Banco Mundial (BM), también cuenta con datos de la pobreza en México e informó que en el año 2001 el 58% de la población era pobre: “la estimación del organismo superó las cifras oficiales del gobierno mexicano, que calculaba que el 40% el total de la población vive en situación de pobreza<sup>66</sup>.”

En las últimas décadas el salario se ha deteriorado enormemente como resulta del siguiente dato: según el secretario de Trabajo y Previsión Social, del gabinete de Vicente Fox, el salario mínimo acumulaba un rezago de 27 años y la

---

<sup>63</sup> Pagina web CEPAL, [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> [http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza\\_municipal/Presentacion/Pobreza\\_municipios.pdf](http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza_municipal/Presentacion/Pobreza_municipios.pdf)

<sup>66</sup> Jim Cason, David Brooks: “Banco Mundial: pobres, 58% de mexicanos; se agudiza la miseria en las zonas rurales” 23 de junio del 2001, La Jornada, Pág. 18.

pérdida de su poder adquisitivo era un poco mayor al 75%, incluyendo el aumento para ese año.<sup>67</sup>

Por su parte Julio Boltvinik sostiene que:

(...) en el periodo 1976-1977 en número de personas que tendrían haber trabajado (con salario mínimo) para alcanzar un ingreso igual al costo de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales disminuye desde 3.41 hasta 1.63, es decir, se reduce a menos de la mitad en 14 años. Sube en 1978, para permanecer alrededor de 1.8 hasta 1982. En cambio a partir de 1983 a la fecha, incluido el 2001, el número de ingreso mínimo crece casi sin interrupciones, hasta llegar a 6.94 en 2001 (Boltvinik, 2000:20).

Es decir, que se necesitaban prácticamente siete personas por hogar trabajando con salario mínimo para obtener un ingreso igual al costo de la canasta normativa y por tanto, para que el hogar no fuera pobre por ingresos.

La riqueza de México se distribuye en forma por demás desigual, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) concentrados en la siguiente tabla, el 60% de la población mexicana alcanza en el periodo 1994-2000, apenas un promedio de 25.7% de los ingresos corrientes totales, en cambio el 10% de la población, los más ricos, concentran el 37.9% del ingreso corriente total.

**Tabla 4. Distribución del ingreso en México 1994-2000**

<b>Porcentaje de Población</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>Promedio</b>
<b>Decil 1 a 6 60%</b>	25,4%	26.9%	25.1%	25%	<b>25.0%</b>
<b>Decil 7 a 9 30%</b>	36.2%	36.5%	36.4%	36.1%	<b>36.0%</b>
<b>Decil 10 10%</b>	<b>38.4%</b>	<b>36.6%</b>	<b>38.1%</b>	<b>38.7%</b>	<b>37.9%</b>

Fuente: INEGI. Encuestas nacionales de ingresos y gastos en los hogares, 2000<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Elizabeth Velasco., "beneficios visibles en 2006, confiando en Dios": Abascal, en la Jornada, 27 de diciembre del 2000, Pág. 8.

Contrastando la pobreza México produjo entre 1994 y los primeros meses de 1999, el mayor número de ciudadanos ricos. El país, figura entre las naciones con más multimillonarios después de Estados Unidos y Japón. En una de las ediciones de la revista Forbes (2000) “señala que los trece mexicanos más ricos acumulaban 34 100 millones de U\$, el 2,89% del PIB nacional<sup>69</sup> .

En el año 2008, Forbes da nuevamente una clasificación, dando como segundo más rico en el mundo a Carlos Slim Helù con 39,4 millones de euros un equivalente en pesos mexicanos de 623 trillones de pesos.

La situación de la Infancia, obviamente no es la misma que la de Slim, así tenemos que en el informe internacional, el *Estado mundial de la infancia, 2005*, de la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (U.N.I.C.F), se presentaba datos alarmantes:

-Uno de cada seis niños padece hambre; uno de cada siete no recibe ningún tipo de atención de salud, uno de cada cinco carece de agua potable y uno de cada tres no dispone de letrinas o instalaciones de saneamiento en el hogar.

-Más de 640 millones de niños y niñas viven en hogares con suelo de barro o en una situación de hacinamiento extremo; y más de 300 millones de niños y niñas no tienen acceso a la televisión, la radio, el teléfono o el periódico.

-Más de 120 millones de niños y niñas no reciben instrucción primaria, la mayoría son niñas.

Por otro lado señala que la: “La privación relativa en lo que atañe al ingreso y la riqueza familiar es un factor en las privaciones absolutas de bienes y servicios esenciales que los niños y las niñas necesitan para sobrevivir, crecer y prosperar, y por tanto puede tener graves implicaciones para ellos [...] como promedio, los niños y las niñas de familias situadas en el quintil inferior de la población en términos de riqueza tienen más del doble de posibilidades de morir antes de cumplir cinco años que los niños y las niñas que viven en el quintil superior”.

---

<sup>68</sup> Se considera 10% de población por cada decil. En el primero se encuentra la población con menos recursos y así de manera ascendente hasta llegar al decil 10 que sería el 10% de la población con más altos ingresos.

<sup>69</sup> s/a. “la fortuna de Slim aumentó 36.7% en un año, es el mas rico de América Latina: Forbes, en la Jornada 22 de junio del 2001, p.21.

En cuanto a lo que vimos, el contexto mexicano, presenta una situación de miseria en la inmensa mayoría de los hogares, a escala nacional, el Distrito Federal tiene los más altos índices de calidad de vida, sin embargo, la migración del campo a la ciudad, el índice de desempleo y subempleo, han llevado a los habitantes de la ciudad de la zona metropolitana a una de pauperización cada vez más apabullante.

La familia ante esta situación, se ve obligada a afinar estrategias de sobrevivencia, generalmente ligadas a la economía informal: limpiaparabrisas, vendedores, limpia coches, y otros.

Los gastos en las áreas de educación, esparcimiento, salud, se ven cada días más disminuidos; así, más miembros de la familia tienen que colaborar para hacer frente a los gastos y son los niños, los que cada vez más, se ven en la necesidad de trabajar para contribuir con el gasto familiar.

#### **4.2 El Distrito Federal ¿Una infancia en estado de vulnerabilidad, exclusión o en estado de marginalización?**

Con este párrafo se pretende dar una visión de la situación de la vulnerabilidad de la Infancia, haciendo sobre todo hincapié en la situación de la infancia en el Distrito Federal que es uno de los territorios donde se ubica el objeto de estudio. El Comité Coordinador de la comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, realiza un diagnóstico sobre la situación de la población objetivo del distrito, dividiendo el trabajo en cinco capítulos.

Las poblaciones tomadas para realizar el diagnóstico, van desde las mujeres, los niños y niñas, jóvenes, ancianos, personas que viven en la calle, inmigrantes, indígenas, personas que sufren explotación sexual, hasta las personas que han elegido vivir una sexualidad y una identidad sexual diferente. Tomando como base el informe sobre los derechos humanos de la infancia en el Distrito Federal, de los autores: Ainara Arrieta Archilla, Sayuri Calderón Miyamoto y Gerardo Sauri Suárez<sup>70</sup> se ha publicado en el diciembre del 2007, el siguiente diagnóstico.

---

<sup>70</sup>[http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/Documentos/Educacion/Informes/Diagnostico\\_derechos\\_infancia\\_df.pdf](http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/Documentos/Educacion/Informes/Diagnostico_derechos_infancia_df.pdf)

En particular el capítulo referido a la infancia en el Distrito Federal, constata cual es la situación de la misma, los datos acumulados provienen de las distintas instituciones públicas que presentan los mismos durante el sexenio Foxista. Su redacción se centró en varios ejes como: la seguridad, el derecho a la educación, el derecho a la salud y analiza las instituciones y las políticas públicas que podrían dar un mejoramiento a la situación de las niñas y niños y adolescentes del país.

La infancia, como dicen los autores no había sido considerada a lo largo de la historia en cuanto a sus derechos, en vez de ser visto como un grupo social con derechos plenos, los niños/as eran vistos como propiedades de la familia, bajo la visión de un mundo “*adulto*”, tratados más como propiedades, una visión que no estaba centrada en las prioridades y características del mundo de la infancia.

Sus derechos estaban en manos de las personas adultas o mayores de edad, ya fueran estas pertenecientes a la esfera privada de la vida del menor, fueran estos parte de la esfera pública de la vida del menor (escuelas, trabajadores sociales o *policy makers*) y se daba poca atención a sus opiniones así como a sus capacidades.

Con el desarrollo de la teoría pedagógica, con las experiencias de Montessori y Dewey, que inicia en los primeros años del siglo XX y que relevan el concepto de “experiencia”, el pensamiento occidental inicia a modificarse para permitir una mejor comprensión de los espacios socioculturales en los que el niño o niña se desarrollan. Hay grandes reformas a nivel escolar en todo el mundo, que conllevan una visión de la infancia más humana.

#### **4.2.1 Algunos datos demográficos del Distrito Federal**

Según los autores, el Distrito Federal es una de las entidades más diversas del país, y esta diversidad se refleja sin duda en *las infancias* que habitan la ciudad. Esto se aprecia en los siguientes datos:

a) Según los resultados del *II Censo de Población y Vivienda*, de 2005, en el Distrito Federal residen 2.479.026 niñas, niños y adolescentes de entre 0 y 17 años de edad, lo que representa el 28.4% del total de la población del D.F. De estos, 50.68% son niños y 49.31% niñas.

b) La delegación con mayor presencia de población infantil es Iztapalapa (23.5%), frente a Milpa Alta que cuenta con el menor porcentaje de niñas y niños (1.6%) de la población infantil total del Distrito Federal.

c) Tan sólo 12 172 niños y niñas residen en localidades rurales frente a los 2 466 854 que lo hacen en localidades urbanas en el Distrito Federal.

d) En la ciudad está representado el mayor número de migrantes indígenas de todo el país. La población de 0 a 17 años, que vive en hogares donde al menos una persona habla alguna lengua indígena, representa 4.5% del total de la población infantil. La población migrante del interior de la República de 5 a 17 años es de 41.946 y se registra mayor presencia en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Tlalpan. Asimismo, la presencia de niños y niñas provenientes de otro país es de 3.086, y es la delegación Miguel Hidalgo la que cuenta con el registro más alto.

e) De igual forma habitan en el Distrito Federal 20.811 niñas y niños con discapacidad, y el grupo de 10-14 años es el que registra el porcentaje más alto (34.8%). La delegación, que mayor número de población infantil con discapacidad concentra, es Iztapalapa, seguida de Gustavo A. Madero y Coyoacán. En un estudio realizado por el *Centro de Estudios en Economía de la Educación* patrocinado por la UNICEF, se evidencia que si bien el Distrito Federal es la entidad con menor porcentaje de exclusión educativa, existen aproximadamente 276.000 niños, niñas, adolescentes y jóvenes de entre 5 y 19 años que no pueden ejercer su derecho a la educación<sup>71</sup>.

## 4.2.2 La desigualdad y la pobreza

El artículo 27 del CdN, que garantiza el derecho de todo niño y niña a un nivel de vida adecuado para su desarrollo, es retomado en el artículo 4° de la Ley de Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal mexicano, para el estudio de la desigualdad y la pobreza, se tomaron algunos índices que revelan cuales son las grandes diferencias encontrados en el año 2005.

---

<sup>71</sup> "Centro de Estudios en la Economía de la Educación (C.E.E.E), Las exclusiones en educación básica y media superior en el Distrito Federal", México, 2006 versión en papel, además se puede consultar el material en forma electrónica en: [http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_resources\\_exclusiones.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_exclusiones.pdf).

Así mismo, no dejan de ser preocupantes los datos encontrados en esta relevación, donde la probabilidad de que un niño o niña viva en un hogar con bajos recursos (hasta dos salarios mínimos) es de 22.8% para el niño y de 30.7% para la niña. El índice de desigualdad de ingreso monetario en México mostraba en 2000 que el Distrito Federal, presentaba las mayores desigualdades en el país: un 20% de los hogares más ricos acumulaba 63.9% de los ingresos monetarios, mientras que otro 20% ni siquiera obtenía 3% de los ingresos monetarios.

La CEPAL, destaca que en México, la desigualdad en la distribución de los ingresos no mejoró y que en el período que va del 2000 a 2005, sino que registró una caída de un 9%.<sup>72</sup>

A pesar de ello el índice de marginación, es de menor rango respecto de otras entidades del país y muestra que se han logrado importantes avances entre el 2000 y el 2005. Problemas como la distribución del agua en el territorio del distrito, revelan amplias desigualdades si pensamos que en ese mismo período el porcentaje de población que habitaba en una vivienda sin agua entubada en su domicilio, en la delegación de Tlalpan es hasta 8 veces más alto que el de quienes viven, en la delegación de Coyoacán.

Otra cuestión abierta es la cuestión de la formación y educación, en el estudio resaltan que el porcentaje de población sin primaria completa con una edad de 15 años o más es 4 veces mayor en la delegación de Milpa Alta, 3 veces más en Iztapalapa y más del doble en Azcapotzalco, datos referidos a la delegación de Benito Juárez.

Una situación similar se da en cuanto al tema habitación, donde el porcentaje de viviendas con algún grado de hacinamiento, que en promedio en el Distrito Federal es de 29% en total, en la delegación de Benito Juárez es del 10.67%

---

<sup>72</sup> Las estimaciones de pobreza por ingresos, a nivel nacional y en los ámbitos rural y urbano, que se realizaron para el año 2006, se estimaron a partir de la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2006, la cual fue dada a conocer el 16 de julio de 2007 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). De acuerdo con la información de la ENIGH 2006, 44.7 millones de mexicanos, que representaban el 42.6 por ciento del total de los habitantes del país, vivía en pobreza de patrimonio. Esto significa que cada uno de ellos tenía un ingreso total inferior a 1.625 pesos mensuales en el área urbana y menor a 1.086 pesos en el área rural, lo cual les impedía adquirir sus requerimientos básicos de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, aun dedicando el total de sus ingresos exclusivamente a satisfacer estas necesidades.

<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/prensa/2532.pdf>

mientras que en Milpa Alta, es del 48.33%, y del 37.26% en la delegación de Xochimilco.

### **4.2.3 Los núcleos problemáticos identificados en el estudio de la población infantil**

El sistema de estadística de población que se registra en el Distrito Federal, no considera las características del sector infantil, no se cuentan con datos estadísticos suficientes, para mostrar la situación real de la infancia y la información que se presenta, se hace de manera esporádica, parcial y muchas veces quedan en manos de la buena voluntad de las organizaciones de la sociedad civil, esto dificulta el monitoreo y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la infancia, así como del ejercicio y disfrute de los derechos por parte del mismo sector.

Emerge que, otro sector de población que ha sido poco tenida en cuenta, es el de niños y niñas indígenas que habitan o trabajan en el Distrito Federal, la carencia de datos sobre la misma impide conocer el estado de esa población y el tema de los derechos que reguarda la misma.

#### **4.2.3.1 Explotación laboral**

Otro aspecto fundamental considerado luego en el diagnóstico de Poblaciones Vulnerables de la comisión de DD:HH del distrito Federal fue la cuestión de los menores trabajadores. Según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, hace constar que en México había cinco millones de niños trabajadores menores de 15 años, de los cuales más de un millón trabajaban como jornaleros y otros 150 mil en las calles. La CdN, protege a los niños y niñas de la explotación laboral infantil, a pesar de ello, del 100% de menores trabajadores, el 75% del total se encuentra en el Distrito Federal y tiene entre 12 y 17 años de edad.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reconoce 1.871.335 de menores trabajadores en el año 2000; y organizaciones no gubernamentales como la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) refieren que hay diez millones de niños y niñas trabajadoras en el país.



Estos datos solo corroboran la falta de conocimiento del problema, pues no se tiene certeza ni de la cantidad de los menores, ni de como sea la calidad de vida de miles de niños, niñas y adolescentes trabajadores, que son objeto de actividades ilícitas, no hay una identificación de los riesgos a los cuales, están expuestos y menos aún en la forma en que pueden ser atendidos.

Los menores, inician a trabajar antes del límite de edad establecido por la Ley Federal del Trabajo, los datos del año 2002, señalan claramente la dificultad de control de las empresas y de los patrones, ya que el 54.4% de los menores de edad, tiene un ingreso de hasta dos salarios mínimos y el 22.7%, tiene una semana laboral de más de 48 horas. El restante 25% tiene edades inferiores a los 12 años y poco más de 1500 tienen de 0 a 5 años.

Por otro lado, 14.322 niños, niñas y jóvenes adolescentes utilizan las calles para trabajar y vivir, las niñas constituyen un sector importante del trabajo infantil informal, su participación varía de acuerdo con la edad y actividad que desempeñan, del total de niños y niñas trabajadores aproximadamente 5.600, son niñas, 1 de cada 10 tiene menos de seis años. Las niñas de 6 a 17 años trabajan principalmente en tres actividades: empacadoras en tiendas de autoservicio (42%), en el comercio ambulante en avenidas, cruceros, plazas y jardines (31%) y en mercados públicos en locales y puestos fijos de sus familiares (12%). El informe no es preciso en cuanto a la presencia de niñas de temprana edad en las calles y otros espacios públicos, pero señala de una cifra de 618 casos. Los niños indígenas trabajadores, representan el 5% del grupo de 6 a 17 años de edad a nivel nacional, mientras que en Distrito Federal es el 1.3% de la población infantil trabajadora, de este 1.3% el 20% son niños y niñas de 0 a 5 años.

Proviene en su mayoría del estado de Oaxaca, Estado de México, Puebla y Veracruz; y pertenecen a los grupos étnico-lingüísticos nahua, otomí, mazahua, mazateco y mixteco y la mayor parte de ellos reside en las delegaciones Álvaro Obregón, Iztacalco, La Magdalena Contreras, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Milpa Alta y Benito Juárez.

La reforma al párrafo 3° del artículo 492 del Código Civil, del Distrito Federal, realizada por la Asamblea Legislativa, considera que: *“la situación de desamparo puede estar causada por la imposibilidad, el incumplimiento o el inapropiado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes de patria potestad,*

*tutela o custodia de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia material o moral”.*

Sobre esto el Comité Coordinador releva sus preocupaciones, en cuanto se corre el riesgo de culpabilizar a las familias cuyos hijos e hijas trabajan, prestando así menor atención a las deficientes políticas públicas de carácter económico, que sustentan las condiciones sociales de desigualdad en el Distrito Federal.

#### 4.2.3.2 Algunos datos sobre la salud de la infancia y la adolescencia

El derecho a la salud y al bienestar físico de los niñas y niños, está garantizado por el artículo 24 de la CdN y los mismos son a la vez reconocidos en la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, en su artículo 5° inciso C y en su artículo 21 , obliga a la Secretaría de Salud a diseñar en concordancia con el Programa Nacional de Salud, políticas y programas en materia de salud integral de niñas y niños dirigidas a prevenir enfermedades endémicas y epidémicas, desnutrición, accidentes o situaciones de riesgo para su integridad física, psicológica y social. No obstante, como se ha planteado respecto al tema general de salud, estos derechos no se cumplen cabalmente<sup>73</sup>.

Otros datos muy significativos muestran que en el 2005, el 50.9% de la población de 0 a 17 años en el Distrito Federal, no tenía acceso a los servicios de salud a pesar de su condición de derechohabiente, es decir, no tenía acceso a ningún servicio, ya fuera público o privado<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> El informe revela, que la situación de la adolescencia no es mejor en el Distrito Federal , por otro lado el CRC( Committee on the Rights of the Child) ha señalado en su Observación general núm. 4, que: “los Estados Partes no han prestado suficiente atención, al cumplimiento de las obligaciones que les impone la Convención, a la visión de los adolescentes como titulares de derechos, a la promoción de su salud y desarrollo”. En las recomendaciones más recientes que se ha realizado a México, se ha manifestado la preocupación por “el predominio de suicidios en las comunidades indígenas, el alto número de embarazos adolescentes y de infecciones sexualmente transmitidas, así como a la carencia de programas sobre salud sexual y reproductiva, y a la salud mental”.

<sup>74</sup> Reiteradamente, México ha recibido varias observaciones por tal motivo y la situación se agudiza para el caso de poblaciones sumamente discriminadas, como la infancia indígena y la infancia con discapacidad.

De la población infantil indígena de 5 a 14 años, tan sólo 42.1% es derechohabiente y 57.89% no cuenta con ningún servicio médico mínimo de atención.

La infancia con discapacidad es altamente marginada, hay una escasa presencia de servicios médicos especializados y menor acceso a la información, por parte de las familias, cuestión que no sólo, compromete un posible mejoramiento sino que aumenta el riesgo del empeorar de algunas patologías ya presentes en niñas y niños. La detección y el diagnóstico temprano de las patologías aumenta las oportunidades de desarrollo y/o recuperación de niñas y niños en la primera infancia.

Algunos datos demuestran la situación de grave dificultad de esta población el 33% de las familias en marginación media, con niños de 0 a 5 años, no recibe ayuda o asistencia médica; de este 33%, el 64% indica que no saben a dónde acudir.

De quienes reciben ayuda, tan sólo 20.7% han acudido a los centros de salud, donde no necesariamente cuentan con servicios especializados ni de rehabilitación.

En el nivel de marginación alta, sólo 18.7% de las familias con niñas o niños discapacitados de 0 a 5 años, no han buscado ayuda; en este mismo rango, 36.4% acude a las farmacias de similares o genéricos; cuando son derechohabientes, y el 21.8% acude a las instituciones de seguridad social (ISSSTE e IMSSA o DIF).

La siguiente tabla realiza un reporte sobre el esquema de vacunación de niños y niñas entre 0 y 4 años, evidenciando sobre todo para la primera faja de edad, o sea los menores que tienen de 0 a 1 año la falta de vacunación con DPT(difteria/pertosis/tétano y que se mantiene en la franja de 1 año de edad), con la SRP(sarampión/,rubéola /paperas) y la BCG(antituberculosa). Aparentemente estos datos cambian en cuanto se refiere al esquema completo de vacunación<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Si bien en el abril del 2011, se ha lanzado una campaña, para aumentar el número de niños inmunizados a tiempo y la Secretaría de Salud (SSA) puso en marcha un sistema de recordatorios de vacunación vía celular, al fin de promover la aplicación de los biológicos y reducir la mortalidad infantil, queda siempre a discriminación de los padres de familia utilizar el programa mediante el teléfono celular. En un comunicado, la dependencia explicó, que otro de los objetivos con este sistema es lograr que todos los bebés de dos, cuatro, seis, doce y dieciocho meses, tengan las vacunas correspondientes, así como promover la aplicación de los biológicos contra neumococo y rotavirus. La dependencia en alianza con las empresas Johnson & Johnson y Procter & Gamble desarrolló una estrategia, que tiene como objetivo recordar a los padres de familia y cuidadores, la importancia de vacunar a los niños en el momento adecuado, quedaría abierta la posibilidad de entender cuál es la injerencia de estas empresas multinacionales que producen vacunas, en las cuestiones de la salud pública mexicana.

**Tabla 5. Porcentaje de cobertura de vacunación de menores de cinco años por tipo de vacuna**

Tipo de vacuna						
Grupo de edad	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
	SA BIN	PE NTAVALE NTE	DPT	S RP	G BC	Esque ma completo de vacunación
<b>&lt; de 1 año</b>	87.6	86.9 9	/	/	95.9 1	86.77
<b>1 año</b>	96.1 4	96.1	/	9 3.08	98.6 5	90.91
<b>1 -4 años</b>	98.3 7	98.3 5	55.6	9 7.02	99.2 7	96.36

Fuente: Informe PROVAC del Sector Salud del Distrito Federal, diciembre de 2006. Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.

Retomando la cuestión de la salud para los adolescentes, el Consejo Nacional de Población (CoNaPo) ha reconocido que las y los adolescentes son uno de los sectores más desatendidos por las instituciones públicas.

México continúa registrando altos índices de embarazos entre adolescentes. El porcentaje de adolescentes con vida sexual activa es de 14.4% en el ámbito federal para ambos sexos. Como muestran los siguientes datos, las políticas públicas dirigidas a la salud sexual y reproductiva continúan siendo insuficientes, fundamentalmente para las adolescentes visto que: el 29.6% de los adolescentes reportan no haber utilizado ningún método anticonceptivo en su primera relación, mientras que para el caso de las adolescentes este porcentaje asciende a casi el doble (56.6%).

Según la consultora en Salud Sexual y Reproductiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas para México, la cobertura anticonceptiva entre adolescentes descendió de 45 a 39% entre el 2003 y el 2006, la falta de información, educación y una serie de creencias y valores al respecto hace que las y los adolescentes, no usen métodos de protección y minimicen el riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual o embarazos no deseados.

En el Distrito Federal, el índice de adolescentes de sexo femenino con al menos un hijo o hija viva aumentó de 3.6 a 4.0% entre el 2000 y el 2005. Según datos de la Secretaría de Salud, el 80% de las adolescentes embarazadas manifiestan que su embarazo no es deseado. Sólo por mencionar algunas de las problemáticas a las que se enfrentan las adolescentes, los embarazos a esta edad en particular los no deseados, provocan “rechazo familiar, expulsión de la escuela o pérdida de la red de amistades” y, por consiguiente, aislamiento y depresión.

Se sabe que las adolescentes embarazadas, presentan un riesgo de mortalidad que es 1.2 veces más alto que para el resto de las mujeres. El 15.9% de las adolescentes del país, reportó haber sufrido agresión sexual, que incluye desde el abuso hasta la violación. Este problema que afecta mayormente a las adolescentes también se da en el caso de los adolescentes. Según un estudio realizado en el 2003 con escolares del Distrito Federal más de 10% de las adolescentes, y alrededor de 4% de los adolescentes, afirman haber sido víctimas de abuso sexual. En el caso de ellas, los abusos fueron perpetrados por algún familiar, por amigos o conocidos. Según la edad de los niños, niñas y adolescentes y el tipo de abuso, las consecuencias de esta agresión afectan en distinto grado la salud física y la salud psicológica de las víctimas, cabe pensar que las cifras de casos denunciados representan sólo un porcentaje de la realidad.

A estos problemas se agregan además problemas de mortalidad infantil, que fue para el 2005 era de 13.8 por cada 1000 nacidos vivos en niños y niñas menores de un año (menos de un punto porcentual por debajo de la registrada en el 2004). Por otro lado, la tasa de mortalidad infantil por infecciones respiratorias agudas en la población de 0 a 4 años, pasó de 48.8 en el 2000 a 45.6 por cada 100 000 en el 2004.

En lo que respecta a la incidencia de enfermedades diarreicas, la misma encuesta señala que 12.9% de niños y niñas menores de cinco años reportaron

diarrea dos semanas antes de la entrevista, cifra que alcanzó porcentajes de 21.1% en Chiapas y de alrededor de 16% en Colima, Distrito Federal, Puebla y Tabasco.

En el Distrito Federal encontramos, entre las principales causas de muerte de la población de 5 a 14 años y de 15 a 17 años, las denominadas causas externas (factores ambientales, envenenamientos, traumas u otros). La tasa de defunción por cada 100 000 niñas y niños es para el primer grupo de edad (población de 5 a 14 años) de 7.5% (debajo de la tasa nacional, que es de 11.2%), y para el segundo grupo 15 a 17 años de edad, del 27.3% (inferior a la nacional, que es de 33.7%).

Otra de las observaciones que el CRC<sup>76</sup> realiza al Estado mexicano, es el bajo porcentaje del PIB, asignado a servicios de salud y el aumento de la obesidad infantil, si bien el Distrito Federal es la entidad con menor riesgo nutricional por municipio en el país, el diagnóstico reporta los siguientes datos:

- En el Distrito Federal, 3.2% de niñas y niños en primero de primaria registran talla baja, lo que muestra la prevalencia de desnutrición en determinadas poblaciones infantiles. Ésta situación no parece cambiar, ya que la disminución de la desnutrición infantil para la entidad fue tan sólo de 0.2 puntos porcentuales por año entre 1999 y 2006.

- Por otro lado, los datos de obesidad infantil muestran un aumento alarmante en el país. En un período de siete años se incrementó en 77% en los niños y 47% en las niñas.

La obesidad infantil y el sobrepeso, de acuerdo con “El Poder del Consumidor” son resultado de un entorno que promueve la obesidad y que se ha catalogado como “ambiente obesigénico” y que se conforma debido a la creciente publicidad de alimentos de baja calidad nutricional, la falta absoluta de educación nutricional, el abandono de suministros de agua potable en bebederos de escuelas y lugares públicos, remplazado por bebidas azucaradas, así como la reducción generalizada de actividad física.

En el ámbito nacional la población infantil de 5 a 11 años que presenta obesidad es de 39.7%, y esta patología afecta a 25.9% de los niños y a 26.8% de las

---

<sup>76</sup> Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

niñas. En el Distrito Federal prevalecen los problemas de sobrepeso y obesidad infantil, aunque no hay datos específicos y desglosados al respecto.

El *Diagnóstico del Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2001-2006* señala que el sistema educativo no proporciona el tiempo ni las herramientas suficientes para que niños, niñas y jóvenes realicen las actividades físicas mínimas necesarias. El mismo informe asevera que en las escuelas primarias, sólo se destina 5% de horas efectivas al deporte. Cabe señalar que conforme al acuerdo publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, del 31 de enero de 2001, se transfirieron a los órganos político-administrativos las instalaciones deportivas que estaban a cargo del Instituto del Deporte, por lo que son las autoridades delegacionales las encargadas de brindar servicios deportivos<sup>77</sup>.

El CRC observa con preocupación la relación entre la falta de realización de este derecho y el aumento de la incidencia de la obesidad infantil, los escasos datos disponibles muestran que niños y niñas que habitan en áreas metropolitanas, como el Distrito Federal, se enfrentan a un entorno poco apropiado para desarrollar la actividad lúdica. Por un lado, hay poca disponibilidad de áreas verdes y por otro, la pérdida de calles y barrios como espacios públicos de juego y convivencia, provoca que el índice de superficie de áreas verdes públicas por habitante sea de 5.3m<sup>2</sup>, significativamente inferior a los 9-10 m<sup>2</sup>, que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS). A estos problemas se agregan otros como la contaminación ambiental, auditiva, visual y la contaminación del agua y del aire.

---

<sup>77</sup> De acuerdo con el Instituto del Deporte del Distrito Federal (IDDF), en la Olimpiada Nacional Infantil y Juvenil del año 2007 participaron 1.565 niños y niñas del Distrito Federal, lo que significa que sólo 0.06% del total de la población menor de 18 años se benefició de este programa. El artículo 31 de la CdN, garantiza a niñas y niños el derecho al descanso, el esparcimiento, el juego y las actividades recreativas, condiciones necesarias para su desarrollo y un nivel de salud adecuado. En su tercer paquete de observaciones al Estado mexicano, el CRC, advierte sobre: "la falta de actividades recreativas, en particular, de instalaciones deportivas y patios de recreo, así como la falta de infraestructura y recursos necesarios para garantizar el derecho al deporte y al esparcimiento".

#### 4.2.3.3 El Derecho a la educación

Según el CdN, el término de derecho a la educación, tiene una doble dimensión por un lado, el artículo 28 se refiere a la obligación del Estado de asegurar la enseñanza universal desde el nivel básico hasta el superior; se trata así del derecho a la enseñanza, por otro lado, el artículo 29 se refiere a la calidad de ésta al desarrollo de capacidades y aptitudes para la vida, es decir, el derecho a aprender.

El Distrito Federal registra una situación peculiar en el ámbito de la educación a diferencia del resto de las entidades federativas del país pues los servicios educativos de la capital son administrados por la Federación lo que hace más complejo el diseño de modelos educativos apropiados a las diversas realidades del Distrito Federal<sup>78</sup>.

En el caso de la educación preescolar, el Distrito Federal, al igual que el resto del país, se ve afectado por la reforma a los artículos 3° y 31 de la constitución aprobada en el 2002, que hace obligatorio el acceso a preescolar para niños y niñas. De esta manera, para el ciclo 2007-2008 todos los niños y niñas que ingresaron al primer grado de primaria, teóricamente debieron acreditar tres años de preescolar.

En el informe se afirma que desafortunadamente la reforma antes mencionada no consideró la asignación de recursos públicos suficientes para garantizar el acceso a este servicio, lo cual provoca medidas discriminatorias que incluso niegan el acceso a la educación primaria de niños y niñas. Si bien las autoridades educativas del Distrito Federal han realizado convenios con centros de educación preescolar comunitaria para facultarles como proveedores de este servicio, esto aún no se refleja en los datos.

Los datos del ciclo escolar 2005-2006, muestran que el Distrito Federal es la octava entidad en el país con mayor atención de educación preescolar para la población de tres años de edad; revelan, además, un incremento en la misma de

---

<sup>78</sup> Con fecha 2 de febrero del año 2007, se creó la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF).



casi cuatro puntos porcentuales respecto al ciclo anterior. Aun así, el 58% de la población de tres años de edad, no cuenta con acceso a este nivel de educación en la entidad.

En cuanto a la cobertura de la primaria, el Distrito Federal, es la entidad con mayor probabilidad de que un niño o niña en edad normativa estricta, complete el ciclo escolar de primaria que incluye de primero a sexto grado. No obstante, esto significa que 17% de los niños y niñas que se inscriben a primer año de primaria corren el riesgo de no completar su ciclo en el tiempo esperado.

Por un lado, más del 80% de los y las estudiantes de sexto grado de primaria y de manera similar en la secundaria, presentaron un logro insuficiente o elemental en el examen de español de la prueba Enlace 2006. Esta situación fue más grave en los resultados de la misma prueba para el caso de matemáticas, ya que 85.8% de las y los estudiantes de sexto de primaria y 95% de tercero de secundaria mostraron un logro insuficiente o elemental.

Los datos anteriores se agravan cuando se observan los altos porcentajes de escuelas en el Distrito Federal, que no cuentan con adecuadas condiciones materiales (infraestructura, mobiliario y equipo) las escuelas primarias, muestran más de un 83% de carencias, a nivel secundario el porcentaje sube al 87%.

La deserción escolar es uno de los principales problemas de la exclusión educativa en el Distrito Federal. Aunque el sistema ha mostrado cada vez mayor capacidad de retener a las/los niños de 5 a 11 años de edad en el ámbito escolar, la deserción empieza a incrementarse a partir de los 12, coincidiendo con el inicio de secundaria.

Casi el 50% de quienes desertan, son niños y niñas que luego de haberse inscrito en la escuela secundaria al inicio del ciclo, abandonaron los cursos, para el grupo de edad comprendido entre los 12 y los 14 años la deserción es de un 65%.

La exclusión de la infancia con discapacidad, se puede pensar como una exclusión múltiple, visto que además de ser excluidos de otros ámbitos sociales, estos niños lo son también del ámbito educativo. “En el Distrito Federal hay un total de 1 475 niños y niñas de 5 a 9 años con discapacidad, y 1 875 niños, niñas y jóvenes de 10 a 14 años, que no asisten a la escuela, no pudiendo así vivir integrados a la sociedad.

Si bien la inasistencia a la escuela, alcanza a 4.1% de los niños de 5 a 9 años de edad en la ciudad de México, es 7 veces mayor en los niños con discapacidades y llega a un 23.3%.

Además hay una diferencia de género en cuanto a la asistencia de los niños con discapacidades, si bien los niños que no asisten a la escuela constituyen 23.5%, en el caso de las niñas la exclusión alcanza 27.6%, entre los que sí asisten a la escuela, el 33% lo hace en centros de educación especial y 67% está incorporado a “escuelas para todos”, a esto se agregan la falta de programas específicos y planes de transición que ayuden al pasaje de grados y niveles escolares.

El comité que redactó este informe, pone en relieve la dificultad de la sincronía en la planeación de los servicios, por lo que se individua una trayectoria educativa desfasada respecto a la capacitación laboral, lo que dificulta la integración exitosa de los jóvenes al trabajo productivo.

Se encuentran dificultades en la oferta de servicios para los niveles preescolares (como guarderías y servicios de cuidado) en cuanto a horarios ampliados o a nivel de primaria y secundaria y en cuanto a programas de sostén para un horario post –escolar (actividades extraescolares apoyo a las tareas).

Estos aspectos que podrían seguramente favorecer a los estudiantes como también a sus genitores, aliviarían algunas problemáticas presentes en la familia, sean estas familias con ambos padres trabajadores o mono-parentales, en estado de pobreza o hacinamiento, mejorando o favoreciendo la equidad de mujeres y hombres en el trabajo y la educación y sobre todo extendiendo la sociabilidad de los menores, en espacios creados específicamente para ellos.

En el Distrito Federal la población de 0 a 17 años que vive en un hogar donde alguna persona habla una o más lenguas indígenas es de 113.397 lo que representa 4.5% del total de la población menor de 17 años. De acuerdo con el INEGI, en el Distrito Federal hay un total de 3.044 niños y niñas de 5 a 9 años hablantes de lenguas indígenas, de los cuales 8.2% no asiste a la escuela y un total de 3 943 niñas y niños entre 10 a 14 años, de los cuales 17.6% tampoco asiste a la escuela.

En general, los niveles de escolaridad de la población indígena en el Distrito Federal son menores que la media para la entidad.

Esto se debe a dos fenómenos relacionados entre sí:

- la migración de familias y niños/as del medio rural a la ciudad provoca un desfase en su nivel educativo.
- para los indígenas ya establecidos en el Distrito Federal, la exclusión educativa se vincula con el enfoque y calidad de los programas así como con la capacitación del docente pues en ocasiones las escuelas se convierten en espacios de discriminación para niños y niñas hablantes de lenguas indígenas.

La exclusión en el acceso a la educación de niños hablantes de lenguas indígenas se redujo significativamente entre el 2000 y el 2005, y pasa del 21.7 al 12.4%.

Se presenta nuevamente un problema de género en este ámbito, ya que las niñas son, quienes en el rango de edad de 10 a 14 años sufren mayormente la discriminación el 19% de ellas está fuera de la escuela, en comparación con el 12% de los niños.

#### 4.2.3.4 Democracia y derechos humanos

El artículo 5° de la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, recoge el derecho a una vida libre de violencia<sup>79</sup> y abarca diversas figuras establecidas en la Convención, mientras los artículos 48 y 49 de este ordenamiento establecen medidas específicas para niños y niñas víctimas de maltrato.

La Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, coadyuva también al marco legal de protección de este derecho, no obstante estos avances, los problemas que se plantean en la sección relacionada con el marco jurídico vigente en el Distrito Federal provocan tanto la reproducción de la dinámica de violencia, como la doble victimización de niños y niñas que han sido y víctimas de delitos.

Las recomendaciones más recientes del CRC, en el tema de la violencia, destacan por un lado la importancia del tratamiento y la rehabilitación con el fin de evitar y combatir el abuso y maltrato de la infancia en la escuela, familia y sociedad

---

<sup>79</sup> Por violencia se entiende todo abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual.

general; por otro lado, se pone énfasis en la necesidad de reforzar los procedimientos y mecanismos adecuados para tramitar las denuncias de abuso contra niños y niñas con objeto de dar a estos un rápido acceso a la justicia. Hasta ahora, en el Distrito Federal no hay un sistema apropiado para conocer los tipos y niveles de violencia ejercida contra la infancia; tampoco se cuenta con mecanismos para concentrar los diferentes informes generados por diversas instancias de gobierno en los ámbitos delegacional, local y federal.

No hay estudios suficientes ni información sistemática, que den cuenta de las diversas formas y grados de violencia que enfrentan niños y niñas en el Distrito Federal. Si bien el Programa de Prevención del Maltrato al Menor, ha permitido el registro de casos y la recopilación de estadísticas relacionadas con sus servicios, no hay un informe que permita conocer en detalle el impacto de sus acciones.

El sub registro en el número real de casos de maltrato infantil denunciados, se relaciona con una dinámica de deficiencias como:

- Complicados mecanismos de procuración de justicia.
- El tiempo extenuante en que ocurre el proceso de denuncia.
- La falta de personal capacitado (desde psicólogos y trabajadores sociales hasta ministerios públicos y jueces), en particular en lo que a perspectiva de género y atención a víctimas se refiere.
- La falta de credibilidad en los/las niños, niñas y adolescentes golpeados, maltratados o abusados.
- Miedos a represalias en la mayoría de los casos.
- Una cultura educativa que tolera prácticas de maltrato con el propósito de educar a niños y niñas.
- La tolerancia de la violencia, incluso sexual, hacia niños, niñas y adolescentes, y la tendencia a minimizar la violencia intrafamiliar, así se trate de incesto y otros casos en extremo graves.

El entorno violento en que vive la infancia se infiere de los resultados de la *IV Encuesta nacional sobre inseguridad urbana* que en el 2006 realizó el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad (ICESI) en el que se concluye que 7 de cada 10 personas se sienten inseguras, proporción que se eleva a 9 de cada 10 en el Distrito Federal. La violencia contra niñas y niños se ejerce en diferentes contextos, como la familia, la escuela y la comunidad.

#### 4.2.3.5 Explotación sexual comercial infantil y discriminación

Una de las peores formas de violencia contra niñas, niños y adolescentes es la explotación sexual comercial infantil, esta violación fundamental de los derechos de la infancia, implica que el abuso sexual por parte del adulto sea con fines de lucro y explotación. Se sabe que en el Distrito Federal hay diversos focos rojos donde ésta se manifiesta.

- Se estima que en la ciudad de México –al igual que en el resto del país, tan sólo 20% de los delitos cometidos se denuncia. De éstos, solamente el 4% termina con la detención de un presunto responsable.

- Los ministerios públicos de la ciudad, no cuentan con procedimientos para hacer operativa dicha obligación ni tienen necesariamente la capacitación profesional adecuada, para enfrentar y resolver estos casos aunque ya se cuente con instrumentos jurídicos como la Ley contra la Trata de Personas en el ámbito nacional, sin embargo, sin un cambio de actitud ante el problema, sin medidas efectivas y personal capacitado, la ley por sí misma no basta para resolver el problema.

- Del *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal 2006*, realizado por la CDHDF<sup>80</sup>, se concluye la inexistencia de una política pública integral que atienda el problema desde cualquiera de sus ángulos: prevención, atención y protección de la niñez en riesgo de ser víctima de este delito.

Otro de los aspectos que determinan una alta discriminación, en relación a la población infantil, es la limpieza social contra las niñas y niños del Distrito.

A partir del 1 de agosto de 2006, las acciones de limpieza social contra la infancia se cobijaron bajo la Ley de Cultura Cívica. Son ya varios los casos documentados en los cuales, con el pretexto de “rescatar” espacios públicos, las autoridades han violentado a estas poblaciones.

Aunado a esto, la reforma del párrafo 3° del artículo 492 del Código Civil del Distrito Federal, realizada por la Asamblea Legislativa, considera en *situación en desamparo* a niños y niñas en la vía pública, bien vivan, trabajen o acompañen a sus familiares en ella. Resulta preocupante que estas medidas, como el programa Hijas

---

<sup>80</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

e Hijos de la Ciudad<sup>81</sup>, se conviertan en un instrumento más de la institucionalización de la limpieza social en contra de la infancia de la ciudad.

### **4.3 Instituciones y políticas públicas para la infancia**

La Institución encargada de responder a los diferentes problemas que afectan los derechos de la infancia es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (SDIF), el comité consideró y considera, sin embargo, que se trata de una institución obsoleta, creada desde un enfoque asistencial, que mira a la infancia sólo como apéndice de la familia y que, en el mejor de los casos, reduce su campo de acción a lo que denomina “poblaciones vulnerables”.

A pesar de que la población de niñas, niños y adolescentes sigue siendo mayoritaria en el Distrito Federal, se carece de una Institución cuyo cometido sea específicamente la protección de sus derechos y la articulación de las políticas públicas intersectoriales.

Esta situación hace más agudas las deficiencias en varios campos:

- persistencia de fragmentación e incoherencia de las leyes y otros instrumentos jurídicos y administrativos frente al marco convencional;
- débil articulación de las políticas públicas y carencia de evaluaciones del impacto de las mismas en la vida de la infancia;
- confusa tutela y custodia de niñas y niños;
- deficiente procuración de justicia y escasas investigaciones sobre la situación de la infancia en el Distrito Federal y sus delegaciones.

Si bien, la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal establece en su artículo 25 la creación de un Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, la instancia depende del DIF y tiene funciones limitadas en el diseño y coordinación de políticas públicas debido a que carece de un marco jurídico y presupuesto apropiado. De igual forma, no hay un

---

<sup>81</sup>Consultable

en:

[http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2010/central/769%20ENERO\\_29\\_10\\_sdif\\_ro\\_hijos\\_hijas\\_ciudad.pdf](http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2010/central/769%20ENERO_29_10_sdif_ro_hijos_hijas_ciudad.pdf)

seguimiento del monitoreo y evaluación de las políticas públicas para el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño.

#### 4.4 Los niños en situación de calle<sup>82</sup>, una población objetivo

Es importante delimitar con precisión, para este trabajo, a que nos referimos cuando hablamos de niño situación de calle, que será el referente desde el cual partamos para comprender el trabajo de las instituciones de la sociedad civil. Considero importante se defina y delimite el grupo al cual se encamina este trabajo, pues depende de ello la aproximación, las políticas y estrategias de intervención, las prácticas educativas, el acercamiento con los niños para la transformación de sus condiciones de vida y las formas de evaluación de los resultados.

---

<sup>82</sup> Al referirnos a niños callejeros o en situación de calle, nos referirnos a un grupo social, que no excluye por tanto a las niñas en situación de calle. El 2 de octubre de 1999, 23 personalidades de América Latina signaron un manifiesto a favor de la infancia, aquí rescato algunos fragmentos significativos para mi estudio:

*“Nuestra región tiene una población de 400 millones , de los cuales más de 200 millones- pese a las riquezas naturales y humanas de nuestros países- viven o sobreviven con 60 dólares o menos al mes. Semejante situación de pobreza y miseria - hace que debido a una discriminación por le edad que se añade cruelmente a la económica y a la étnica – mas de la mitad de unos 190 millones de niños, niñas y adolescentes sean las promesas víctimas de la desnutrición, el hambre el abandono, vivan expuestos a todos los peligros y mueran por algunas de sus causas. En muchos casos, ni siquiera tienen existencia legal ni identidad, con lo cual los abusos físicos o psicológicos cometidos contra ellos quedan impunes...Cerca de 20 millones de niños menores de 15 años trabajan, a menudo en actividades de alto riesgo. Por otra parte, la violencia del medio y del hogar que a veces los rechaza aleja a los niños, niñas y adolescentes de una educación que podría formarlos para el ejercicio de sus derechos en la sociedad y los empuja a la delincuencia, los vuelve víctimas de la industria de la droga y el abuso sexual .y con dolorosa frecuencia los conduce al suicidio.....*

Por otro lado, la organización Internacional del Trabajo (OIT), reportaba en 1991, que solo en la república mexicana, 8 millones de niños trabajaban y de ellos por lo menos 2 millones lo hacían en las calles de la ciudad de México.

En 1994 la OIT, informaba que:

*“sin el aporte de los niños, alrededor de la mitad de las familias pobres - no indigentes – estarían en la indigencia, e igual proporción de los relativamente solventes ,en la pobreza. En consecuencia, de no ser por el trabajo de los menores, los niveles de pobreza estimados sobre la base de las estadísticas serían superiores. En este sentido, puede afirmarse que la reducción de la brecha de la pobreza, tarea que deber ser responsabilidad del conjunto de la sociedad, esta haciendo asumida en cierta medida por los niños*

Según Gustavo Báez, subsecretario de Salud en el D.F., durante el año 1999 y que pretende definir inteligentemente el perfil de una **persona pobre** dice:

*“el prototipo de un individuo marginal en la ciudad de México, es el de una mujer sin educación, con cinco hijos en promedio, vive sola en una casucha y no tiene empleo... existen en la periferia de la ciudad de México un millón doscientos mil personas en condiciones muy marginales”*

Reconocemos que en torno al concepto, se configuran diversas tipologías que tienen como referente a la niñez que vive en condiciones especialmente difíciles<sup>83</sup> en las calles de la ciudad y que durante el gobierno Foxista, han incrementado su número: “niños abandonados, marginados, explotados, en situación de riesgo han tomado como espacio de vida la calle. El que se tipifique de manera diferenciada no quiere decir que sufran formas de menor magnitud en cuanto a miseria, explotación y violencia”. Las calles son habitadas por un sin número de niños que tienen historias, procedencias, culturas y vivencias diferenciadas, lo que los uno es su condición de miseria de abuso y de explotación en la calle.

Las crisis económica de México han generado estas condiciones para que se de este fenómeno, en la calle encontramos un universo complejo de niños, por no hablar también de las familias y adultos indigentes que las pueblan, no obstante no todos se pueden considerar para fines de este estudio como callejeros.

La génesis de este fenómeno es mucho más compleja y debe buscarse en el modelo económico que vive México, en las repercusiones de la miseria sobre las familias mexicanas y claro está, en la respuesta que el individuo da, de frente a estas condiciones. Este actuar no es ajeno a las determinantes “internas” o psicológicas de resistencia que el individuo adopta consciente o inconscientemente, para oponerse al fenómeno de *callejerización*, a éstas las llamamos causas endógenas.

Las *causas exógenas* del fenómeno, están representadas por aquellos elementos que conforman el entramado social y que de alguna manera actúan sobre el individuo y lo determinan socialmente. Dentro de las *causas exógenas*, podemos encontrar aquellas que provienen de problemas familiares, como vive la familia en la ciudad y su proveniencia si son de la provincia o son familias indígenas, si viven inmersas en una crisis económica que limita sus potenciales de desarrollo, no sólo en el aspecto material (vivienda, ropa, calzados, alimentos) sino también en las formas de relacionarse entre sus miembros, en los espacios de interrelación familiar, en la comunicación, entre sus miembros, en el apoyo y en la educación, entre otros elementos.

---

<sup>83</sup> El término ha sido empleado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.



Las entidades federales que presentan mayor número de personas pobres son Oaxaca, Chiapas y Veracruz, los pocos estudios que se han hecho para determinar el origen de procedencia de los niños que viven en las calles de la ciudad de México nos permiten relevar que todos vienen de:

- zonas marginales de la ciudad y el área metropolitana,
- comunidades de alto grado de marginación del Estado de México, Puebla y Oaxaca, Guerrero, es decir los estados que concentran la pobreza del país,
- familias desintegradas o con ausencia de uno de los padres en los que la violencia se presentaba de manera cotidiana.

No se puede decir que los niños en situación de calle existen exclusivamente en México, el problema se ha “globalizado” existen prácticamente en cualquier ciudad más o menos importante, pero su incidencia es mayor en los países pobres.

Según la UNICEF, para el año 1999, la situación tampoco había mejorado e informa que “en México, cada año mueren 158mil niños de enfermedades curables,10 millones de menores trabajan, 5 millones de adultos carecen de escolaridad básica,10 millones no tienen acceso a servicios integrales de salud<sup>84</sup>

En 1999, uno de cada 4 niños de la ciudad de México, dejaba sus estudios para trabajar jornadas de más de 48 horas a la semana. Según este organismo la OIT, “...sin la aportación económica de los niños, la pobreza se podría incrementar en el 28% y la indigencia se duplicaría anualmente<sup>85</sup>”.

En el informe alternativo presentado por el Colectivo Mexicano de Asistencia a la Niñez (COMEXANI) durante el año 2001, sobre la situación de la niñez en México se afirma que, de 60 millones de personas que viven en la pobreza, 22.5 millones son infantes, y en pobreza extrema están entre 7 y 9 millones de infantes. México ocupa el lugar 52 entre 189 naciones en cuanto al Producto Nacional Bruto (PNB), pero está en el lugar 102 en menor tasa de mortalidad de infantes menores de 5 años<sup>86</sup>”.

---

<sup>84</sup> Triunfo Elizalde., “Se encuentran en extrema pobreza 22 millones de mexicanos”, La Jornada, 10 de octubre de 1999, Pág.56.

<sup>85</sup> Jorge Fuentes. “El D.F entre las ciudades donde mas niños dejan la escuela para trabajar”, en la Jornada, 4 de septiembre de 1999, Pág. 53.

<sup>86</sup> Ángeles Cruz., “Pobres 60% de los 37 millones de niños mexicanos; entre 7 y 9 millones en la miseria”, en la Jornada, 9 de febrero del 2001, Pág. 45.

Conocer con exactitud el número de niños que viven en las calles de la ciudad de México es difícil.

Los diferentes censos que elaboran las ONG's así como las autoridades de la ciudad arrojan diferentes resultados, la explicación se encuentra en las estrategias y métodos con los que se realizan la recolección de los datos pero también en las categorías empleadas para la cuantificación de los mismos

Varias organizaciones no gubernamentales, basan sus estudios en un concepto amplio de niño callejero, es decir que todo menor que se encuentra en la calle, realizando cualquier tipo de actividad que le aporte ingresos económicos, viva o no con su familia, debe ser considerado en contacto con la calle, entendiendo además que la poca estabilidad familiar, lo ponen en una situación de riesgo para volverse callejero.

Algunas de estas organizaciones parten de un conteo más específico de los menores que son atendidos en las diferentes instituciones y los suman a todos aquellos que han estado en ellas y que por algún motivo han desertado. Esto genera una dificultad en los números debido a que muchas veces las instituciones no llevan un registro confiable de los ingresos y egresos de los mismos. Otras de ellas, consideran para la relevación de datos a todos los menores que se encuentran trabajando en cruceros, mercados, ferias y plazas públicas, además de los que se encuentran en los sitios de pernoctación que reportan las organizaciones vecinales.

En suma, la elección de los tipos de muestra y de conteo es extremadamente variada, lo que lleva a pensar en cifras que van desde los dos millones a los 14.000 que reporta la Comisión de derechos Humanos del distrito Federal (2004)<sup>87</sup> mientras que los del censo de la Comisión para el Estudio de los Niños de la Calle (COESNICA), reportaba una cifra para los 13.373 menores trabajando en las calles de la ciudad (1996).<sup>88</sup> .

En 1990 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), calculó que había 50 mil niños en la calle. La secretaría de Desarrollo Social del D.F, dijo

---

<sup>87</sup> Álvarez Icaza, E., "Seminario de especialización los derechos de la niñez. Por una convivencia solidaria", Agosto 2004. Distrito Federal.

<sup>88</sup> Pérez García, J. M., "La infancia callejera. Apuntes para reflexionar el fenómeno; Reviste Española de Educación Comparada; Numero 9 ( Año 2003, Pág. 8)

que eran más de 20.000, la comisión económica para América latina y el Caribe que había 40.000 y en ese mismo año el DIF,DDF, PGJDDF y la propia UNICEF coincidieron en que son 3 millones en el país y 1.25 millones en el Distrito Federal”<sup>89</sup>.

Ante la disparidad de las cifras, en 1991 se formó una comisión para el Estudio del Niño de la Calle, COESNICA, que integraba instituciones nacionales e internacionales, entre ellos UNICEF.

Esta comisión realizó un censo de gran trascendencia pues fue el primer esfuerzo serio, por conocer el problema de México y marcó la ruta de la política gubernamental para atender a esta población.

Con este censo, el gobierno intentó mostrar una política de respeto a los derechos de la infancia, manteniendo el control de este grupo social, mediante programas asistencialistas que consideraban a la familia como elemento causante de esta problemática, sin ver más allá, no tomando en cuenta las implicaciones y la responsabilidad de un sistema económico injusto.

Centraremos el análisis en el distrito federal de la ciudad de México, pues aquí residen las principales instituciones que prestan atención a este grupo y es también aquí, donde se concentra el mayor número de niños en situación de calle, seguido por las ciudades de Guadalajara, Monterrey y Ciudad Juárez. Los niños que han tomado como espacio de subsistencia las calles de la ciudad de México, no son un grupo social homogéneo, encontramos marcadas diferencias que dependen de diversos factores, entre ellos: la relación con la familia, el lugar de origen el tiempo y las expectativas de la vida en la calle o el consumo de drogas, por nombrar algunos de ellos. Las características comunes que comparten son la: miseria, la agresión a su condición de infantes, el abuso policial y social de que son objeto en la calle y la explotación laboral.

Cada institución delimita su espacio de acción encontrando diferentes aproximaciones al tema: para algunos, **niño callejero** es todo niño que desarrolla actividades vitales en la calle (trabajo, acompañamiento en actividades económicas con sus familias, actividades de venta, socialización y sobre la base de esa delimitación se realizan conteos que alcanzan a millones.

---

<sup>89</sup> Albarran, G., "En el distrito Federal la infancia no es prioridad", en Proceso, 17 de junio de 1996.

El concepto del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), es el más conocido y distingue entre niños de la calle y en la calle y hace la siguiente precisión:

- **Niños de la calle:** son aquellos menores que han roto lazos familiares, se auto procuran sus medios de subsistencia en la economía informal, duermen en la calle y presentan conductas antisociales. Vistas las acciones solidarias que los mismos ponen en acto para la sobrevivencia, la definición me parece excluyente, las conductas intragrupos demuestran otros hechos.
- **Niños en la calle:** son aquellos que viven con su familia, desarrollan gran parte de su vida en la calle, buscando esparcimiento y medios de subsistencia para ellos y sus familias.

Para ambos grupos se agregan las siguientes características: proceden de zonas marginadas con carencia de servicios, pertenecen a familias disfuncionales o desintegradas, en su mayoría han desertado del sistema escolar y muchos de ellos usan inhalables.<sup>90</sup>

Durante mucho tiempo el trabajo se basó en esta caracterización de la UNICEF, pero a través del trabajo en la calle se fueron identificando cada vez más diferentes realidades que quedan fuera de este modelo. Algunas experiencias son por ejemplo la de la organización Ednica, (organización no gubernamental) que en el 1998 comienza a desarrollar iniciativas de trabajo con las comunidades de alto riesgo, promoviendo la intervención de la comunidad en la atención de los niños en situación de calle y a riesgo de serlo y promoviendo así mismo una forma de defensa de los derechos de la infancia<sup>91</sup>.

El trabajo de esta organización permitió categorizar y caracterizar a los niños en situación de calle, dilucidando las dimensiones de la problemática de la infancia en estado de exclusión de esta ciudad. El trabajo de Ednica, es retomado luego por

---

<sup>90</sup> Cumbre mundial de la Infancia: compromisos de la ciudad de México a favor de los niños.

<sup>91</sup> De esta organización provienen muchos dirigentes de la REDIM y de las figuras que tendrán un papel protagónico en las discusiones y elaboraciones de las nuevas políticas sociales para la infancia. Nota de la doctoranda

los integrantes de “El Caracol”, que desarrolla su trabajo actualmente con poblaciones callejeras.

Dentro de los trabajos desarrollados por las OSC's, el trabajo desarrollado por Ednica permitió caracterizar y diferenciar los niños que viven en situación de calle, dilucidando las dimensiones de la problemática de la infancia en la ciudad de México.

En el trabajo, “El concepto del niño callejero”, Sauri<sup>92</sup> describe los principales grupos de niños que se pueden encontrar en las calles de México:

- **Niño trabajador en la calle:** Conserva una relación cercana con su familia, presenta ausentismo escolar o ha desertado y se encuentra a riesgo de romper completamente con el vínculo familiar. Trabaja en la calle en el sector informal de la economía y lo hace para contribuir al ingreso familiar, ya sea de manera voluntaria u obligada.
- **Niño en la calle:** Conserva una relación parcial y periódica con su familia (acude a su casa a dormir y comer), desempeñando actividades de subsistencia como robo, mendicidad y otras. Convive con niños de la calle y presenta bajo aprovechamiento escolar o ha desertado del sistema educativo.
- **Niño trabajador de calle:** No vive con su familia. Trabaja en la calle en el sector informal de la economía, generalmente alquila un cuarto con alguno de sus compañeros, ha desertado de la escuela y sus actividades recreativas están asociadas al uso de estimulantes, teniendo por otro lado una vida sexual activa.
- **Niño de la calle:** Conserva lazos familiares débiles o conflictivos o bien ha cortado todos los vínculos. Vive a tiempo completo en la calle, realizando actividades de subsistencia de manera temporal e inestable (robo, mendicidad, prostitución) ha desertado de la escuela, presenta en algunos casos analfabetismo y generalmente usa estimulantes. Presenta una vida

---

<sup>92</sup> Sauri, G., et al, El concepto del niño callejero en México, Ednica, IAP, 1991.

sexual activa, en algunas ocasiones con personas de su mismo sexo y frecuentemente es abusado por adultos.

- **Niño callejero de origen indígena:** Proviene de un grupo étnico o comunidad indígena y lleva consigo elementos culturales diferentes a los urbanos, su lengua materna no es el castellano y en ocasiones no se expresa verbalmente. No vive con su familia, trabaja en la calle generalmente en centros de abasto popular, como la central de abastos o los mercados. Generalmente es analfabeto, tiene expectativas en mejorar sus ingresos, en aprender a leer y escribir para defenderse de la violencia urbana.

Las topologías de niños no se ajustan mecánicamente a estos perfiles y tampoco dan cuenta de la totalidad de situaciones y problemáticas que constituyen la experiencia de calle de estos niños, ya que viven en constante transformación la experiencia de vida que se desarrolla en la calle. Es común que los niños trabajadores circunstancialmente vivan la situación de calle, para después retomar su condición de niños trabajadores y restablecer lazos familiares.

Los niños en situación de calle logran trabajar por períodos ocasionales y pueden no hacer uso de estimulantes, al intentar reanudar los vínculos familiares o al querer ingresar a una institución. Existen muchos niños trabajadores de la calle que no conservan los lazos familiares, pero trabajan y alquilan viviendas con otros compañeros, lo cual no evita que ocasionalmente, hagan uso de la red de subsistencia callejera.<sup>93</sup>

Algunos de estos niños suelen convivir y compartir momentos de vida con callejeros, consumiendo drogas y robando pero aún así mantienen “una buena relación familiar”. Muchos niños trabajadores no rompen con el vínculo familiar haciendo de la experiencia de calle, una experiencia que no es única e inamovible y que presenta diferentes etapas en su experiencia de crecimiento.

Una mención aparte merecen los niños indígenas, ya que la mayoría de ellos son inmigrantes y llegan a la ciudad solos o acompañados de su familia ,los

---

<sup>93</sup> La red de subsistencia callejera esta integrada por todas aquellas personas que brindan apoyo a los niños en situación de calle, sin una orientación política o sin un proyecto definido de cooperación.

caracteriza un fuerte espíritu y decisión y su sentido de pertenencia al grupo de origen, el ahorro y los deseos de superación de su condición de vida los motivan para tratar de estudiar en los lugares donde les ofrecen apoyo, como el Centro de Apoyo al Menor, de la Central del Abasto y el centro de día para los menores trabajadores de la Plaza del Estudiante. Viven en los centros de abasto, en locales que les prestan, en los pasillos tratando de ahorrar la mayor cantidad de dinero posible para enviar a casa o para llevarlo cuando regresan a las fiestas patronales.

A pesar de todas estas características y de las topologías que para su estudio se realizan, todos estos niños tienen un elemento en común: se han hecho cargo de ellos mismos ya sea por la necesidad económica de sus familias o por la violencia que los llevó a esa situación.

En resumen: el concepto de niño de calle es hasta ahora un tema controvertido sobre el cual se sigue un intenso debate. La controversia es importante pues a partir de esta delimitación se formulan estrategias y programas de atención e intervención, se consideran o no las propuestas de trabajo en las instituciones; se reproduce el discurso asistencialista o se proponen estrategias que basen su praxis en un proyecto de más largo alcance y de transformación del sistema social y de autonomía de los individuos.

Consideramos para efectos de este trabajo, como niño en situación de calle a todo aquel menor de 18 años (así lo prevé la ley mexicana) que:

- Tiene vínculos familiares débiles, esporádicos o inexistentes;
- Que hacen de la calle su hábitat principal;
- Que desarrollan estrategias de supervivencia en la calle a veces cumpliendo etapas de institucionalización;
- Que mantiene lazos de solidaridad y apego a un grupo de infantes en la misma situación, identificándose a sí mismo como sujeto integrante de este grupo social.

Esta caracterización, no es definitiva ni estática, se renueva en la práctica tanto dentro de las instituciones como en la calle y exige de los educadores que trabajan con este grupo social un esfuerzo constante en el análisis de las diferentes variables.

Es evidente que el problema de los niños en situación de calle es cada vez más complejo. Miles de niños y niñas siguen abandonando el núcleo familiar,

haciendo de la calle su espacio vital de existencia. Este fenómeno a pesar de ser atendido desde hace varios años en México por parte de las organizaciones civiles y en menor medida por el Estado, ha ido en aumento, sobre todo a raíz de la crisis económica, acentuada en los años 80.

Las explicaciones reduccionistas que se dan al respecto no conforman, como por ejemplo aquellas que hablan de que las familias son totalmente responsables de que sus hijos prefieran la calle, que hablan de una crisis de valores en la sociedad mexicana, o las que se quedan exclusivamente en una explicación de “decisión personal” de los niños ante la disciplina impuesta en casa. Así la política del gobierno, ignoró los procesos complejos de la vida en la calle, la capacidad organizativa de los niños y las experiencias alternativas de las ONG’s que trabajan con ellos.

El censo dado a conocer en 1992, permitió conocer que se localizaron en cruceros y avenidas principales, 11.172 niños callejeros, de los cuales, 1.020 vivían en la calle y 10.152 trabajaban en ella. Entre los datos más importantes que resultaron del censo se encuentran los siguientes:

- la mayoría de los niños se concentran en la delegación de Cuauhtémoc, es decir, donde se ubican mayormente los vendedores ambulantes y
- los servicios podían funcionar como red de subsistencia callejera.

El 72.8% de los niños trabajaba en la venta de productos ligados a la economía informal, el 38.4% se encontraba en el rango de edad entre los 15 y los 17 años, el 37% entre 12 y 14 años, el 19.7% tiene entre 9 y 11 años y solo el 9.4% menor de 8 años.<sup>94</sup>

Una de las conclusiones a la que llegó el censo fue: “que el problema de los niños de la calle no presenta cifras exorbitantes en la Ciudad de México, sino que es un problema de proporciones manejables”.

Pero los datos actuales contradicen la “proporción manejable del problema”.

En 1995 se realizó el II Censo de Menores en Situación de Calle de la Ciudad de México, el cual reportó los siguientes datos: “De acuerdo con el censo realizado en 1995 existen en la ciudad de México, 13.373 menores en situación de calle. De

---

<sup>94</sup> Comisión para el Estudio del Niño callejero. Resultados del Censo del niño de y en la calle de la Ciudad de México, Pág. 54.



ellos 11mil son niños y niñas trabajadoras. El 70% de los niños que trabajan lo hacen en la vía pública. De ellos el 68.5% son varones y el resto niñas”.

Según este censo se encontraron 1.850 niños y niñas que vivían en las calles y no mantenían vínculos familiares. De estos 1.537 son varones y 277 mujeres, casi la mitad (49.7%) tienen entre 15 y 17 años de edad, el 37.7% tienen entre 12 y 14 años y el 14.6% entre 6 y 11 años.

En 1992, la UNICEF contabilizó 515 puntos de encuentro de niños callejeros, pero en el 1995 encontró 1.214, es decir, un 135.73% más en solo 3 años.

La tasa de crecimiento de los niños que viven en la calle fue del 81.3%. Las delegaciones que concentraban mayor número de niños en y de las calles según este censo eran: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Iztapalapa, Gustavo Madero y Benito Juárez.

El número de niños que viven en las calles no ha disminuido según estas cifras, en tres años, 830 más llegaron a ellas, las organizaciones que trabajan con este grupo criticaron duramente las cifras de los dos censos, afirmando que son muchos más los niños que habitan las calles.

En 1999, durante la administración de Cuauhtémoc Cárdenas se realizó un tercer censo de menores en situación de calle de la ciudad de México.

Se encontraron 900 puntos de encuentro y 14.322 niñas, niños y jóvenes, de ellos el 60% de sexo masculino y el 40% de sexo femenino.

El 11% con edades que van desde 0 a 5 años, el 17% de 6 a 11 años y el 72% de entre 12 y 17 años. Del total el 3,7% son trabajadores que además viven en la calle.

Las niñas, niños y jóvenes que viven en la calle junto con los que trabajan en cruceros y avenida constituían aproximadamente 3.500 personas<sup>95</sup>.

No hay dudas sobre la dimensión del problema y el crecimiento de este fenómeno, se sabe por datos de las organizaciones civiles que muchos niños y jóvenes que han vivido en la calle son padres de niños nacidos en situación de calle.

La eficiencia de las instituciones civiles preocupadas y ocupadas en la atención de esta población parece ser mínima. Funcionarios del Fideicomiso para el

---

<sup>95</sup> [www.ednica.org.mx](http://www.ednica.org.mx)

Estudio de los niños callejeros (FINCA), informaron que la capacidad institucional en la ciudad de México era suficiente para dar atención y retirar de la situación de la calle a todos los niños y niñas que ahí vivían, pero la realidad es que mayoría sigue en la calle.

Según este organismo, había en la ciudad 37 instancias para callejeros, 4 públicas y 33 Ong's, número que desciende paulatinamente, no se entiende si porque el fenómeno fue marginado en alguna forma o porque las organizaciones no estuvieron en condiciones de prestar más los servicios.

Como forma de conclusión, los datos oficiales muestran que la situación de la infancia en la ciudad de México, es por demás preocupante.

Diariamente la tendencia es que se incorporen más niños y niñas a la economía informal para contribuir al gasto familiar, los espacios de recreación de juego y el sistema escolar, comprometiendo así su desarrollo. Las condiciones de miseria, influyen en la forma de vivir de los individuos, en las maneras que perciben su vida y el conjunto de la sociedad.

Las *causas exógenas* del fenómeno, son aquellas que se corresponden con aquellas que condiciones "internas" al individuo, pueden provenir de problemas familiares, como vive la familia en la ciudad y su proveniencia, si son de la provincia o son familias indígenas, si viven inmersas en una crisis económica que limita sus potenciales de desarrollo, no sólo en el aspecto material (vivienda, ropa, calzados, alimentos) sino también en las formas de relacionarse entre sus miembros, en los espacios de interrelación familiar, en la comunicación, entre sus miembros, en el apoyo y en la educación, entre otros elementos.

Si bien no son muchos los estudios disponibles, la mayoría de las instituciones cuando hablan de causas endógenas, se refieren sobre todo a la baja autoestima de los niños de la calle, originadas en un ambiente familiar particularmente hostil, cargado de violencia. Sin duda la baja autoestima que presenta la mayoría de estos niños tiene su origen en el seno familiar o el sustituto de este.

La violencia intrafamiliar, con todas las consecuencias y variantes que ella implica en el desarrollo de la personalidad de los individuos que conforman un

núcleo familiar, constituye una causa significativa en la salida a la calle por las implicaciones en la formación de la personalidad del individuo.

La experiencia de los sujetos dentro de la familia no es uniforme: el individuo vive de diferente manera la vida familiar e internaliza de manera diferente también las experiencias que en ella se dan, la forma en que el sujeto responde, la resistencia ante las condiciones límite a las que se enfrenta, dependerá de su historia personal.

En los últimos años se ha hecho una campaña a través de los medios de comunicación escritos y electrónicos, para abatir la violencia al interior de la familia, además de cambios legislativos en el tema.

Diversas ONG's y dependencias públicas, que trabajan en la atención de problemas de violencia o cuestiones relacionadas con ellas alertaban desde hace ya varios años sobre la gravedad del problema, pero no existía una base conceptual sólida de estudio ni estadísticas confiables sobre todo a nivel gubernamental.

Algunas de las organizaciones de todas maneras, se han propuesto la recolección de la información pero en forma casi individual, dado lo costoso y difícil de la obtención de los datos con respecto a este fenómeno.

La violencia intrafamiliar empieza a ser denunciada cada vez más, esto gracias al trabajo de las ONG's y a las campañas de promoción por el respeto a los derechos humanos de los niños, las denuncias han aumentado y los canales encargados de garantizar el cumplimiento de éstos derechos son más eficientes, pero el problema apenas comienza a ser abordado con elementos insuficientes para solucionarlo.

La definición de violencia intrafamiliar no existe en la norma internacional, existe como tal en el Código Penal del Distrito Federal, pero han sido las ONG's, que han trabajado para clarificar más este concepto: *Violencia y maltrato*

En el Distrito Federal no hay estudios suficientes ni información sistemática sobre las formas y grados de violencia que enfrentan niños y niñas. El subregistro en el número real de casos de maltrato infantil, está relacionado con factores psicológicos y estructurales. Si bien el Programa de Atención del Maltrato Infantil (PREMAN) ha permitido el registro de casos y la recopilación de estadísticas relacionadas con sus servicios, no se cuenta con informes sistemáticos para conocer en detalle el impacto de sus acciones.

La violencia contra niñas, niños y adolescentes se ejerce en diferentes contextos, como la familia, la escuela y la comunidad. Se manifiesta también en el castigo físico y en cualquier tipo de maltrato inhumano o degradante. Esta violencia se debe también a factores estructurales, como la pobreza y la exclusión, que no siempre son determinantes, puesto que se da también en poblaciones con mayores ingresos y nivel educativo alto. La discriminación por pertenencia étnica, género y edad, incide también en las manifestaciones y magnitud de la violencia.

Ya hay más conciencia y difusión acerca de la violencia hacia las mujeres y las niñas, y se sabe que han aumentado ciertas manifestaciones de violencia entre adolescentes, pero no se han ampliado las campañas para modificar las pautas culturales que promueven la violencia hacia la infancia en estos contextos. No se han impulsado tampoco políticas públicas específicas al respecto. Han sido los programas multidisciplinarios de tratamiento y rehabilitación para evitar y combatir el abuso y maltrato que señala que:

- la violencia intrafamiliar es un fenómeno muy extendido. No suele ser denunciada ni hacerse pública y tampoco existen mecanismos que permitan recabar información suficiente para tener un panorama completo de su magnitud, por lo que no se ha podido determinar con certeza la amplitud del fenómeno.

- es un fenómeno que comúnmente se da en la familia, espacio que es considerado el ideal para garantizar la seguridad de las personas,

- proviene en general de algún miembro de la familia en la que la víctima confía, ama o de la que depende,

- es una manifestación abusiva del poder porque deriva de una citación de desigualdad de género o de una situación de dependencia,

- se da en familias de todos los niveles económicos de características muy diversas y en el medio rural y urbano,

- acontece en todo tipo de relaciones: padres-hijos, madres-hijos, marido-mujer, etc.,

- puede consistir en acciones u omisiones de tipo psicológico, que aparentemente no deja huella o en agresiones físicas severas, así como en abusos sexuales de toda índole,

- las víctimas de la violencia tienen en común su vulnerabilidad, que deriva de condiciones de dependencia del agresor, en el desconocimiento de recursos legales, desvinculación con el medio social,

- los principales victimarios según las fuentes disponibles son los jefes de familia de sexo masculino, que en general atentan en perjuicio de las mujeres, niños, niñas y otros miembros vulnerables, según el Programa Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar, 1992-2000, el segundo agente agresor dentro de la familia son las mujeres.

En el Código Penal del Distrito Federal, la violencia intrafamiliar se define el artículo 343 bis como:

Por violencia intrafamiliar se considera el uso de la fuerza física o moral, así como la omisión grave, que de manera reiterada se ejerce contra un miembro de la familia en contra de otro integrante de la misma, contra su integridad física o psicológica o ambas, independientemente se pueda producir o no lesiones. Comete el delito de violencia intrafamiliar el conyugue, la concubina o el concubinario, el pariente consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, el adoptante o el adoptado que habite en la misma casa de la víctima”

Algunas de las características de la violencia intrafamiliar son:

- poner en peligro la vida, la salud y la integridad de las personas sometidas a ella,
- destruir las posibilidades de desarrollo pleno de los niños y niñas expuestas a ella,
- afectar la capacidad productiva de las mujeres, al afectar las capacidades de muchas mujeres y niños,
- llevar a perder una enorme riqueza productiva en todos los ámbitos de la economía,
- es generadora de violencia social y propicia la cultura de la impunidad,
- generar un enorme gasto público.

La Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional de la Mujer, en marzo de 1999, dio a conocer el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000 (PRONAVI), cuyo propósito es abatir la violencia en el seno familiar, previniéndola y sancionándola, a través de respuestas integrales dirigidas,

también, a modificar atavismos culturales de autoritarismo. A través del programa se pretendió obtener datos confiables sobre el problema, así como iniciar acciones que la combatan. El objetivo general de éste programa se enuncia como sigue:

Instituir un sistema integral, interdisciplinario, interinstitucional y concertado que trabaje en estrecha colaboración con la sociedad civil organizada, mediante el cual se logre la eliminación de la violencia intrafamiliar con el uso de herramientas que permitan la detección y el registro de los casos en que se dé, la atención a personas involucradas en ella, la prevención en todos los niveles, así como el seguimiento y la evaluación de las acciones emprendidas.<sup>96</sup>

Uno de los principales problemas que enfrenta la niñez, es el maltrato en sus distintas formas, y este fenómeno puede ser extendido como una manifestación de la violencia que a nivel más amplio permea a la sociedad mexicana. No sólo este problema afecta a la niñez mexicana, el abuso sexual, el maltrato físico y psicológico, la explotación laboral, la desnutrición, la miseria y marginación son hoy en día, la realidad de la vida de niños mexicanos.

La familia mexicana ha tenido múltiples cambios a través de la historia, ella es determinada también por factores externos e históricos:

(...) la naturaleza, le papel y las funciones que desempeña, depende de sus interrelaciones con otras instituciones, grupos y unidades sociales, hecho que varía de acuerdo al contexto histórico... la familia está continuamente en el centro de controversia política y es foco de privilegio de la intervención del Estado y sus dependencias (Tuirán,1996:117).

Durante muchos años se ha mantenido en la conciencia de la sociedad mexicana, que la familia es un espacio de incumbencia íntima, en la cual nadie puede intervenir; este precepto se aplica sobre todo en lo que se refiere a la “corrección” de los hijos. Cuando la situación de la familia se hace extrema a causa de la pobreza, la depresión, la violencia, etc., y las redes tradicionales de ayuda no son suficientes para brindar el apoyo necesario<sup>97</sup>, es necesario, es indispensable la

---

<sup>96</sup> Programa Nacional contra la violencia intrafamiliar, pagina 24.

<sup>97</sup> Las redes son integradas por la familia ampliada, los vecinos, los servicios de promoción social, etc.

intervención externa. Sin ella la familia pocas veces puede sobrevivir como unidad y se desintegra. Estas situaciones de conflicto en la familia, marcan de manera diferenciada a sus miembros:

(...) la familia es vivida y sentida de manera diferente según el género, la edad y la posición que los individuos guardan en la relación de parentesco. Estas diferencias determinan sus experiencias objetivas, así como el significado subjetivo que cada uno de ellos atribuye a esas experiencias (Tuirán, 1996:173).

En efecto, la vivencia familiar marca definitivamente al individuo. Es ahí donde se forman las identidades que llevaremos a lo largo de nuestra vida, donde se introyectan los roles sexuales, de identidad y otros. Mas cuando la familia está en crisis, los miembros más vulnerables suelen ser los niños, debido a su estado de desarrollo son más sensibles a las situaciones de violencia y agresiones no sólo físicas, sino también psicológicas, a la degradación constante como personas y al abandono.

En el caso que nos ocupa, esas agresiones son más fuertes de lo que encontramos normalmente, debido a: la adicción a algún tipo de droga de un miembro de la familia con poder sobre los otros,<sup>98</sup> la escasa reflexión sobre la infancia como sujetos de derecho, se hace a nivel de la familia, vía la escuela para padres, los roles sexuales impuestos, el hacinamiento en que viven, la miseria, la frustración de los miembros de la familia al no ser resueltas sus necesidades económicas, afectivas y culturales.

Los niños callejeros provienen de familias que se encuentran desintegradas o son disfuncionales. En la mayoría de los casos la familia estaba integrada por su madre y hermanos, con el padre ausente, son comunes los casos de niñas que huyen de casa a causa de abuso sexual de algún pariente. “De los menores que abandonan su hogar en el Distrito Federal, el 32% lo hace huyendo del abuso sexual de que son objeto en el seno de la familia” (Fuentes, 1999:52).

Los niños de la calle viven en un estado de desamparo y abuso, la agresión física y psicológica son comunes, la miseria los obliga a contribuir con su fuerza de

---

<sup>98</sup> El padre García Durán afirmaba que el 90% de los niños que atendía tenían un padre alcohólico o consumidor de drogas, por lo tanto hijos de padres enfermos o dependientes.

trabajo para la subsistencia de la familia, volviéndose esta un lugar de dificultades de la cual prefieren huir. Se ha visto que los niveles de pobreza en que vive la gran parte de la población mexicana, y que ante esta situación, la familia vea limitadas las posibilidades de subsistencia y con ello, la frustración se descargue en los más débiles, en este caso los niños. Los niños de la calle provienen en su totalidad, de familias que padecen las consecuencias de ella, y la forma en que el individuo marcado socialmente por la pobreza, manifiesta su deseo de “ser más”, depende de los grados de concientización de la problemática, la capacidad de obtener satisfacciones en otros ámbitos y de las identidades que se conforme.

La vida de calle no es desde luego el ámbito donde el sujeto encontrará las experiencias que le permitan “ser más”, por el contrario, genera un estado de autodestrucción más alto y a la vez genera más violencia. Mientras más tiempo permanezca un niño en la calle, a más experiencias negativas quedará expuesto y lo alejarán de la posible intervención que le permita formar una personalidad independiente y una definición positiva de sí mismo.

A esto se debe, la relevancia de las instituciones que trabajan con esta población, para promover estrategias de atención, para brindar a los niños espacios y experiencias nuevas y para poder apoyar su deseo de “ser más”.

Como ejemplos de estas organizaciones, que trabajan con poblaciones y niños de la calle, han sido tomadas dos organizaciones de la sociedad civil mexicana que tienen una experiencia veintañal, que han compartido de algún modo o han conocido la experiencia del padre García Duran.

#### **4.5 Los programas nacionales mexicanos, de atención a la población vulnerable**

El 30 de octubre de 1995, en el salón, de la residencia oficial, Adolfo López Mateos, de Los Pinos,<sup>99</sup> el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, encabezó una ceremonia en la que fue presentado el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000 (PNAFI). De frente a los representantes de la ONU, algunas

---

<sup>99</sup> <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/oct95/30oct95.html>



organizaciones de la sociedad civil y algunos niños presentes, el presidente mexicano, manifestó que se pondría en marcha, tal programa quinquenal, confirmando y prometiendo que el mismo, debería cumplir con las metas y acuerdos tomados en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. El programa presentado, sin embargo hacía hincapié en la cuestión de la salud pública de la niñez (aspecto sin duda importantísimo), sin ahondar cuál sería la participación de la sociedad civil, o mejor dicho cuales serían los mecanismos de coordinación con las mismas para llevar a cabo tal programa<sup>100</sup>.

El presidente aseguraba además, con gran optimismo, la alta factibilidad en el suceso del mismo, gracias a las reformas que serían aportadas al Sistema de salud y al Sistema educativo.

Afirmaba además que:

El compromiso del Gobierno de la República con las medidas que comprende el Programa Nacional de Acción 1995-2000, es absolutamente serio y firme. Las acciones que ya veníamos llevando a cabo, ahora se integran en un programa con una visión estratégica integral.....Aún en tiempos difíciles nuestras prioridades sociales se mantienen firmes. Apenas ayer los diversos sectores sociales y el Gobierno de México suscribimos una Alianza para la Recuperación Económica.....Emprenderemos el camino del crecimiento económico con creación de empleo, que es el medio más eficaz para reproducir el bienestar. El crecimiento económico nos permitirá, a partir del próximo año, reforzar a la política social. Dentro de esa política social, una prioridad fundamental será los recursos que destinemos a la realización del Programa que hoy se ha dado a conocer aquí. En los próximos años sentaremos bases firmes para cumplir todos los compromisos adquiridos en favor de la infancia. Cumpliremos los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial, pero sobre todo, cumpliremos el compromiso especial, esencial que tenemos con lo mejor de nosotros, el compromiso esencial que tenemos con nuestras hijas, con nuestros hijos, los niños y los jóvenes de México”.

---

<sup>100</sup>“ Al esfuerzo de las instituciones públicas se han sumado espontáneamente diversas organizaciones civiles, como reflejo del interés de la sociedad mexicana en la protección a nuestra infancia”.....  
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/oct95/30oct95.html>

Como veremos las esperanzadas y comprometidas palabras de Zedillo, todavía esperan ser confirmadas en la realidad de la vida de tantas personas que viven en este país. Tenemos además en México, una ley de Educación, que promueve a través de algunos de sus artículos: la equidad, la participación de la sociedad y el estímulo de modelos de intervención socioeducativas, en especial el desarrollo de las asociaciones civiles y cooperativas de maestros.

La ley de Educación Mexicana, versa en el capítulo III: “De la equidad en Educación”, artículo 32, que

(...) las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas con mayor atención a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.

En el artículo 33, dice que “para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes”.

- PX - “Otorgaran estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza;
- PXI – “Promoverán mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades a que se refiere este capítulo”;
- PXII - “Concederán reconocimientos y distinciones a quienes contribuyan a la consecución de los propósitos mencionados en el artículo anterior”.

#### **4.5.1 México rectifica la Convención de los Derechos del Niño**

A esto se agrega que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprueba en el año 1989, la Convención de los Derechos del Niño (CDN), convención que representa el reconocimiento del carácter social y jurídico de niños y niñas como sujetos plenos de derechos.

La CDN es el principal y más importante instrumento internacional en materia de infancia y encierra una concepción vanguardista sobre los derechos de la misma, representando un mojón histórico en la mirada y comprensión de las problemáticas de la infancia.

En las apariencias para México, ésta hubiera podido o debería haberse convertido en un punto fundamental de referencia con el cual la Infancia, hubiera visto garantizados sus derechos. La ratificación de esta convención, obligaba al Estado mexicano, a establecer políticas públicas y adecuaciones legislativas para su cabal cumplimiento, así el Estado adquirió otros compromisos en materia de derechos de la infancia, al asumir la responsabilidad de garantizar acciones respecto a los dos protocolos facultativos de la Convención.

El primero, relativo a la participación de la infancia en los conflictos armados y el segundo sobre la venta de niños, niñas, la prostitución infantil y la utilización en la pornografía.

Al ratificar dichos instrumentos internacionales, México se comprometió a informar ante el Comité de los Derechos del Niño de la ONU (Committee on the Rights of the Child), sobre las acciones realizadas en la materia. El país ha entregado tres informes periódicos; derivado del último y en el junio del 2006 se recibió el paquete de recomendaciones, que constituyó un referente obligado para el diseño de políticas en el ámbito federal y en las entidades federativas.

Durante el año 2000 comenzó a cobrar fuerza la preparación del nuevo acuerdo mundial en materia de políticas públicas sobre la Infancia para la primera década del nuevo siglo. Este acuerdo cobró vida en el 2002 durante el gobierno foxista, en lo que fue la Sesión Especial de la ONU sobre Infancia que culminó con un nuevo Plan Internacional denominado “Un Mundo Apropiado para la Infancia”<sup>101</sup>.

A finales del 2002, el gobierno mexicano presentó el Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia (PAFI) 2002-2010, como forma de dar cumplimiento a las metas y objetivos adquiridos en la Sesión Especial. Los derechos humanos de la infancia en el Distrito Federal, con respecto a la Convención de los Derechos del

---

<sup>101</sup> En las Sesión especial de la Asamblea general de las Naciones Unidas. [unicef.org/spanish/specialsession](http://unicef.org/spanish/specialsession).

Niño (CDN) fue ratificada por el Senado de la República en 1990 que, conforme a lo dispuesto en el Artículo 133 de su Carta Magna, le otorga el carácter de Ley Suprema de toda la Unión, determina que las leyes y tratados de la Federación y de cada Estado que deben de arreglarse a lo establecido en dicho acuerdo internacional<sup>102</sup>.

#### 4.5.2 Los Presidentes y sus programas para la atención de la población vulnerable

Carlos Salinas de Gortari –presidente de 1988 a 1994– buscó bajar el número de mexicanos que vivían en condiciones de pobreza a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), en el que gastó más de 20.000 millones de pesos en ese entonces. Sobre la base del tipo de cambio de 1989, esto equivaldría aproximadamente a más de 7.000 millones de dólares.

Ernesto Zedillo –sucesor de Salinas de Gortari y jefe del ejecutivo de 1994 a 2000– puso en marcha el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) que excedió los 36.000 millones de pesos en presupuesto (casi 4.000 millones de dólares), para mejorar la situación de desigualdad y el primer presidente

---

<sup>102</sup> <sup>102</sup> Según datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, el gasto destinado a Oportunidades superaba los 150.000 millones de pesos (más de 13.000 millones de dólares) hasta el 2006. De acuerdo con Luis Felipe López Calva, jefe economista del PNUD para América Latina y el Caribe, en los últimos años sí se ha registrado una disminución en la desigualdad y la pobreza, pero no de forma continua. "Para reducir de manera sostenible la desigualdad se tienen que utilizar los instrumentos que son para eso. Por ejemplo, tener una estructura fiscal más progresiva", dijo en entrevista con CNN México. Para Mario Luis Fuentes, director general del **Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (Ceidas)**, a través de los programas sociales el gobierno ha buscado romper el ciclo intergeneracional de pobreza, otorgando acceso a salud, educación y medicación, pero no han sido exitosos. Además, no se incluyeron instrumentos específicos para terminar con la desigualdad. "No ha sido suficiente porque ha habido un gran supuesto que no se cumplió. El supuesto es que para que se rompiera el ciclo intergeneracional de pobreza, a través del acceso educativo y de salud, los jóvenes pudieran tener oportunidad de empleo digno", dijo en entrevista con CNN México. Detalló que los jóvenes beneficiados por programas como Oportunidades sí están egresando con mayor número de años escolares, con más visitas a centros de salud y con acceso a alimentos, pero eso no ha redituado en mayores niveles de aprendizaje, salud o nutrición por la mala calidad de los servicios públicos. "Uno de los elementos fundamentales es que mientras no se eleve la calidad de educación que provee el estado, y que los servicios de salud realmente generen hábitos, estamos realmente reproduciendo el ciclo de desigualdad", detalló. Gonzalo Hernández Licona, secretario ejecutivo del **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)**-organismo encargado de la medición de la pobreza en México– aseguró que la desigualdad no se puede combatir únicamente con programas sociales. "En México mejoró el promedio en los últimos años pero la desigualdad continúa. ¿Por qué? Porque hay elementos estructurales, yo diría, en donde la desigualdad está presente y que las acciones no han sido suficientemente efectivas. Esos programas (sociales) no son suficientes si no podemos estructuralmente mejorar el tema de acceso igualitario a oportunidades a recursos e ingresos que va más allá de solamente programas sociales", dijo. Consideró que el combate a la discriminación, una mayor equidad de género y la eliminación de monopolios y duopolios serían elementos que llevaría a México a ser menos desigual. "En México hace falta eliminar un conjunto de barreras para que la igualdad de oportunidades esté ahí", explicó. Detalló que acciones afirmativas, como la discriminación positiva para mujeres y grupos marginados, también podrían ayudar a disminuir la inequidad.

panista, Vicente Fox Quesada –2000 al 2006–, diseñó el Programa Oportunidades, que siguió implementando Felipe Calderón Hinojosa.

El 25 de mayo de 1992 <sup>103</sup> se publicó en el diario Oficial de la Federación, la creación del SEDESOL, que nace de la fusión de la SEDUE y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), quien manejaba el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), basando su estrategia de combate a la pobreza en el Programa Nacional de Solidaridad, buscó establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Por otro lado, el Instituto Nacional de Desarrollo Social <sup>104</sup> (INDESOL) se creó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Uno de sus principales objetivos era y es fortalecer la relación del Gobierno Federal con los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), en materia de desarrollo social, mediante la aplicación de fondos institucionales para el desarrollo de proyectos y de esquemas innovadores de participación y corresponsabilidad para fortalecer el capital social y la calidad de vida de la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y/o marginación.

A través de la Gestión de Proyectos del Programa de Coinversión Social <sup>105</sup>, se pretendió gestionar, distribuir y aplicar los recursos federales de manera efectiva, equitativa y transparente para la ejecución de proyectos, en el marco de la política de desarrollo social, impulsados y desarrollados por los actores de la sociedad civil.

En México, después de 71 años de un régimen controlado por un sólo partido, que llegó a ser el más antiguo del mundo y que se caracterizó por su corporativismo y presidencialismo exagerado, surgió a partir del año 2000, un nuevo gobierno dirigido por el Partido Acción Nacional que gobernó México hasta el año 2006.

Una de las grandes tareas que enfrentó el gobierno de Fox, fue la de “combatir” a fondo la pobreza que padecían y padecen millones de mexicanos. En

---

<sup>103</sup> En septiembre del 2001, el INSOL se transformó en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)

<sup>104</sup> [http://sedesol.gob.mx/calidad/Practicas\\_Exitosas/RI/14\\_INDESOL.pdf](http://sedesol.gob.mx/calidad/Practicas_Exitosas/RI/14_INDESOL.pdf)

<sup>105</sup> En el año 2000 el Fondo de Coinversión Social cambió de denominación a Programa de Coinversión Social (PCS) y su presupuesto, que tenía origen en el Ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza), pasó al Ramo 20, Desarrollo Social (SEDESOL,2000).

este sentido, el gobierno propuso cambios en las políticas sociales de bienestar. El gobierno mexicano adquirió el compromiso de crear un Plan Nacional de Acción en Favor de la Infancia al participar en la Sesión Especial sobre Infancia, realizada en el mes de mayo de 2002, en la Sede de las Naciones Unidas de Nueva York.

Este Plan tenía que orientarse a la puesta en práctica del Plan de Acción, que resultó de la Sesión Especial sobre Infancia; los gobiernos presentaron sus planes nacionales antes de mayo de 2003. En la misma Sesión Especial sobre Infancia, el Presidente de la República se comprometió a la consolidación del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA), como instancia rectora de las políticas públicas sobre la infancia, por lo que durante las semanas posteriores se esperó que desde dicha instancia (creada en el 2001) se iniciaran los trabajos respectivos para tal efecto.

En la nueva política social del nuevo gobierno, denominada la *Política Social en el 2001*, se destacaba lo siguiente:

La política social tiene como objetivos asegurar el pleno ejercicio de la libertad personal, multiplicar las oportunidades de progreso material, favorecer el desenvolvimiento intelectual y propiciar el enriquecimiento cultural de las personas. Una política social que promueva la capacidad, la fuerza y voluntad de todos para abastecerse a sí mismos y propugne por la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión, eliminando tutelajes y paternalismos; se trata de una política incluyente y liberadora. Se considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país. El compromiso en esta materia fue alcanzar un sistema educativo informatizado, estructurado y descentralizado; con instrucción de calidad, condiciones dignas y maestros profesionales. Con la intención de establecer la creación de la capacidad en la sociedad misma, la subsidiariedad, la creación de capital humano y social como principios de las relaciones con la sociedad.

El gobierno de Vicente Fox, pretendió abandonar las prácticas paternalistas de los programas sociales anteriores. En este sentido se impulsó una política social, cuyo nombre expresa los principios fundamentales del panismo: *gobierno débil-sociedad fuerte ó más sociedad y menos gobierno*, contrariamente vistos los resultados, se podría decir que esta ecuación se transformó en: "gobierno débil,

sociedad débil”. Es así como se sustituye “*Progresas*” a través el proyecto denominado “*Oportunidades*”.

En la página web de la Cámara de diputados del Gobierno Mexicano<sup>106</sup> se ha publicado el programa de desarrollo social del gobierno, presentando en el Plan Nacional del Desarrollo, según el gobierno el

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) combina políticas universales como la educación y la salud, junto con políticas focalizadas orientadas a grupos específicos, como es el caso de la población en condiciones de pobreza extrema. En concordancia con lo anterior, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (PNDS), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), tiene como objetivo central la reducción de la pobreza, razón por la cual todos los programas están diseñados con ese propósito. El PNDS se propone tres objetivos más: generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario. El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 propone una serie de indicadores para medir la reducción de la pobreza y la marginación y la Sedesol es la encargada de darles seguimiento.

Según se puede leer en la misma página, la estrategia *Contigo*,<sup>107</sup> nace para coordinar y operar los programas sociales con los objetivos de fomentar el desarrollo humano integral y eliminar los rezagos sociales, que padecen amplios segmentos de la población, así mismo la estrategia *Contigo* reconoce que la pobreza tiene múltiples causas por lo cual está basada en cinco vertientes: oportunidades, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad.

*Contigo* tuvo como objeto integrar los diferentes programas de corte social, estos programas fueron y son operados por las Secretarías de Desarrollo Social,

---

<sup>106</sup> [http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/3\\_dsocial.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/3_dsocial.htm)

<sup>107</sup> Solamente en la página web del Sedesol, se encuentran 817 resultados clicando la palabra “Contigo” <http://www.encuentra.gob.mx/resultsAPF.html?q=CONTIGO&client=sedesol>.

Educación y Salud, e así que “Contigo”<sup>108</sup> consistió en cuatro grandes estrategias que implicaron nuevos ámbitos de acción para la política social:

- **Ampliación capacidades:**

Educación, salud y capacitación laboral de todos, con énfasis particular en los niños y adultos jóvenes. Se quería que todo mexicano contara con la posibilidad de adquirir educación, buena salud y niveles nutricionales adecuados de manera que tuvieran posibilidades de participar activamente y plenamente en la sociedad.

- **Generación de oportunidades:**

Generar opciones (desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo) para catalizar y capitalizar las capacidades. Las oportunidades de empleo e inversión, decía el gobierno, son indispensables para que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar e ingresos que permitan satisfacer las necesidades de consumo y de ahorro de cada familia.

- **Proveer protección, previsión social y salud para todos:**

La protección social, es indispensable para contar con seguridad, la cual permitiría planear el futuro y ver más allá de las apremiantes necesidades de mañana. Permite invertir y tomar decisiones de largo plazo. La protección social, garantiza que las personas y las familias tengan la capacidad no solamente para sobrevivir sino también para mantener su nivel de vida ante eventos catastróficos como enfermedades graves. Es una protección contra riesgos. Ofrece la seguridad de poder superar los problemas de corto plazo en vez de que estos se conviertan en factores que empujan a las familias a la pobreza. La protección social garantiza que las capacidades y las oportunidades tengan seguridad contra riesgos individuales y colectivos.

---

<sup>108</sup> Enrique Valencia Lomelí, \*La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance en Asian Journal of Latin American Studies,

Vol. 19, No.1, pp, 2006.



- **Formación de patrimonio, fomento de la vivienda y el ahorro:**

*De los adultos y sus familias para que tengan solvencia, gocen de oportunidades para aplicar sus capacidades y emprendan nuevas actividades, promoviendo así el progreso de sus hijos y garantizando una vejez digna.*

Los instrumentos para convertir las estrategias en resultados, se organizaron en 9 vertientes de acción, cada una de ellas con sus respectivos programas, presupuestos, metas y acciones específicas. La declaración de las promesas de este programa parecía estar llenas de buenas intenciones ya que como se lee:

La generación de ingresos está determinada por la posesión de activos: capital humano como educación, salud y nutrición; capital físico como vivienda, servicios básicos, capacidad de ahorro, capacidad de generar patrimonio; y capital social tal como la confianza, normas, redes sociales, valores culturales, relaciones familiares. Sin embargo, para usar eficientemente estos activos deben existir oportunidades para ingresar al mercado laboral y para realizar inversiones en proyectos productivos. Así, se considera que la política social debe dirigirse a eliminar las restricciones a la adquisición de capacidades por las personas, así como las oportunidades de utilizar estos activos productivamente. Se propone una política social integral, incluyente, participativa, democrática y corresponsable. La integralidad de la política social se dirige en dos sentidos: un enfoque territorial, de atención a microrregiones, y un enfoque complementario de atención específica a lo largo del curso de vida. Contigo involucra la participación del gobierno federal, los gobiernos locales, la comunidad, las familias, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad académica.

La encargada de dirigir las políticas sociales era y es la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que manejaba las políticas sociales, focalizadas a la superación de la pobreza y la marginación y se dividía en tres subsecretarías: de Planeación y Prospectiva, de Desarrollo Humano y Social, y de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. De esta forma, la Secretaría opera en dos campos fundamentales: desarrollo social y humano, y ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda.

Para ese entonces la Secretaría de Desarrollo Social tenía 3 órganos sectorizados y descentralizados y 9 entidades coordinadoras, como se puede ver en la siguiente tabla:

**Tabla 6. Órganos sectorizados de la Secretaría de Desarrollo Social**

Órganos sectorizados de la Secretaría de Desarrollo Social	
Órganos desconcentrados	Entidades coordinadoras
<b>Oportunidades</b> _Coordinación General del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	<b>Corett</b> _Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
<b>Conafovi</b> _Consejo Nacional de Fomento a la Vivienda	<b>Fonhapo</b> Fondo Nacional de Habitaciones Populares
<b>Indesol</b> Instituto Nacional de Desarrollo Social	<b>Fonart</b> Fondo Nacional para las Artesanías
	<b>Diconsa</b> Distribuidora Conasupo
	<b>Liconsa</b> Leche Industrializada Conasupo
	<b>Inapam</b> Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.
	<b>Conaza</b> Comisión Nacional para las Zonas Áridas

Elaborado por la Comisión de diputados del Gobierno de México (disponible en [http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/3\\_dsocial.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/3_dsocial.htm))

Uno de los objetivos fundamentales del programa “Contigo”, fue la promoción mayor y mejor de la interacción entre y dentro de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, e impulsó una nueva relación entre gobierno y ciudadanía para lograr la mayor eficiencia en las acciones de los sectores público y privado en la política social.

No obstante a que estos objetivos se centraron de la distribución del poder como una cuestión clave, es importante añadir que en el marco de la reforma política (del Estado) no se planteó una descentralización real que permitiera llevar a cabo este objetivo cabalmente.

Lo anteriormente mencionado, planteó algunos elementos claves que no fueron visualizados en esa nueva estrategia de la política social, como por ejemplo la nueva gestión pública, ya que la política social también pasa por definir los elementos del *cómo* se desarrollará la misma en la sociedad. En este sentido, hay dos cuestiones que son esenciales: uno, la reforma política del sistema político mexicano que debió establecer una verdadera reforma del Estado y por ende,

institucional. Y dos, muy implicada en la nueva estrategia, percibir a las personas como oportunidad, esto implica que las políticas del bienestar para las personas no son costos, sino inversión. Características que coadyuvan para ir construyendo el capital humano y social necesario para el logro de la participación en los proyectos y programas sociales.

No obstante, esta fue una nueva propuesta de política social, fue importante que el gobierno mexicano se plantease retos concretos de equidad, para no caer en los mismos errores de las políticas de desarrollo social de anteriores gobiernos:

En primer lugar, fue importante comprender que el estado de salud de las personas, es la resultante de la acción de una serie de factores, entre los que se destacan las condiciones ambientales y el saneamiento básico, los hábitos de vida y la alimentación, las acciones preventivas y la disponibilidad de centros curativos.

Por tal motivo el Estado debió y debe plantearse los siguientes desafíos:

- Impulsar con coherencia la estrategia de atención primaria. Ésta consiste en saneamiento básico, refuerzo nutricional y programa de salud primaria
- Consolidar un sistema de atención que provea servicios de calidad a las grandes mayorías
- Reformar la organización del Sistema Público de Salud.

En segundo lugar, hubiera sido importante, que el gobierno lograra hacer eficiente en la administración, ejecución y evaluación de esta estrategia “Contigo”, promoviendo reformas institucionales que descentralizaran el poder.

En tercer lugar, se debería haber dado prioridad seriamente, al diseño de la política social, a la sociedad misma (organizaciones civiles) para que conjuntamente con el sector gubernamental y el privado, se lograra articular esfuerzos de participación ciudadana.

En las intenciones del diseño de las políticas gubernamentales, así como del presupuesto público, se pretendió utilizar una estrategia de transversalidad, lo cual implicó la acción coordinada entre las diferentes dependencias de la administración pública federal, para el logro de un objetivo determinado con el objetivo de trascender las políticas sectoriales y se aplicaron políticas integrales, que incluyeron acciones en diferentes ámbitos. Aparentemente la política de desarrollo social y de combate a la pobreza siguió esta estrategia, pero basta solamente dar un ejemplo de la gestión de un programa intersectorial, como el Programa de Empleo Temporal,

que tuvo el objetivo de generar opciones de ingresos a corto plazo, en el cual intervinieron la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para darse cuenta de la complejidad de la gestión misma. Muchos de los pasajes necesarios para llevarlo a la práctica y ponerlo en acción tuvieron que ver con una serie de factores intrínsecos y extrínsecos al sistema político mismo: gobernabilidad y *governance*, coordinación, reglamentación de acuerdos intersectoriales, personas preparadas o no preparadas, para llevarlos a cabo y sobre todo la voluntad política de las instituciones en hacerlo.

#### **4.5.3 Acercamientos y contradicciones en la elaboración del Programa Nacional de Acción**

Algunos acontecimientos son ejemplo de lo mencionado anteriormente, el COIA que fue creado el 24 julio de 2001, fue una de las tantas iniciativas que sucumbió dentro de las contradicciones que comenzaron a ser características del gobierno foxista.

Así para principios de 2002, el presidente de este Consejo había renunciado ya al gabinete; al poco tiempo la Secretaria Técnica del mismo, también presentó su renuncia, por lo que hasta la Sesión Especial sobre Infancia no se tenía claro que instancia se haría cargo de elaborar el Plan Nacional de Acción y de alguna forma se pensó que el anuncio del presidente Fox, revitalizaría dicho organismo.

Sin embargo luego de la Sesión Especial, el COIA prácticamente desapareció y fue más bien desde el gabinete social (conformado por las Secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social) desde donde se comenzaron los trabajos para el diseño de un Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia, denominado PAFI.

En particular los trabajos los encabezó, el área de Planeación y Prospectiva del SEDESOL en estrecha colaboración con el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) perteneciente a esta misma Secretaría.

En este marco el INDESOL, convocó a dos reuniones (una en julio y otra en agosto del 2001), invitando algunas organizaciones del área de infancia, vinculadas

a los proyectos de Coinversión de dicho instituto, en ellas presentó al equipo encargado de la elaboración del PAFI y se señaló la pretensión de tenerlo listo en el mes de noviembre.

En estas reuniones, miembros de ONG's vinculadas a la Red por los Derechos de la Infancia en México, señalaron la importancia de realizar un Foro para recoger propuestas de este sector, facilitando la presencia de representantes de Organizaciones de los Estados de la República. Además, se insistió en la necesidad de contar con una instancia articuladora de la política pública y se hizo presente la preocupación por la idea, de que esta responsabilidad, estuviera cambiando entre las diversas instancias del gabinete social. En algún momento, la representación gubernamental señaló la posibilidad de facilitar la realización de este foro pero ello nunca se concretó.

En la última reunión, la representación gubernamental, se comprometió a realizar una reunión en 15 días, en donde invitarían a algunas organizaciones más. Los acercamientos en torno a este proceso no se reanudaron hasta finales de septiembre.

Mientras tanto, como resultado del Foro de difusión y seguimiento, realizado en el mes de julio por parte de organizaciones civiles y redes vinculadas al proceso de seguimiento de los acuerdos de la Sesión, este grupo de Redes y ONG's comenzó a hacer circular el pronunciamiento derivado de dicho Foro. En el pronunciamiento se expresaban las preocupaciones centrales relacionadas con el Programa. Para principios de noviembre del 2002, ese pronunciamiento había sido respaldado por cerca de 250 ONG's de todo el país y se había entregado a los responsables del PAFI en el gabinete social.

A principios de septiembre, de frente a una nueva convocatoria realizada por la SEDESOL a las ONG's, que trabajan en el ámbito de niños de la calle, vuelven a trabajar en torno a las posibles políticas públicas que serían erogadas para esta población y que estaban encuadradas dentro del PAFI. Las ONG's aprovecharon el espacio recién creado, para insistir en la necesidad de fomentar la participación del amplio sector civil para el resto de los temas relacionados con el PAFI.

Por otro lado, las Organizaciones relacionadas con el seguimiento de la Sesión Especial plantearon presentar el pronunciamiento ante la opinión pública a través de una conferencia de prensa, con el fin de insistir en la necesidad ya

señalada. Dicha conferencia no se realizó debido a que desde el INDESOL, se accedió a crear talleres de trabajo con algunas ONG's en temas que se incluirán dentro del PAFI.

En este contexto, el INDESOL organiza una primera ronda de talleres en los que participan funcionarios del gabinete social y algunos de representantes de Organizaciones o Redes de la Sociedad Civil.

La primera ronda de reuniones se realizó del 12 al 18 de octubre. Los temas que se trataron fueron:

- *Marco General*
- *Legislación*
- *Población vulnerable:* en este se realizan diferentes grupos (niños trabajadores, discapacitados, indígenas, y víctimas de violencia; además de que ya existe un grupo de trabajo con el tema de niños de la calle)

En estos talleres se presenta un guión semi-anotado, sobre el cual el gabinete social se encontraba trabajando y que propone la estructura general de lo que será posteriormente el PAFI (según una de las últimas versiones).

Solamente para el tema de legislación, se realizaron más de una reunión de trabajo. En general puede decirse que a dichos talleres no asistieron más de 15 ONG's, de las miles que operan en el territorio nacional en el ámbito de la atención de la infancia.

No obstante, con este ejercicio las autoridades encargadas de la elaboración dieron terminada la etapa de la Consulta. Miembros de las Organizaciones, que habían sido invitados a participar en algunos de los espacios relacionados con este proceso, mantuvieron la dinámica de tratar de incluir propuestas surgidas desde su experiencia para que fueran consideradas dentro de la agenda, pero también de manifestar públicamente su inconformidad respecto de la práctica que prevaleció, consistente en pretender la participación de ONG's sólo con fines de legitimación de un documento que les era ajeno.

Así, en un contexto en el que volvió a imperar la simulación de parte de la administración federal, hecho que caracterizó a anteriores gobiernos, el PAFI fue presentado en diciembre del 2002 ante la presencia de Carol Belamy representante del UNICEF, con lo que se buscó cumplir con la parte formal del compromiso adquirido.

En esa misma semana, algunas Organizaciones presentaron en una conferencia de prensa su postura respecto a los resultados de este proceso y exhortó al gobierno federal, a comprometerse mayormente para dar cumplimiento a los acuerdos internacionales.

Paralelamente, se produjo un documento de propuestas para garantizar los derechos de la infancia, que recoge las propuestas más importantes enviadas al gobierno y que, por supuesto, no fueron prácticamente incluidas en el PAFI.

En suma las contradicciones en el proceso de elaboración, relacionadas con la participación pueden concretarse en:

- Escasa participación de instancias y actores relevantes en su elaboración: la exclusión no sólo alcanzó a los miembros de la sociedad civil, sino también a instancias de gobierno federal y locales que podrían haber aportado elementos significativos al programa. El documento resultó todavía desconocido a la sociedad civil y a las propias instancias de gobierno. Funcionarios de diversas instancias de gobierno se quejaron por el “secuestro” del documento de trabajo, realizado por el reducido grupo de personas responsables de su elaboración;

- Cero participación infantil. Un pequeño grupo de niñas y niños (unos 20) fueron convocados para ilustrar una versión infantil del PAFI (entre este grupo se encontraban hijos de los propios funcionarios involucrados en su elaboración);

- Uso de la presencia de un número muy reducido de miembros de sociedad civil para avalar una supuesta participación ciudadana.

Por otro lado, también hubo deficiencias metodológicas que fueron señaladas oportunamente y por escrito a los funcionarios responsables de su elaboración y que explicaron el contenido deficiente del documento<sup>109</sup>.

Dentro de los avances que pueden encontrarse en el PAFI, la Red por los derechos de la infancia (REDIM) detectó que:

- Se trató de una panorámica general, que permitió ubicar los diversos programas que realizaron las principales instancias del gobierno federal relacionadas con la infancia mexicana.

---

<sup>109</sup> Gerardo Sauri Red por lo derechos de la Infancia, México, 2003.

- Incluyó datos al momento actuales, relacionados con el estado de la infancia mexicana, sobre todo en aspectos como salud y educación

- Identificó importantes problemas que debieron ser atendidos por las políticas públicas, en particular, el capítulo relacionado con el marco jurídico mostró diversos pendientes a nivel tanto federal como estatal para armonizarlos con la Convención de los Derechos del Niño.

- Incluyó un capítulo referido a la participación infantil, lo que fue novedoso de frente a los programas de administraciones anteriores.

- Contempló algunos mecanismos de monitoreo y evaluación relevante: el Sistema de Seguimiento de la Situación de la Infancia y Adolescencia (SESESIA), que recopiló la información producida desde diversos sistemas de información gubernamental o el COIA (aunque en su primer período no tuvo suceso) que fue identificado como organismo para la coordinación y seguimiento del programa.

- Se realizó un compromiso para que se mantuviera actualizada una Agenda Nacional de la Infancia y la Adolescencia.

- Aspiró a impulsar la creación de programas estatales del mismo tipo.

- Estableció metas claras y medibles en los temas de salud y en menor grado, de educación.

Lamentablemente parte de estos avances en los contenidos se vieron restringidos tanto por las limitaciones, como por la aplicación misma y por parte de las organizaciones se encontraron varias limitaciones de diversa naturaleza.

A continuación se señalan,

- En cuanto a los aspectos metodológicos, careció de un marco metodológico claro, que pudiera haber sido utilizado por las diferentes personas que intervinieron en el proceso de su elaboración, tratando de homologar criterios, enfoques e incluso detalles técnicos para la redacción desde el proceso mismo de elaboración de cada capítulo.
- Cada uno de los capítulos, presentó serias diferencias que no se lograron resolver con la edición. Estas deficiencias, hicieron difícil un análisis apropiado de los temas contenidos (como por ejemplo el diagnóstico o las metas y objetivos). Al parecer esto se debió al poco tiempo con el que se contó para integrar todos los contenidos en un solo documento.



- La falta de una estructura común, provocó también un grado diverso de extensión en cada capítulo y que el texto se apreciase más como una colección de ensayos diversos.
- El aspecto de mayor carencia fue la falta de ejes de articulación conceptual que contribuyó a generar confusión sobre los propósitos del PAFI.

Por ejemplo, en el caso del diagnóstico, en capítulos como el de educación o el de participación infantil, pareció tratarse más bien de un informe de actividades sobre lo que se había hecho en cuanto a los compromisos contraídos dentro de la Sesión Especial sobre Infancia, dando la impresión de que eran pocos y de poca dimensión, los aspectos a corregir.

Así mismo, con el caso de las metas u objetivos a lograr, en documentos como el de marco jurídico, estas aparecen en forma poco clara (ni siquiera se les menciona como tales) y tienen un tono de buenos propósitos, siendo el resultado de esta falta de unidad de criterios.

Desafortunadamente, quienes elaboraron el documento no atendieron a la recomendación que hizo la Red por los Derechos de la Infancia en México que había precisado los mismos, aclarando que era necesario:

- Establecer los criterios metodológicos;
- Darle carácter de programa, sobre todo en términos de diagnóstico;
- Hacer una selección de problemas estratégicos, presentados en forma de causa-efecto.
- Visualizar aquellas metas que realmente se orienten a su solución;
- Depurar las metas para que de manera clara sean respuesta a los problemas detectados;
- Generar indicadores para esa población.

La Red también señaló previamente otras deficiencias que no se atendieron:

- Se confundió diagnóstico con informe de actividades. La vasta cantidad de información da la apariencia – como se señaló pareció tratarse de un informe de actividades y no sólo un diagnóstico de los aspectos a fortalecer y de los vacíos a considerar. No se trató de un aspecto menor, vistas las declaraciones hechas por el Presidente Fox, semanas después de la Sesión Especial sobre Infancia, y que con un tono triunfalista señalaban que México

ya habría cumplido con el 80% de las metas allí acordadas, dando la impresión de que era poco lo que se tenía que hacer en esta materia.

Entonces según lo visto hasta ahora, algunos de los serios límites del PAFI, es que pareció más bien un inventario de acciones realizadas por el gobierno, más que una política articulada, a través de estrategias claramente definidas, por lo tanto, no implicó el esfuerzo de las autoridades de revisar sus políticas públicas a la luz de los nuevos compromisos que contraídos en la Sesión Especial sobre Infancia.

Lo más grave de todo es que tales deficiencias hicieron muy difícil, que los mismos funcionarios de gobierno encontraran en dicho documento líneas coherentes y metas claras a cumplir; salvo en casos muy puntuales como el de salud.

Las ambigüedades frente al cumplimiento de la Convención como firme propósito.

Los propósitos incluidos en los diversos capítulos, no aparecen con la clara intención de cumplir con la Convención de los Derechos del Niño. Hicieron falta referencias más exactas a este tratado y a las disposiciones específicas, sobre los derechos del niño, sobre todo las relacionadas con los capítulos que en particular, iban a ser incluidos en la Constitución Mexicana<sup>110</sup>, visto que según De la Torre<sup>111</sup>, pese a la importancia de los preceptos constitucionales, que hacen que estos sean exigibles, los mismos no precisan suficientemente, el alcance de los derechos sociales, las circunstancias que los hacen exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos.

De alguna forma, estas son debilidades, que aparecieron también en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en las escasas referencias a la infancia y que en el PAFI no se corrigieron.

---

<sup>110</sup> "La legislación vigente, particularmente los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela la prioridad que se asigna a distintas capacidades básicas, y a su vez sirve de guía para políticas públicas concretas. Por este motivo cabe preguntar si en México las capacidades básicas son adecuadamente reconocidas en el marco jurídico. La Constitución establece las diversas formas de protección que gozarán los individuos frente a los demás y ante el Estado, especificando los límites que tendrán sus libertades, y definiendo los derechos de carácter social. En principio, la política pública tendría como objetivo central, dar vigencia a este grupo de derechos, entre otros, a través del marco general para dicha política pública, como el Plan Nacional de Desarrollo o por medio de programas específicos.

<sup>111</sup> . De la Torre Rodolfo: "*Ley de Desarrollo Social. Análisis y Evaluación de Anteproyectos de Ley del PAN, PRI y PRD*". Cuadernos de Desarrollo Humano. No. 4. SEDESOL. México. 2002.

Se propusieron aseveraciones como: “tendremos que realizar para mejorarla calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes”, en vez de: “cumplirlos derechos de niñas, niños y adolescentes como condición para garantizarles una mejor calidad de vida”.

Este tipo de precisiones podrían haber evitado las ambigüedades que prevalecieron en el texto “Un Mundo apropiado para los niños” y que fueron oportunamente señaladas por las ONG’s a nivel internacional. Desafortunadamente tales recomendaciones tampoco fueron atendidas.

El CONEVAL<sup>112</sup> realiza en el año 2008, el Informe de evaluación de la política de Desarrollo Social en México, si bien el informe, realiza un desglose entre varios ítems como, “Cobertura de servicios básicos, “Alimentación y nutrición” y “Seguridad y protección social”, observa que en el área urbana programas como Procampo y Oportunidades no han tenido un efecto importante en la reducción de la pobreza a corto plazo<sup>113</sup>.

Por otro lado se afirma que

(...) las instituciones de salud y educación en México han tenido una notable continuidad; sin embargo, el gasto en programas sociales ha tendido a cambiar radicalmente de una administración a otra, lo cual dificulta entender con claridad la dirección y objetivos a corto, mediano y largo plazo de la política de desarrollo social, así como tener conocimiento sobre la eficacia de ésta. Así mismo, durante el siglo XX, persistió la falta de transparencia y rendición de cuentas en el gasto social.

A pesar de haber sido votada la Ley General de Desarrollo Social, que ha ayudado a mejorar la institucionalidad de la política social en el país<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

<sup>113</sup> <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/2509.pdf>

<sup>114</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

El aspecto según las organizaciones, uno de los más controvertidos, fue presentar la historia de la infancia en México y del propio país, como un proceso lineal.

Se presentó una visión lineal y sin contradicciones de la historia reciente de la infancia y de los esfuerzos por cumplir los compromisos adquiridos en el ámbito internacional, no hubo ninguna contradicción, ni ruptura, con las políticas del pasado.

Lo anterior, llamó la atención porque en diversos textos se habla de “una nueva forma de gobierno”, sin embargo, como se verá, fue difícil distinguir entre la política foxista y las formas de las anteriores políticas, vista la manera en que se presentaron los avances: *como una progresión libre de contradicciones en la que sólo se acumulaban los aciertos.*

Según Sauri (2003), el documento dejó la sensación que los planes presentados por administraciones anteriores, tenía la lógica de lo que fue el predominio de un partido de Estado, en donde había poco interés en evidenciar las contradicciones y los graves errores cometidos en lo general y lo particular, con el fin de proteger a una clase política.

Las organizaciones relevaron que:

(...) una de las principales deficiencias del texto en los tonos como los señalados, no facilita la identidad, la credibilidad y, por tanto, la movilización en torno a la causa enarbolada dentro del PAFI. Lo anterior, no es cosa menor, sobre todo de un documento surgido desde un gobierno que se denomina, del cambio. Es un error aceptar sólo las lecciones aprendidas que –por ejemplo, en materia de cumplimiento de las metas de la Cumbre de 1990, reportó el gobierno de Zedillo al final de la década. No es de extrañarse que, luego de las elecciones de julio de 2003 (distrito federal), diversos analistas políticos ubiquen en esta actitud asumida por el gobierno de Fox, parte de las determinantes de su bajo nivel de votos alcanzados por el partido en el gobierno.

Existen lecciones aprendidas de mayor peso, a las que no se les dio cabida en el pasado, bajo esa dinámica perversa de presentar un país de fantasía.

Muchas de esas lecciones aprendidas, tienen que ver con aspectos que en diversos documentos han señalado diversas organizaciones:

- La forma en que se elaboraron y llevaron a cabo los planes de acción a favor de la infancia.

- Los mecanismos de seguimiento

- Las deficientes reformas legales.

- La débil inversión en gasto social y la falta de indicadores sobre su efecto en la infancia.

- Los deficientes espacios para la participación de la sociedad civil y de la infancia en el diseño, seguimiento, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

También resultó grave, que no se haya dado cuenta del impacto que han tenido las políticas económicas en la población en general y en la infancia en particular, sobre todo cuando el propio gobierno de Vicente Fox ya puso en cuestión estos aspectos en diversos Foros Nacionales e Internacionales.

Es así que con el PAFI, ocurrió lo que con sus antecesores Programas Nacionales de Acción a favor de la Infancia: lejos de ser un instrumento articulador de estrategias de políticas públicas para dar cumplimiento a los compromisos de la Sesión Especial sobre Infancia, se trató más bien de un texto que reflejaba la existencia de políticas contradictorias e incoherentes, con poca utilidad para redefinir las políticas públicas; peor aún el PAFI pareció más bien un documento que avaló las prácticas ya existentes y que mostró pocos esfuerzos serios, para modificar favorablemente las difíciles condiciones de vida de la infancia mexicana.

No obstante, desde el PAFI, el gobierno de Fox presentó numerosos avances en el cumplimiento de las metas; ello se debió principalmente a que las metas más sólidas se encontraron en el área de la salud (manteniendo su carácter profundamente asistencial), y a que los indicadores mejor diseñados desde hace varios años son los de dicho sector. Por lo pronto la existencia del PAFI, tuvo poco impacto en el diseño y ejecución de las políticas públicas: cada instancia de gobierno se sostuvo en el desarrollo de sus programas y acciones en forma desarticulada, lo cual fue más notorio en la relación de los gobiernos estatales y municipales (en donde se experimentaron las mayores necesidades de incorporar los compromisos internacionales).

Incluso, en el plano del gobierno federal, las pugnas entre instancias por el control de centros de decisión y protagonismo político, trajeron como resultado el

debilitamiento de mecanismos, que podrían haber sido de utilidad para un mejor diseño de las políticas públicas. Este es el caso del COIA que ha transitado entre ser una instancia coordinada directamente por la presidencia de la República a otra dependiente de una subsecretaría dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, lo que indudablemente le restó fuerza y capacidad de convocatoria aún dentro del gobierno federal; de hecho este organismo no tuvo mayor actividad desde su fundación y como fue de esperarse resurgió en el momento en el que fue necesario informar a la Comunidad Internacional sobre los avances en el cumplimiento de los acuerdos, como había ya ocurrido en el pasado. Adicionalmente los espacios de participación de sociedad civil también fueron limitados, sea por su deficiente diseño o porque simplemente no fueron puestos en marcha.

Por otra parte, la participación infantil se mantuvo en una dinámica mediatizada y reducida a momentos de consulta que no es tomada en cuenta para el diseño y evaluación de las políticas públicas.

A pesar de todo, se pudieron registrar algunos logros, fue así que se relevó el Sistema de Indicadores sobre Infancia, en una versión aún muy reducida y cuestionada por la falta de participación ciudadana en dicho sistema, pero que sin duda fue un inicio para tener mayor información sobre la situación de la Infancia en México.

No obstante este pequeño avance, las ONG's, sufrieron una enorme crisis financiera que las colocó en la situación de depender de fondos gubernamentales, fondos que tenían un carácter clientelar y de captación, esto fomentó en parte, como veremos más adelante, una discusión entre las organizaciones.

Algunas de ellas, colaboraron en diversas iniciativas de planes estatales y federales para influir en la agenda política a favor de los derechos de la infancia con la estrategia de apuntalar las obligaciones adquiridas por el estado mexicano en los ámbitos internacionales. Es necesario mostrar algunos de los ejemplos relevantes:

- La participación de redes y ONG's en la elaboración de la agenda de derechos humanos promovida desde la Secretaría de Gobernación, en donde existió un capítulo dedicado a los derechos de la infancia.
- Las iniciativas estatales promovidas por ONG's orientadas hacia la creación de leyes estatales de protección de los derechos de la infancia.

Ante este panorama es que las organizaciones consideraron que bien vale la pena fortalecer los espacios de difusión de la situación de la Infancia y de las propuestas para mejorarla, así como ampliar los mecanismos de enlace entre las diversas iniciativas.

Se observa por lo tanto que:

(...) los programas sociales en México presentaron una altísima fragmentación, en cuanto a la gran cantidad de instituciones y dependencias gubernamentales nacionales y estatales que pretenden aplicar, poner en acción, monitorear y evaluar el mismo fenómeno, esto hace difícil el conocimiento y la sistematización de la información. No se ve una evaluación ni horizontal, ni tampoco transversal en las políticas sociales específicas, que finalmente son erogadas por tantas y distintas dependencias e instituciones de la administración pública, lo que hacen altamente compleja la comprensión e institucionalización de las buenas prácticas. (Carvajales, 2011).

#### **4.6 Los programas federales para la infancia y la adolescencia, ¿una promesa incumplida?**

Hemos desarrollado hasta ahora, la cuestión de los programas de la infancia a nivel nacional, haremos ahora un recorrido en lo que es la política social del Distrito Federal, el compromiso que realizó el gobierno de la ciudad en cuanto a la CDN y algunos de los programas aplicados.

El Artículo 122 constitucional señala que, dentro de las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, está la de legislar en las materias que expresamente se le confiere. En tal sentido, la I Legislatura de la Asamblea Legislativa aprobó el 21 de diciembre de 1999 la Ley de los Derechos de la Niñas y Niños en el Distrito Federal que fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero del 2000<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup>Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero del 2000. [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx).

Esta ley, ha sido registrada como la primera que en su tipo, ha tratado de corresponder a los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en el marco de la Convención de los Derechos del Niño, ya que es contemporánea a la reforma y adición del artículo 4° Constitucional en esta materia (aprobadas el 13 de diciembre de 1999 y promulgadas el 6 de abril del 2000) y precedió a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (aprobada por el Congreso de la Unión en abril del 2000) de carácter federal.

La Ley de los Derechos de la Niñas y Niños en el Distrito Federal en su Artículo 17 obliga al Jefe de Gobierno a crear los mecanismos e instancias para el cumplimiento de la misma. En otras palabras, las políticas públicas en el Distrito Federal tendrían que cumplir con lo establecido tanto en la Ley citada como en la propia CDN.

Sin embargo, el gobierno del Distrito Federal, retuvo que era necesario elaborar un diagnóstico sobre la situación de la infancia, es así que en mayo del 2007, se creó el Comité Coordinador de la comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que tuvo como objetivo, elaborar un diagnóstico y un programa de derechos humanos para el distrito. De frente al representante de la Alta Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se firmó tal acuerdo, involucrando varios sectores de la administración del gobierno del Distrito Federal y varias organizaciones de la sociedad civil, que se comprometieron a trabajar en este diagnóstico y programa. Entre los actores se encontraban: el gobierno, la asamblea legislativa y la comisión de DD.HH del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia, el Gire (Grupo de información en reproducción elegida), Fundar, la Red por los derechos de la infancia, el centro de Análisis e Investigación, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad Panamericana, que firman una carta compromiso. Más adelante, tomaremos la casi totalidad del diagnóstico, como forma de demostrar que todavía queda y quedaba mucho por hacer y que los datos no mostraban un mejoría respecto a la infancia.

Algunos datos nos ayudarán a comprender cuál es la presencia de la infancia y la adolescencia en el Distrito Federal, los datos fueron aportados por el Sistema de Seguimiento de la situación de la Infancia y la Adolescencia, (datos basados en las proyecciones del Co.Na.Po) y muestran que en el 2002 el 31.6 % de los 8.857 833 habitantes del Distrito Federal se ubicaban entre los 0 y los 17 años de edad, o sea



que teníamos una población de 2.799.075 niños y jóvenes; mientras, a nivel nacional el porcentaje de población infantil y adolescente era de 38.2%.

Se observa además que la tasa de crecimiento de población infantil y adolescente es de -1.0 en el D.F. y de -0.5 a nivel nacional, lo que habla de una pequeña reducción de la proporción de este grupo de edad dentro de la población total, tanto a nivel de toda la República como en la capital.

Un aspecto relevante a resaltar según el SISESIA, es que la tasa de cobertura en educación básica (primaria y secundaria) de 6 a 15 años durante el período 2001-2002 fue del 93.7% en el D.F. y 91.5% en la República; mientras que la eficiencia terminal en primaria fue de 94.3% en el D.F. y 86.3% a nivel nacional. Siendo la tasa de cobertura en el D.F, levemente superior a la nacional, la eficiencia terminal en dicha entidad da signos de mejores logros que los obtenidos en la República en general<sup>116</sup>.

La aprobación de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, constituyó un largo proceso de trabajo tanto de diversos diputados, como de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y funcionarios públicos que participaron en diversos debates y negociaciones.

Un grupo de ONGs, denominado el “Comité por la Ley de Niñas, Niños y Adolescentes”, participó activamente en la mayor parte de las sesiones de análisis y discusión, a las que fueron convocadas por los diversos diputados que conformaron en ese entonces, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables y que fue, la que impulsó dicha iniciativa.

Las organizaciones del Comité habían elaborado en 1998, la Propuesta de Ley de Niñas, Niños y Adolescentes (de carácter nacional), documento que fue entregado a principios de 1999 a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables a fin de alimentar las propuestas que se estaban elaborando en ese momento.

---

<sup>116</sup> Las dependencias del Gabinete de Desarrollo Humano y Social y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática han desarrollado el Sistema de Seguimiento de la Situación de la Infancia y la adolescencia de estadísticas ordenadas y presentadas conforme a los temas del Programa de Acción a favor de la Infancia (PAFI) 2002 – 2010. Las tablas se pueden observar en el sitio web <http://200.23.8.226/sisesia/Quees.html>, SISESIA.

Si bien en la Ley se habló de garantizar los derechos de todos los niños y niñas, resultaba lógico que un instrumento jurídico de este tipo contemplase a aquellas y aquellos que por diversas situaciones se encontraban en condiciones de marginación, vulnerabilidad o desventaja.

El título sexto, de la ley de los derechos de las niñas y niños del Distrito Federal, contempla a niñas y niños que se encuentran en desventaja social pero, bajo criterios difíciles de entender desde aspectos tanto jurídicos como de política pública, visto que cubre sólo cinco situaciones: adicciones, maltrato, calle, trabajo y discapacidad. De hecho, en la ley no se mencionó como tal a la niñez en circunstancias especialmente difíciles, en la línea de la Convención de los derechos del niño, lo cual no hubiera tenido mayor implicación de no ser porque en la ley se omitieron diversas categorías, condiciones o situaciones de niñas y niños señalados en la citada Convención.

Una ausencia también preocupante dentro de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF se ubicó en el tema de educación. De hecho este tema se trató prácticamente de manera enunciativa en la ley en cuestión, lo cual resultó grave, si se considera que sobre la misma existe un enorme debate que muestra, sobre todo, la necesidad de incrementar su calidad para que responda mejor a las demandas de una Ciudad como la del DF.

Llamó la atención, que en la ley General de Educación del Distrito Federal, considerada como una ley avanzada por algunos especialistas en la materia, se omitió hacer referencia a algunos artículos del CDN, como por ejemplo el artículo 28 que trata de la asignación del gasto público para las estructuras y programas educativos, así como también se omitió el tema de la cooperación internacional en cuestiones educativas, haciendo solamente referencia a los aspectos relacionados con los valores y objetivos de la educación, que están presentes en el artículo 29 del CDN<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989. Entra en vigor el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.

Sabemos que, el Estado mexicano al haber ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño se convirtió en Estado parte y tenía la obligación de adoptar las medidas necesarias que garantizaran el respeto de los derechos de la infancia.

En ese sentido, el gobierno de este país tenía la obligación de presentar ante el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, un informe sobre la situación de la niñez en México, que para el 2007, ya había recibido por parte de la CDN, varias observaciones puntuales sobre maltrato y abuso infantil, entre las que destacaban la presencia del abuso físico y sexual dentro y fuera de la familia, sabiendo además de que en la legislación tanto en el plano federal como estatal no se prohíbe específicamente la utilización de castigos corporales en las escuelas<sup>118</sup>.

Ya desde el 1999, las recomendaciones recibidas en vano y que apuntaban a la implementación de programas multidisciplinarios de tratamiento y rehabilitación se podían resumir en los siguientes puntos:

- disminuir el número de maltrato y violencia infantil;
- evitar y combatir el abuso, el maltrato de la niñez dentro de la escuela;
- intensificar la represión legal de estos delitos;
- reforzar los procedimientos y mecanismos adecuados para tramitar las denuncias de abuso de niños con objeto de dar a los mismos un rápido acceso a la justicia.

Tales recomendaciones eran de observancia tanto para toda la federación, los Estados que la componen y el DF<sup>119</sup>.

Así, pese a dichas recomendaciones y a que han existido avances importantes en materia de atención al maltrato infantil, tales como las leyes de asistencia y prevención de la violencia intrafamiliar, los programas de atención al maltrato infantil, el sistema de indicadores sobre violencia intrafamiliar del INEGI y programas de atención por parte del gobierno del DF como el Programa de Atención del Maltrato Infantil (PREMAN); las estadísticas muestran que en el DF los índices siguen siendo muy altos en términos de violencia y abuso hacia los niños a través de prácticas crueles, degradantes, incluidas la tortura y el abuso sexual.

---

<sup>118</sup> Diagnóstico del grupo IV, Comisión de DD:HH del Distrito Federal, año 2007.

<sup>119</sup> En abril del 2007 de Save the Children, revela en su informe que en México, mueren al año mas de 700 niños por violencia al año.

Durante el mandato de Fox y siguiendo la línea que se había propuesto el gobierno nacional, el Gobierno del Distrito Federal en el diciembre del 2000 lanza el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006*, donde se propone una reforma de la educación.

Los 70 años de gobiernos *priístas*, no fomentaron políticas adecuadas para los grupos más pobres de la población y condujeron a muchos de los fenómenos que hoy caracterizan a las grandes urbes del país en donde prevalece la desigualdad y la marginación. Las ciudades ofrecieron alternativas de empleo y mejoramiento de la calidad de vida que el campo no tenía, pero al mismo tiempo se crearon nuevos problemas de índole social para los cuales aún hoy no se tiene una solución.

En la Ciudad de México estos fenómenos, se magnifican debido a que ha sido un polo de atracción para habitantes de todo el país. La familia, que constituyó un lugar privilegiado para el desarrollo de los individuos, la socialización de los niños, la cooperación y el mantenimiento de los lazos afectivos entre sus miembros, ve paulatinamente su desintegración, debido a factores económicos y socio demográficos.

Con el empobrecimiento de la población, en aquellos grupos sociales más desprotegidos, los lazos familiares prácticamente se han roto, afectando particularmente a los niños y a los ancianos, que son la parte más vulnerable de la familia.

Hoy en día, un número creciente de niños, no tiene acceso a la educación, a los servicios de salud y a una buena alimentación y por el contrario frecuentemente son objeto de abandono, violencia intrafamiliar y falta de afecto, como consecuencia de largas horas de ausencia de uno o ambos padres, quienes tienen que salir a ganarse el sustento diario. Estos niños, se ven obligados a pasar largas horas encerrados en sus casas o vagando en las calles, expuestos a todo tipo de peligros y agresiones. Muchos de ellos, adquieren adicciones o bien, caen en las redes de la prostitución y en no pocas ocasiones, son objeto de grave explotación.

La situación de niños que nacen con o que adquieren una discapacidad es aún más grave, sobre todo si se toma en cuenta que por desgracia este fenómeno es más frecuente en familias con bajo nivel de ingresos y educación, en donde las madres no reciben una adecuada atención durante el embarazo. En estas

condiciones el niño con discapacidad, se convierte en una carga para la familia, frecuentemente no recibe atención médica adecuada y puede ser objeto de vejaciones. En los casos más graves, los padres los abandonan a su suerte, en las calles de la Ciudad.

En el Distrito Federal se trató de dar atención a los niños indígenas, que es un grupo de la población en condiciones de extrema marginación, que además no cuentan con una identidad legal, ya que frecuentemente no tienen acta de nacimiento ni hablan español, como consecuencia casi nunca tienen acceso a la educación formal.

En el mejor de los casos, su incorporación a la escuela y a la socialización con niños de su edad se hace muy tardíamente. Por esta razón, no cuentan con hábitos de estudio y tienen dificultades de concentración. Estos niños requieren de una atención especial para reforzar sus raíces culturales y sus habilidades y al mismo tiempo darles una educación adecuada que les permita integrarse a la sociedad en condiciones de equidad.

Para los niños con discapacidad se diseñaron acciones que permitieron atenderlos tempranamente a fin de que los niños se pudieran integrar en forma equitativa a la vida cotidiana. Se buscó crear condiciones óptimas que permitieran un desarrollo integral de los infantes y preescolares. A través de la descentralización educativa se procuró realizar programas para mejorar la calidad de la enseñanza primaria y dar una continuidad al esfuerzo que exige el desarrollo integral de los niños.

Se buscó proteger a los niños que se encuentran en circunstancias especialmente difíciles para que no fueran víctimas del maltrato, la drogadicción y la prostitución, o que fueran lanzados a la calle por su condición de pobreza.

Se promovió su incorporación a lugares educativos y recreativos seguros, mientras sus padres no se encontraban con ellos. Se promovió la atención a niños y jóvenes que se encontraban en situación de calle, a través de su rehabilitación cuando hayan sido víctimas de maltrato, explotación o adicciones o reincorporándolos al núcleo familiar. A fin de asegurar un desarrollo sano y equilibrado de niños y jóvenes, se promovió una política integral de fortalecimiento de la familia y la comunidad.

De todas maneras, a pesar de todos estos esfuerzos los problemas detectados a nivel del Distrito, fueron: el crecimiento en las cifras del rezago educativo, deserción, reprobación, eficiencia terminal comprometida, a esto se agregaban, los bajos salarios magisteriales acompañados de una baja en la calidad de la educación y es claro, ya desde la década de los 80, que la escuela pública experimentaba un fuerte deterioro y una disminución del gasto público destinado a la educación.

La ciudad, tiene dos millones de alumnos de educación básica y más de noventa mil docentes que se encargan de atenderlos, pese a ello, el Distrito Federal tiene el promedio de escolaridad, más alto en el país, aunque muchos de los niños que concurren a la escuela, lo hacen en estado de malnutrición; como consecuencia de esto abandonan temporalmente sus estudios para buscar trabajo y ayudar con ingresos a su familia.

Los docentes requieren de capacitación y actualización los maestros enfrentan, los problemas del proceso de enseñanza-aprendizaje, los cambios constantes de los contenidos de libros y programas, la desintegración familiar, las adicciones y la falta de motivación entre los alumnos, que se traduce en ocasiones, en depresiones severas.

Al asumir la descentralización de la educación básica, propuesta por el Gobierno de la Ciudad se pretendió generar condiciones más adecuadas para la defensa y fortalecimiento de la escuela pública, haciendo suyo el principio de equidad emanado por el gobierno central y siguiendo los lineamientos del mismo. El plan se propuso la universalización y el acceso a los tres niveles de enseñanza básica, preescolar, primaria y secundaria.

Así se dispuso crear, la Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal que se hizo cargo de dirigir el sistema educativo de ésta entidad federativa.

La Secretaría, en sus escritos e informes, estableció como prioridades, crear programas compensatorios en zonas de bajo desarrollo, adoptando como principio el concepto de: “dar más a los que menos tienen”, garantizando el derecho a la educación pública gratuita, laica y de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos. La descentralización del gobierno pasó por dar a las delegaciones una función estratégica en el impulso educativo, al complementar la actividad desarrollada en el

sistema escolarizado, promoviendo prácticas educativas y culturales que enriquecieran y revitalizaran la vida cultural y productiva de la población.

Con el apoyo de los gobiernos delegacionales, se promovió la formación de centros de cultura, de asociaciones o instituciones de apoyo a la niñez y a la juventud, la creación de guarderías e instituciones de educación informal para los niños y los adultos. Se promovieron 4 programas:

a) **Programa Educación Garantizada.** Consistió en la asignación de becas para los estudiantes de la escuela secundaria y la preparatoria, aparentemente, este programa parecería que estaba ya incluido en la Ley de Seguro educativo.

b) **Programa de Desayunos Escolares:** para preescolar y primaria, con el objetivo de mejorar la calidad y valor nutricional de los desayunos de los niñas/os

c) **Programa de uniformes escolares gratuitos**

d) **Programa de Útiles Escolares Gratuitos** que nace el 20 de enero del 2004, nace también la distribución de libros de textos gratuitos para la educación secundaria pública, ampliándose su cobertura a todas las asignaturas y a todos los estudiantes de este nivel. , desde el ciclo 1998-1999, el Distrito Federal se incorporó al *Programa Nacional para el Financiamiento, Entrega y Distribución de Libros de Texto Gratuitos.*

e) Asimismo, se desarrollaron los **Programa de Infraestructura y de Mantenimiento de Escuelas**, tal como aparece en el siguiente cuadro:

**Tabla 7. Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas**

Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas							
Presupuesto ejercido e inmuebles atendidos 2001-2006							
Delegación	Total inmuebles	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Álvaro Obregón	185	178	153	159	129	122	91
Azcapotzalco	178	130	111	56	149	120	75
Benito Juárez	113	98	95	91	94	97	76

Coyoacán	189	179	99	81	166	119	67
Cuajimalpa	52	52	53	48	51	50	30
Cuauhtémoc	231	207	216	531	163	113	147
Gustavo A. Madero	406	353	125	240	108	55	0
Iztacalco	147	147	150	146	147	140	75
Iztapalapa	496	453	472	433	478	446	85
La Magdalena Contreras	72	72	73	72	73	73	55
Miguel Hidalgo	141	133	144	132	117	103	59
Milpa Alta	44	43	44	43	43	43	40
Tlāhuac	94	94	95	92	94	95	94
Tlalpan	156	154	156	157	85	84	80
Venustiano Carranza	170	165	152	156	160	137	72
Xochimilco	107	97	87	82	93	87	0
DISRITO	2.781	2.555	2.2	2.5	2.1	1.8	9
FEDERAL	100	91.9	25	19	50	84	46
%			80	90.	77.	67.	3
				6	3	7	4

Fuente: Provencio, Enrique y Pablo Yanez (Editores), La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general, México, Secretaría de Desarrollo Social/Consejo de Desarrollo Social, 2006, p. 93.

Otros aportes fueron 15 nuevos planteles de Bachillerato, 2 para Iztapalapa y la creación del Instituto de Educación Media Superior. Se inició además una remodelación de las infraestructuras de las escuelas y se les abasteció de equipos de tecnología, promoviendo además nuevos programas de actualización en áreas académicas así como en áreas socio afectivas que ayuden a los maestros abordar los problemas que presentan actualmente los estudiantes. EL 26 de abril de 2001



con la publicación del Decreto respectivo se crea la Universidad Autónoma de la Ciudad de México con carácter de organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal teniendo como cabeza de sector la Secretaría de Desarrollo Social, iniciando actividades en septiembre del 2004.

Se promovieron además, los **Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI)**, los **Centros de Asistencia Infantil Comunitaria (CAIC)**, que tendrían modelos de atención y horarios adecuados para que los niños estuvieran atendidos adecuadamente y los padres tuvieran plena tranquilidad al respecto. En el nivel preescolar y de primaria se siguieron otorgando desayunos escolares a todos aquellos niños que por su condición económica así lo requirieran.

En algunos casos, se promovieron en conjunto con asociaciones y organizaciones civiles, la creación de “Centros de Día” donde los niños pudieran llegar después de la escuela y recibir una alimentación balanceada, atención médica y otros apoyos para su sano desarrollo.

Se elaboraron programas de apoyo económicos a las familias, para asegurar que los niños más pobres fueran a la escuela, reforzando los programas de atención para resolver los problemas específicos de aquellos niños que ya estaban en situación de calle, que habían caído en la drogadicción o la prostitución por medio del reforzamiento de los programas y con la intervención de asociaciones civiles y grupos multidisciplinarios especializados. Se aumentó la cobertura de programas orientados a impedir la violencia y la desintegración familiar. Dichos programas se difundieron y llevaron a cabo en lugares educativos, culturales y recreativos a través de asociaciones y organizaciones civiles en los barrios, colonias, pueblos y las unidades habitacionales de la Ciudad.

En los CADI (Centros de Asistencia de Desarrollo Infantil)<sup>120</sup> y CAIC (Centros de Asistencia Infantil Comunitario)<sup>121</sup> donde asistían niños indígenas, se realizaron programas especiales orientados a la enseñanza del español, al reforzamiento de su identidad cultural y la adquisición de hábitos de estudio y otras habilidades. Se

---

<sup>120</sup> Estancia Infantil CADI es una institución que da apoyo a madres trabajadoras que no cuentan con IMSS o ISSSTE, así como a empleados del H. Ayuntamiento y trabajadores del Sistema DIF Mazatlán que tienen la necesidad de albergar y proteger a sus hijos por el tiempo que ellos laboran.

<sup>121</sup> Brinda apoyo a madres trabajadoras de escasos recursos económicos, que tienen la necesidad de albergar y proteger a sus hijos por el tiempo que ellas laboran.

reforzaron los programas orientados a la atención de niños discapacitados para favorecer su rehabilitación y establecer condiciones para su plena integración a la familia y a la comunidad.

El gobierno del Distrito Federal pretendió dar centralidad a los sujetos en particular a los niños y sus familias, considerándolos actores del mismo proceso tratando de cambiar a su entender viejas políticas asistenciales y caritativas.

Como ya dijimos, entre otras de las acciones puestas en marcha por el gobierno de la Ciudad de México, se encuentra principalmente el PREMAN<sup>122</sup>, que tuvo como propósito identificar los niveles de riesgo en los niños y niñas reportados por maltrato infantil, a través de la extensión de reportes (escritos, vía telefónica, personal o institucional), asistencia a familias, canalización de casos, atención psicológica y asistencia jurídica a familias reportadas.

Un programa que se orientó a la atención de la violencia intrafamiliar es el *CAVI* (Centro de Apoyo a la Violencia Intrafamiliar) que en cada delegación contó con una unidad en la que se atendieron casos específicos y en donde se brindó principalmente asesoría y canalización a otras instancias competentes. De igual manera que en el caso anterior se trató de un programa determinado por casos ya verificados y en donde, fuera de los reportes sobre población asistida, no existe información sobre indicadores de impacto de sus acciones y sobre los métodos utilizados para su desarrollo. Por otro lado existieron señalamientos sobre la falta de capacitación y sensibilización del personal involucrado en estos centros para atender aquellas situaciones en donde no existen evidencias físicas de maltrato.

A pesar de ser un delito grave tipificado en las leyes federales y locales y de que la prostitución infantil se ofrece abiertamente en ciertas “zonas rojas” de la ciudad, la acción penal en contra de los proxenetas es prácticamente nula, las autoridades atribuyen esta falta de acción penal a la ausencia de denuncias en la materia. Son muy pocas las y los jóvenes víctimas que se atreven a enfrentar un sistema judicial de reputada ineficiencia y corrupción al encontrarse en una situación de tan extrema vulnerabilidad como lo es la explotación sexual comercial.

---

<sup>122</sup>Programa del Sistema para el desarrollo integral de la familia del Distrito Federal: <http://www.dif.df.gob.mx/juridico/proteccion.html>.

El resultado: la prostitución infantil se desenvuelve en casi completa impunidad. La explotación de menores de edad para fines sexuales continúa siendo en México, una actividad sumamente lucrativa y de muy bajo riesgo y los escasos estudios muestran que la Ciudad de México es uno de los principales focos en donde ella ocurre.

Frente a este panorama algunas organizaciones de la sociedad civil han encontrado tres retos:

*-incrementar la eficiencia de los procedimientos judiciales en casos de prostitución infantil;*

*-garantizar adecuada protección y atención a víctimas y*

*-desarrollar investigaciones especializadas en la materia.*

#### **4.6.1 Las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno del Distrito Federal se reúnen**

Para el año 2007 la Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal, convocó a una serie de reuniones con diferentes actores sociales (desde las cooperativas de producción a los empresarios) con el fin de colaborar en temas educativos. Se promovieron 7 reuniones, una de las cuales se llevo a cabo con representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil. En esta reunión se formaron diez mesas temáticas alrededor del tema de la niñez y la juventud a saberse:

-Inclusión y atención a las Necesidades Educativas Especiales.

- Interculturalidad, Grupos Étnicos y Lingüísticos.

- Educación Integral, Formación Ciudadana y Derechos Humanos, Educación para la Paz y Contra la Violencia.

-Ciudad Educadora, Valoración de los Aprendizajes Sociales, Apropriación e Intervención de la Comunidad en los Espacios Públicos.

-Perspectiva de Género.

-Educación Sexual, Salud Reproductiva y Prevención de las Adicciones.

-Educación Inicial, Desarrollo y Bienestar de la Infancia.

- Institucionalización de la Relación entre las Organizaciones de la Sociedad Civil, los Niveles de Gobierno y las Comunidades, con Énfasis en la Gestión Participativa de la Educación.

- Educación Ambiental y Cultura Física.

- Deuda Social en Educación y Educación Permanente.

Este aspecto sin duda puede representar una innovación desde el punto de vista de la participación y de la creación de instancias en las que el público y el privado pudieron tomar acuerdos para futuras intervenciones de tipo social.

## **Conclusiones**

El desarrollo de este capítulo tuvo la intención de demostrar en primer lugar la condición de la infancia y de los menores de edad en México, cada año los diferentes gobiernos mexicanos reciben recomendaciones para cambiar las políticas dirigidas a las franjas más desprotegidas de la población.

Las recomendaciones ponen en evidencia la falta de derechos de la población infantil, falta de derecho que condena a esta población a vivir sumida en la injusticia y en la inequidad social y económica, perdiendo así un sin fin de oportunidades de vivir una vida plena y rica de experiencias necesarias para su desarrollo y crecimiento armónico.

Las fases de desarrollo psicosocial y psico-afectivo se ven comprometidas, condicionando así no solamente el capital social de este país, sino también el capital de las comunidades y su desarrollo. Se ha visto que a pesar de todas las intervenciones propuestas, de parte de la administración pública y de las buenas intenciones de los gobernantes como ya hemos explicitado, hubo necesidad de hacer que los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes fueran especificados en un diagnóstico situacional. Fue necesario este diagnóstico, que todavía a mi entender, quedó incompleto, en cuanto a los pronósticos que se podrían hacer para esta población y me refiero concretamente a qué cosa mejorar y cómo hacerlo. Se sigue manteniendo, la misma dificultad presentada antes, una infinita serie de informaciones poco sistematizadas al respecto, que demuestran por un lado, que el poner en práctica las acciones necesarias para mitigar este problema

es una tarea ardua y por otro, que salir de una óptica de falsa construcción de quienes son depositarios de las mismas, en este caso me refiero concretamente al trabajo y al rol de las organizaciones de las sociedad civil.

Se observa por lo tanto que: los programas sociales en México presentaron y presentan una altísima fragmentación, en cuanto a la gran cantidad de instituciones y dependencias gubernamentales nacionales y estatales que pretenden aplicar, poner en acción, monitorear y evaluar el mismo fenómeno, esto hace difícil el conocimiento y la sistematización de la información. No se ve una evaluación ni horizontal, ni tampoco transversal en las políticas sociales específicas, que finalmente son erogadas por tantas y distintas dependencias e instituciones de la administración pública, lo que hacen altamente compleja la comprensión e institucionalización de las buenas prácticas. Las política públicas y sociales expuestas aquí, demuestran más una intención de mitigar una situación dramática que poner en la mesa, soluciones basadas en una articulación del sistema de bienestar, pensado para lograr una autonomía en la existencia de las poblaciones vulnerables. Se ha visto que la situación de la infancia y la juventud, es una situación que compromete el futuro de las mismas y las pone en un constante desafío por una existencia mejor.

## **CAPÍTULO V**

### **Coinvertir e invertir en las organizaciones, una apuesta al futuro**

Il benessere riguarda la qualità dei rapporti con gli altri,  
il riconoscimento, il sentimento di essere utili  
le società più orientate all'uguaglianza  
sono quelle in cui i singoli godono di  
miglior salute e in cui si ha meno delinquenza  
le diseguaglianze non riguardano soltanto  
i più sfavoriti, hanno un effetto deleterio per tutti.

**Pierre Rosanvallon**

*La société des égaux (2011)*

El siguiente capítulo introduce la cuestión de los programas de coinversión en México, y específicamente, el programa de colaboración entre la administración pública, representada por el Indesol y las organizaciones de la sociedad civil, a través del programa “Matlapa”. Se introducen las “voces de los actores”, que han tomado parte en la construcción de este proceso, se remarca que “Matlapa”, además de cumplir con la característica de ser un programa de coinversión, demostró para el período estudiado, que fue posible llevar adelante este tipo de proyectos para impactar en la política social, resolviendo, si bien en mínima parte y en forma temporal, algunos de los problemas más urgentes de la población infantil y juvenil en desventaja o estado de vulnerabilidad en el territorio mexicano.

En forma evidente, el cambio de directrices en la política de combate a la pobreza del gobierno federal mexicano, ha incidido en los programas sociales y especialmente en nuestro caso de estudio y en el Programa de Coinversión Social (de ahora en adelante PCS). Asimismo, las poblaciones objetivo a las cuales iba dirigido este Programa fueron cambiando a lo largo del tiempo. Al inicio su población objetivo fueron los “grupos de población en pobreza” y, a partir del año 2000, siguiendo los criterios para los programas sociales, el PCS precisó su población objetivo y empezó a utilizar el término “población en pobreza extrema”.

En el 2001, se incorporó en los objetivos del Programa la atención a “población en estado de vulnerabilidad social” y en el 2003 se incluyeron los “grupos de población en condiciones de exclusión, marginación o desigualdad por género” (Verduzco et al,2009). En el 2004, mediante la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), se decretó la atención de los programas sociales en zonas prioritarias, referidas como las áreas geográficas con índices de pobreza y marginación de la población con insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social. Este punto no se incluyó en los criterios de selección de proyectos, pero sí como una pauta para otorgar un monto mayor a los proyectos que se ejecutaban en municipios definidos por la SEDESOL como zonas de atención prioritaria.

En los ejercicios de los años 2003 y 2004 el Instituto emitió convocatorias en temas especializados como un intento por focalizar los recursos del PCS; en el año 2005 se regresó al esquema de convocatorias generales, pero manteniendo algunos criterios para otorgar mayor apoyo a proyectos focalizados a temas o grupos de población específicos. Por ejemplo, en el caso de la convocatoria de promoción de la equidad de género, hubo convocatorias especiales en esos años y, desde el año 2005, se emite una convocatoria general, pero incluyendo un esquema para otorgar un monto mayor a los proyectos dirigidos a problemas particulares, como la operación de refugios (Ciudad Juárez por ejemplo) y centros de atención de violencia contra las mujeres (en 2005) y la capacitación, investigación o realización de alguna intervención especializada (por ejemplo el Proyecto Matlapa).

Por otro lado se presenta la historia del movimiento cooperativo italiano y la historia del movimiento cooperativo tridentino, para luego analizar la presencia de las cooperativas y luego describir la estructura y el desarrollo de las las cooperativas sociales y de la inversión que el Tridentino realiza en sus organizaciones.

Una nota importante dentro de las características del movimiento cooperativo tridentino e italiano la podemos identificar en la integración de las cooperativas en Consorcios y, en el caso específico de las cooperativas sociales, en Consorcios de Solidaridad, que tomarán diferentes nombres según la región en la que estén ubicados, y que daría fuerza y relevancia a la presencia territorial de las cooperativas. Uno de los aspectos más importantes de la segunda parte de este capítulo es el haber constatado que hay una fuerte preocupación por parte de la

administración pública, en propiciar y mantener el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, aportando recursos económicos, humanos y profesionales. La experiencia de las cooperativas sociales en el Tridentino sigue siendo una cuestión de política pública y social, que para los gobiernos provinciales no queda solamente en el tintero de las buenas intenciones.

La presencia de las cooperativas sociales en el territorio del Trentino marca la síntesis de un proyecto humano, político, económico y social que ha tendido a acercar los ciudadanos a las instituciones y las instituciones a los ciudadanos.

### **5.1 Los programas de Coinversión entre legislación, negociación y responsabilidad de gobierno**

A pesar de que en México el sector de las OSC tiene una importante trayectoria en la promoción del desarrollo<sup>123</sup> y, como observamos anteriormente, un desarrollo desigual, la visión gubernamental como proveedor de servicios de asistencia se ha centrado casi exclusivamente en el Estado.

En referencia a este punto uno de los entrevistados que pertenece a la administración pública afirma que:

(...) Yo pienso que la sociedad civil es como muy desigual, que son pocas las organizaciones de la sociedad civil que tienen capacidad de propuesta, para poder incidir y poder intervenir en la mejora y en la definición de políticas.

Hay muy poca capacidad de propuesta e interactuar en estos dos campos, en su operación y en la parte de propuesta de política, o se los come la operación o una cosa o la otra y no tienen muchos cuadros formados para dedicarse, que esto que hacen, haciendo se traslade a lo público como propuesta. Son pocas las organizaciones que sus directivos pueden participar en esas instancias, por ejemplo se está votando una nueva ley marco en el Distrito Federal y no todas pueden participar, claro invitan a todo el mundo pero no todas pueden participar, no tiene la formación para eso (C.M/C.E-R:157-164).

---

<sup>123</sup> Véase Olvera (1999, 2003 y 2004), Canto (2004), Verduzco (2003), Torres (1998), Méndez (1996), entre otros.



Veremos que la contradicción entre la opinión de las personas pertenecientes a la administración pública y aquellas pertenecientes a las organizaciones está muchas veces presente en las entrevistas, con referencia a la cuestión de la relación público-privado y a la utilización de los recursos económicos que deberían ser destinados a las organizaciones. Uno de los entrevistados nos cuenta lo siguiente:

(...) aquí comenzamos con una relación interesante con las instancias de gobierno porque curiosamente los financiamientos para estos grupos no eran visibles, es decir, los fondos del Caracol de manera histórica han sido pequeños en la medida en que hemos trastocado temas que no son visibles. Eso fue interesante porque nuestra relación con las instancias y la política, digamos, son de respeto, desde siempre, pero en un cuestionamiento constante, lo cual hace que nuestros fondos sean pequeños. Imagínate, todas las instancias en los noventa estaban invirtiendo en la infancia y en los niños de la calle y cuando decíamos ¡hey, a la mera, hay jóvenes! dicen: “pero para ellos no hay inversión”. Osea la juventud no tiene inversión, y eso ahora un poquito más pero en ese entonces los recursos eran muy pequeños y más cuando les decimos: “son jóvenes que necesitan tratamiento educativo, un proceso educativo, necesitan atención en su salud, necesitan capacitación para el trabajo (C.M/L.H.E-R:82-91).

### **5.1.1 La Ley de Fomento para las Organizaciones de la Sociedad Civil**

Vemos entonces que casi al final del gobierno Foxista, en el año 2004, se aprobó la Ley de Fomento para las Organizaciones de la Sociedad Civil(LFOSC) y el gobierno federal reconoce a estas organizaciones como instancias de interés público.

Se reconoció así el derecho de las mismas a ser consultadas para proponer objetivos, prioridades y estrategias de políticas de desarrollo social y a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas públicos.

Durante el sexenio de Fox se desarrollaron en particular dos proyectos a nivel nacional. Uno de ellos, como ya mencionamos, fue el proyecto “Matlapa” y, el otro, fue el de “Refugios para mujeres de Ciudad Juárez”. Durante la entrevista realizada a la responsable del Indesol, ésta nos cuenta:

(...) Si son los casos de Ciudad Juárez, los “Refugios para mujeres” que habían sufrido violencia, y el proyecto “Matlapa”, quizás más “Matlapa” y el caso de Ciudad Juárez, hubo un interés no solamente en participar no solo en el tema de los presupuestos. Por primera vez en estos dos casos no fue el Indesol que designó un monto para apoyar sino que fue a la inversa. Fueron las organizaciones que definieron cómo su presupuesto iba a ser utilizado para hacer despegar con los proyectos. El Indesol tuvo que hacer modificaciones para hacer cambios presupuestales y en la reorganización para que los proyectos pudieran funcionar. Lo de “Matlapa” fue un proceso más cuidado, se intentó que participara no sólo la Sedesol sino otras instancias gubernamentales y fue imposible. Más allá del Indesol, la SEP, que intervino dando becas escolares(C.M/C.E-R:39-46)”.

Según Verduzco, Trujillo y Tapia (2009), con esta Ley, también se establecieron los lineamientos y las instituciones para otorgar estímulos fiscales y canalizar recursos públicos para que las OSC pudieran dar cuerpo a su objeto social, sentándose así las bases para la elaboración de una política pública federal de fomento a las OSC. Las instituciones creadas fueron el Registro Federal de OSC y la Comisión de Fomento, formada por las Secretarías de Desarrollo Social, Gobernación, Relaciones Exteriores y Hacienda y Crédito Público y el Consejo Técnico Consultivo del Registro. La utilización de los Fondos públicos es una cuestión todavía abierta y altamente controvertida, visto que como afirman algunos responsables organizacionales no es claro el cómo se instituirá y cómo se utilizarán los mismos. A este propósito es significativa la afirmación de uno de los entrevistados:

(...) si el tema es que, a ver, el sistema DIF se ha convertido en, como lo definen coloquialmente los políticos en su campaña, como la “caja chica de los procesos electorales”, al ser el centro de asistencia y al tener el rango federal, representación estatal y municipal tienen autonomía, entonces esto significa que nadie quiere en término de campañas electorales y de gobiernos, descuidar el DIF porque se mueven cantidades importantes de dinero que tiene un uso electoral. (C.M/ J.M.P -R:113-117) (...) el DIF, que es un órgano de asistencia, recibe todas las donaciones, los apoyos y demás y después terminan siendo vendidos. Hay muchas historias y anécdotas de éstas que hacen que el diseño que tiene el DIF y que lo ha conservado esté sustentado en esta noción de “uso clientelar”. Para darte

contrastes, no hay un estandar del presupuesto que se le da al DIF, eso lo define cada gobierno, entonces mientras en el federal el presupuesto del 2010 fue de 2800 millones de pesos, el DIF Distrito Federal fue de 3000 millones de pesos, y esto no hay que perderlo de vista..... (C.M/ J.M.P -R:131-136) (...) Bueno, regreso un poco a esta parte, con Vicente Fox, el DIF no es un sistema de protección de derechos y lo hemos como planteado es un asunto de asistencia, de tal suerte porque tiene la capacidad normativa porque está dependiendo del Ministerio de Salud o de la Secretaría de Salud y no tiene la capacidad de forzar a las otras Secretarías a articularse en torno a la infancia, entonces se convierte literalmente en un órgano de asistencia, esa es su única posibilidad. Cuando Vicente Fox designa al DIF como el encargado de esto, en realidad ya estaba condenado al fracaso, porque no tenía la fuerza jurídica ni el presupuesto como para poder articular a los cientos de secretarios y Secretarías de Estado (C.M/ J.M.P -R:139-146).

Sin embargo, para que el sector de OSC pueda crecer y desenvolverse de manera efectiva, se requiere un ambiente propicio que lo incentive y estimule. En México, contrariamente, todavía el sector es poco reconocido y evaluado como tal y prevalecen prejuicios arraigados en las instituciones públicas, lo que dificulta la comprensión de su trabajo y obstaculiza sus posibilidades de financiamiento (Verduzco et al., 2009).

Veamos la opinión de los actores con respecto a esto:

(...) Uno de los factores fundamentales es la voluntad política para poder intervenir en un campo específico, otra es el desconocimiento de lo potencial que tiene el trabajar con las OSC y creo que por otro lado la falta de oficio, la falta de educación en la parte de la administración pública de a lo mejor la concepción del bien público. ¿Como que parte de esta problemática no fuera parte de su competencia, no? Por otro lado una normatividad muy rígida. Sin embargo en los programas que maneja el Indesol sí hay un pequeño campo en donde se puede intervenir, un margen un poquito más amplio, que permitiría dar una atención según una concepción mucho más moderna. Parece ser que el concepto de lo que es el trabajo mismo para capacitar a los beneficiarios fuera de los años cincuenta: se capacita en carpintería, se capacita en oficios que ya no tienen aplicación y obviamente de qué sirve capacitar un chico que tiene riesgos con la sustancia, en la carpintería se usan sustancias tóxicas. Si un chico gana, ponle 200 pesos diarios,

limpiando parabrisas, y tú le das un oficio en el que gana 30 pesos, obviamente no está compitiendo, no es una construcción de red que esté basada en datos de la realidad. Esto nos obliga a ser mucho más creativos para poder dar respuesta, considerando las dificultades que presenta esa población (C.M/C.E-R:119-130).

En cuanto al desarrollo de las organizaciones y al tercer sector la posición de los entrevistados es bastante elocuente y crítica y no sólo toca el aspecto del reconocimiento del gobierno sino también las dificultades que tocan al sector de las organizaciones y la dificultad de formar redes de trabajo para realizar la intervención. Es bastante clara la visión de las personas que desde hace lustros actúan en una posible construcción de política social que sea condivisa entre los varios actores:

(...) hago alusión a ello porque Cuauthemoc Cárdenas, el jefe de gobierno en aquel momento en 1999 nos ... convoca un grupo de organizaciones que considera de manera así arbitraria especialistas y desarrollamos una propuesta de política pública en la cual se plantea una acción de complementariedad, es decir, el gobierno tiene cosas que hacer, nosotros como organización tenemos que hacer temas pero solo de carácter complementario, porque ni teníamos la capacidad financiera ni nos toca sustituir la tarea del Estado. Lamentablemente esto no tuvo ningún eco, o sea, fue un trabajo intenso, también muy importante pero no tuvo eco. El jefe de gobierno lo pidió, lo demandó, pero no hubo como una especie de acuse de recibo...nada, pero fue una experiencia muy interesante porque permitió que este grupo de organizaciones ya comenzara a plantearse y poner en la mira que la generación de productos y propuestas concretas era clave para poder lograr incidencia. Este grupo de organizaciones sigue caminando, que es lo que va a ser la semilla de lo que después sería la Red por los DD.HH de la Infancia en México. Para algunos de éstos aquí hubo como varias vertientes, algunos nos fuimos para el lado de la norma técnica y demás, otros se fueron como a una lógica de Foro de la Infancia que está en el Foro de apoyo mutuo, como segmento de infancia y ahí se comenzaron a ver temas como legislativos y temas presupuestales. Una de las cosas que ha sido transversal de las incipientes reuniones previas a pensar en una Red, ha sido debatir con el gobierno, han sido las políticas fiscales que pueden estimular o estrangular la participación social....así es por ejemplo se empiezan a crear mecanismos de deducibilidad de impuestos; este mecanismo de deducibilidad de impuestos que significa que las personas que donen les descuentan del impuesto sobre la renta, no la totalidad sino solo el 35%; entonces si donan cien

pesos, treinta y cinco pesos, no lo pagan al fisco sino que queda protegido por este apoyo al tema “sociales” y hago alusión a ello porque, esto fue uno de los debates más fuertes, cómo hacemos que éste sea un estímulo real y no sea solo un tema para cooptar mayores impuestos para las empresas y también por supuesto para prevenir que las empresas no se beneficien de forma inapropiada de éste mecanismo....Desde el origen fue planteada por las organizaciones esta forma de hablar de reducibilidad de impuestos era muy limitado, no asumía la responsabilidad del Estado de complementar la tarea de las organizaciones o que las organizaciones complementaran al Estado, y bueno, las dejaba como había sido hasta ahora, en la sobrevivencia, con fuentes alternas. En México hubo una especie de viento democrático que duró muy poquito, no sé si fue viento o polvareda, pero bueno, aparece Vicente Fox, como alguien empático con la gente y en realidad no es que la gente votara por Fox como se ha hecho alusión en muchos momentos, votó contra el PRI, o sea porque el PRI ya no estuviera en el poder, alguien que no era del PAN, propiamente sino que era un empresario y bueno la experiencia fue muy lamentable (...) (C.M/ J.M.P -R:17-49).

(...) pero partía desde que estaba con las instituciones y muchas instituciones aceptaron (se refiere a las organizaciones del Tercer Sector) porque no tenían recursos, creo que eso es interesante en la relación Gobierno-Sociedad Civil porque siempre está mediada por el recurso, o sea, no partes de procesos de participación social, es decir..ahora creo que hemos avanzado y hay una participación más activa de la Sociedad Civil en la designación de presupuestos pero es incipiente todavía... cada quien tiene como que pichicatear sus recursos, tiene que.. quiero más más, yo quiero un poquito más....y eso es delicado..... creo que Martín ya te ha platicado, o sea, necesitamos un Sistema Integral de Protección a la Infancia que articule, ¡eso no hay! El DIF hace su tarea, el DIF nacional, el DIF local hace otra tarea, la Delegación hace su programa, hace su tarea, están las Agencias de Protección al Menor, hacen su tarea, pero nadie las articula, entonces si hay un asunto queda ahí y no hay nadie que al final proteja de verdad a la persona menor de edad y queda así pues ya me hicieron, pues pasó y pues sí ya mataron a otro niño y sí, pero ¿quién articula desde la Convención de los Derechos del Niño? o sea necesitamos y lo decíamos en un programa de radio (...) (C.M/ L.E.H -R:170-190) (...) como un sistema que articule, porque ya lo que pasa por ejemplo cuando comienza el proyecto “Matlapa ” que ya curiosamente nace de la otra coyuntura que es bueno de lo que te cuento, abren el FINCA y no pasa nada, invierten un montón de lana en el fideicomiso, abren Villa Margarita, pero hasta ahí

quedó los recursos que eran del Iasis, pero lo curioso es que sigue en el marco de asistencia (...) (C.M/ L.E.H -R:208-211).

### **5.1.2 El proyecto “Matlapa” y los Programas de Coinversión Social, la negociación**

En cuanto al desarrollo del Programa “Matlapa” los integrantes de “Artistas por la Calle” afirman:

(...) cuando teníamos serios problemas financieros, cuando se retrasaban los pagos y todo eso que hubo cambios de jefes en Indesol, pues estuvieron buscando opciones para mantener por lo menos lo más indispensable que eran los alimentos, luz y básicamente, la renta pues esa no la pudimos recuperar, eso fue un gasto enorme (...) (C.M/ P.E -R:57-78) (...) Era un programa de co-inversión, pero resultó que se financió por un tiempo pero al final...nos habían dado esperanzas que nos volverían a financiar, pero ya no, porque hubo un cambio en las autoridades, y nosotros estuvimos aguantando y aguantando pero en ese inter nos endeudamos y eso fue muy crítico para la asociación... Hay un fondo de economía solidaria. Incluso varios de ellos, nos hizo préstamos para aguantar con la deuda (...) (C.M/ P.E -R:84-88) (...) es una organización, se llama así Organización de Economía Solidaria, es una ong que financia proyectos productivos. Pero nuestros proyectos productivos nunca pegaron, no tuvimos el suficiente asesoramiento a pesar de que la fundación Merced también nos hizo una asesoría en financiamiento como Centro de Día, una organización de las fortalezas y debilidades de la organización, nos dieron becas porque son interventos muy caros. Pero ahí intervenía ella sola que nos fundaba y ahí intervenía la fundación Merced (...) (C.M/ P.E -R:90-94).

Según Verduzco, Trujillo y Tapia (2009), en la actualidad el PCS (Programa de Coinversión Social) es operado por el INDESOL como organismo desconcentrado de la SEDESOL y en las entidades federativas, su operación está a cargo de las delegaciones de la SEDESOL. El Programa consiste en un sistema de convocatorias públicas anuales para elegir proyectos sociales de OSC, instituciones de investigación y municipios. Los recursos del Programa provienen de la asignación que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) le otorga a la SEDESOL, en

el Ramo administrativo 20 Desarrollo Social, Capítulo 4000, catalogados como subsidios y transferencias. Sin embargo, uno de los entrevistados que tomó parte de este proceso desde la visión de la institución pública afirma que:

(...) No, no hay un presupuesto específico, sí hubo un cambio importante, la votación de la ley de Fomento, por las cuales estuvieron pugnando varias organizaciones civiles, para las actividades de las OSC's. Por primera vez se pusieron al descubierto todos los fondos federales que estaban destinados a las OSC y que en otro momento se habían manejado con mucha discrecionalidad. La ley determinó que esos fondos debían ser totalmente transparentes, que debe haber reglas de operación en donde puedan participar todos, en donde las mismas Secretarías de Estado puedan capacitar a las mismas OSC para que puedan tener acceso a los fondos Esto le dio un giro a las relaciones gobierno-sociedad civil... La financiación se veía como un subsidio, yo gobierno te voy a subsidiar tu actividad organizativa porque entiendo que para desarrollar tu trabajo necesitas dinero, punto (...) (C.M/C.E-R:27-36).

Por otro lado las autoras citadas afirman que los fondos sociales se empezaron a diseñar e implementar durante la segunda mitad de los años ochenta en algunos países, para mitigar los efectos de las crisis fiscal e institucional y, más tarde, se enfocaron hacia la prestación de servicios y la construcción de capacidades locales<sup>124</sup>.

Para las mismas el diseño actual del Programa de Coinversión Social (PCS) se consolidó entre 1999-2003, cuando se hicieron modificaciones sustanciales para su institucionalización, se incrementó el presupuesto para apoyar proyectos de OSC's y se logró la participación de las OSC's independientes. En el siguiente esquema se pueden individuar los objetivos y diría las intenciones que el Gobierno Foxista mantuvo durante el sexenio de su mandato en cuanto a las políticas sociales a través de las Reglas de Operación (RO) que tiene que seguir el INDESOL durante los programas de PCS. Las RO de un programa son el documento que lo define y en donde se especifica cada uno de sus procedimientos. A este propósito las autoras

---

<sup>124</sup> Véase: Tandler (1999), Siri (2003), Graham (1994), Narayan y Ebbe (1997), y Stewart y Van der Geest (1995).

analizaron los objetivos del PCS y cómo éstos se han modificado. Para ello retomaron la definición que el INDESOL había plasmado en las RO de cada ejercicio anual.

**Tabla 8. Objetivos del PCS según las RO vigentes en cada ejercicio anual (1999-2006)**

AÑO	Objetivos del PCS según las RO vigentes en cada ejercicio anual (1999-2006)
1999	Brindar atención a población en condiciones de pobreza mediante el impulso de proyectos elaborados por organizaciones no gubernamentales orientados a satisfacer sus carencias más urgentes.
2000	Brindar atención a población en condiciones de pobreza extrema, en sus iniciativas de carácter productivo y social, mediante el apoyo de proyectos elaborados y ejecutados por organizaciones de la sociedad civil y/o instituciones.
2001 2002	<p>Impulsar el desarrollo integral de grupos en situación de pobreza extrema y/o, vulnerabilidad social mediante el apoyo corresponsable a proyectos de alto impacto social ejecutados por los participantes.</p> <p>Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer alianzas con OSC's e instituciones para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>-Reducir la pobreza extrema.</li> <li>-Generar la igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.</li> <li>-Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza.</li> <li>-Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.</li> </ul>
2003 2004	<p>Impulsar la corresponsabilidad entre gobierno y los agentes corresponsables para fomentar el desarrollo social integral de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social, por medio de la coinversión en proyectos y promoviendo una distribución equitativa entre hombres y mujeres de recursos, oportunidades y los beneficios del Programa.</p> <p>Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza.</li> <li>- Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.</li> <li>- Crear conocimientos que permitan mejorar la política social.</li> </ul>
2005 2006	<p>Fomentar el desarrollo social de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género y vulnerabilidad, a través de la coinversión y corresponsabilidad del gobierno y la sociedad civil.</p> <p>Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer las acciones de los actores sociales para el desarrollo social, especialmente de los grupos vulnerables.</li> <li>- Fortalecer y ampliar el capital social para el desarrollo de la población vulnerable.</li> <li>- Favorecer la promoción y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de la población objetivo.</li> <li>- Fortalecer las políticas públicas de desarrollo social mediante la generación de conocimientos en la materia</li> </ul>



Fuente: Fondos Públicos para la Sociedad Civil, años 1999 y 2000 (Sánchez *et al.*, 2001).

En el período que va desde los años 2003 al 2006, observaron que es la primera vez que aparece la cuestión de la “**coinversión social**” mientras en los años sucesivos aparecen en los mismos objetivos premisas un poco diferentes como:

(...) promover la generación y ampliación del capital social, mediante el fortalecimiento de los actores sociales que generan redes, cooperación y acción colectiva para el desarrollo social” o “contribuir a la igualdad de oportunidades construyendo capital social, mediante el fortalecimiento de los actores sociales que ejecutan proyectos de coinversión para atender población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social (...).

Es interesante observar que de las primeras intenciones que hablan de “corresponsabilidad”, pasamos a la “promoción” y al “fomento” de los actores sociales. Aparentemente la nueva administración del gobierno foxista se sustrajo a los compromisos anteriormente sostenidos con el mundo de las OSC, una cuestión siempre abierta durante los cambios de mando de los gobiernos. Por otro lado, no es indiferente para el clima de negociación hablar de corresponsabilidad o hablar de promoción o fomento, vista la implicación y el grado de negociación que se puede lograr con ello.

Respecto a este tema uno de los funcionarios públicos entrevistado afirma que:

(...) la relación que hubo allí con la Sociedad Civil, pero son casos como muy particulares, ¿por qué? porque tiene que ver con la operación esta política, que se desarrolló en el sexenio pasado. En este período había una intencionalidad y apoyos para que las OSC contribuyeran a una parte de la toma de decisiones en los presupuestos, en la dirección de los subsidios públicos y, por supuesto, en una parte de un fortalecimiento de las organizaciones al interno de la sociedad civil para que estuvieran en mejores condiciones de participar....Esto tiene que ver mucho con cómo se planteó llegar Fox al poder y como se planteó el Plan Nacional de Desarrollo. El gobierno de Fox se plantea como el gobierno del cambio y la sociedad civil tuvo una consulta muy importante, donde en parte exigía como parte

del nuevo gobierno, aunque no fue efectivamente así, pero exigía una mayor participación en la toma de decisiones (C.M/C.E-R:7-18).

La cuestión es vista en forma distinta por los diferentes actores sociales pertenecientes a las organizaciones que participaron en éste proceso con visiones en algunos casos contrastantes:

(...) y bueno pues cuando llega Martita Sahagún y Fox, en realidad lo que ellos querían es que la ciudad no se viera fea ¿no? Un poco esta idea como de la limpieza social ,pues que se ven feos los muchachos y que hay que quitarlos de ahí!. (C.M/V.E-R:158-160)... desde el 2001 se convoca a las organizaciones, nosotros llegamos después, pero desde el 2001 empezaron a trabajar las organizaciones, estuvo Martín y las principales organizaciones que trabajaban con niños de la calle: Etnica, etc., todos están en el libro de “Matlapa”( C.M/V.E-163-165) (...) entonces se empieza a dar un proceso bien interesante y el gobierno de Fox aceptó ese proceso, tuvo apertura para que ese proceso se diera, la directora de Desarrollo Social pues tuvo una serie de negociaciones directo con el presidente y con su esposa ¿no? La directora era Cecilia Loría, pues Cecilia Loría se da la tarea de impulsar este proceso con todas las organizaciones y de construirlo juntos, entonces fue un trabajo muy arduo y hubo quienes se salieron. Pro Niños no podía participar del proceso porque tenían otros asuntos ¿no?. El Caracol se sale disgustado entre otras cosas porque sentía que iba a ser utilizado políticamente y que era una cosa electorera y en fin sentía que iba a haber manejo político y no te voy a decir que a veces sí, la “Señora” (Ndl:habla de Marta Sahagún) fue a sacarsela foto ahí ¿no? (C.M/V.E-R:206-213) (...) eh bueno fue interesante, que aquí nos tomaron en cuenta por ejemplo, nosotros teníamos muchos materiales didácticos, teníamos muchos instrumentos musicales, ese tipo de cosas ... nos permitían ese tipo de cosas como evaluar todo ese equipo que teníamos, y pues nos los tomaban en cuenta en la coinvertión o sea que podía ser monetario y no monetario, ahí empezaron a abrirse a lo no monetario porque porque antes era monetario nada más y si no tenías otra lana en ese momento y que pudieras comprobar, porque a veces se tardaba el recurso, te iban a dar recurso de otro lado y si no lo tenías ..... demoraba meses, entonces si no tenías cómo comprobarlo en ese momento, no podías coinvertir ¿no? pero aquí se abrieron a que hubiera **coinvertión no monetaria** entonces pues todo lo que teníamos de materiales didácticos e instrumentos musicales y todo y ya cuando nos fuimos fortaleciendo

más pues ya el gobierno del D.F nos daba dinero, nos daba dinero el Instituto de la Juventud, claro que eran montos pequeños porque en realidad el Indesol era el que más dinero daba, que ahora eso ya no existe, en esa época podías aspirar a que te apoyaran tres proyectos hasta de quinientos mil pesos cada proyecto (...) (C.M/V.E-R:529-541).

(...) El paso con Vicente Fox tuvo muchos y lamentables desenlaces, no sé si tú conoces el artículo que escribí en el Colegio de Estudios Jaliscienses, "Matlapa", te lo consigo para que lo puedas revisar, ahí hago una reflexión muy detenida desde la experiencia que vivimos, de cuáles eran las fallas y las fragilidades para poder hacer política pública a partir de ésta iniciativa de coinversión y entro un poco a desengranar el tema. La primera iniciativa, "De la calle a la vida", fracasa, o sea la gente en ese momento en la dirección del DIF nacional, Teresa Landa, una mujer vinculada a los grupos más conservadores del PAN, no alcanza a ver ni a tener como la importancia de atender a la infancia y sobre todo de comenzar a concretar una grande estrategia nacional, para su digamos atención integral. En ese sentido lo que deciden es romper con las organizaciones, hacer un rompimiento muy desagradable, precisamente donde se cruzan con los recursos públicos, que tienen que derivarse a las organizaciones, porque el proyecto "De la calle a la vida", lo que establece es, hay que invertir en estas seis estrategias, se hace dentro del Gobierno, pero se hace con las organizaciones, sin importar si era público o privado, más bien revisando la calidad de los modelos, la eficiencia y estas cosas, pero el DIF, decide romper con las organizaciones, para hacer uso ellos solo de ese recurso. Pasan uno seis u ocho meses (...) (C.M/J.M.P-R:98-110) (...) Para darte contrastes, no hay un estandard del presupuesto que se le da al DIF , eso lo define cada gobierno, entonces mientras en el federal el presupuesto del 2010 fue de 2800 millones de pesos, el DIF Distrito Federal fue de 3000 millones de pesos, y esto no hay que perderlo de vista, es suspicacia pero el jefe de Gobierno de la Ciudad de México es uno de los candidatos, o que está en proceso o que ha manifestado su gran interés de ser candidato a la presidencia. Entonces da cuenta cómo se hace el uso clientelar de estos recursos, que esencialmente es repartir cobijas, alimentos, bolsas, cosas ¿no? Bueno, regreso un poco a esta parte, con Vicente Fox, el DIF no es un sistema de protección de derechos y lo hemos como planteado es un asunto de asistencia, de tal suerte porque tiene la capacidad normativa porque está dependiendo del Ministerio de Salud o de la Secretaría de Salud y no tiene la capacidad de forzar a las otras Secretarías a articularse en torno a la infancia,

entonces se convierte literalmente en un órgano de asistencia, esa es su única posibilidad. Cuando Vicente Fox designa al DIF como el encargado de esto, en realidad ya estaba condenado al fracaso, porque no tenía la fuerza jurídica ni el presupuesto como para poder articular a los cientos de secretarios y Secretarías de Estado. Otro hecho evidente con Fox es que su esposa, Marta Sahagún, mantiene una distancia enorme con el DIF nacional, la tradición es que las mujeres de los presidentes, las primeras damas, tienen un papel caritativo y están siempre ahí al frente de su propia Secretaría pequeña ¿no? En el caso de Marta Sahagún, ella renuncia a esa posibilidad y crea su propia fundación privada para atraer recursos con todo el poder de los Pinos y beneficiarse personalmente, muchas fueron las denuncias sobre la utilización de fondos de esta fundación (...) (C.M/J.M.P-R:134-141).

Las autoras del informe remarcan que el diseño del PCS se basa en la lógica de fondos de inversión social, con base en la demanda de los actores sociales del Programa, que son en su mayoría OSC, que definen los proyectos (objetivos, metas, metodologías y acciones) y su operación dentro de los temas de las convocatorias que emite el INDESOL.

En nuestro caso particular, “Matlapa”, el INDESOL, junto al Instituto Nacional de Salud Pública trabajaron juntos para la definición de los proyectos. A éste propósito una de las entrevistadas cuenta:

(...) Pedimos una evaluación al Instituto Nacional de Salud Pública, porque es un Instituto que se dedica a la investigación y le pedimos una evaluación para el caso de los “Refugios” y también para el caso “Matlapa”. El criterio fue el “liderazgo” que hay al interno de las organizaciones y la solidez de esas personas dentro de las organizaciones y la puesta en marcha del proceso de intervención. Se tomó como otro criterio el arraigo comunitario que tienen, los protocolos de atención, los mecanismos de control interno para llevar a cabo los protocolos, las metodologías en particular, los instrumentos de evaluación interna y externa, capacidad de rendición de cuentas, la capacitación y permanencia del personal. La trayectoria de la organización en la propuesta de política pública....A que algunas organizaciones abordan el problema de la intervención en una manera muy inmediata, no lo ven como un problema público y nos interesa que las problemáticas se vean desde el interés público porque somos un Instituto de desarrollo social. Si estas

organizaciones no tenían esa capacidad de propuesta, no nos interesaba trabajar con ellas (C.M/C.E-R: 58-72).

El papel del INDESOL entonces, consistió en diseñar y administrar los procedimientos de convocatoria, selección y financiamiento de los proyectos sociales, así como evaluar los resultados de estos proyectos y del Programa.

Actualmente, el programa tiene tres vertientes: 1) promoción del desarrollo humano y social, 2) fortalecimiento y profesionalización y 3) investigación. Sobre estos temas se elaboran las convocatorias.

Con respecto al sexenio en el que nos situamos, la administración tuvo además que modificar los criterios de modo de poder colaborar con las organizaciones de la sociedad civil, a éste propósito la responsable por el INDESOL afirma:

(...) Fueron proyectos de coinversión, pero ahí se flexibilizaron los criterios, porque anterior a esto la coinversión se consideraba solo en términos monetarios, quisimos valorar la experiencia, la trayectoria y el conocimiento de estas organizaciones, eso no tiene precio, tiene un valor que no es un valor monetario, porque son organizaciones que no generan riqueza, al contrario. En virtud que están atendiendo un problema público, el proyecto tenía que ser entonces sostenidos con fondos públicos y no solamente con fondos privados (...) (C.M/C.E-R: 74-78) (...) Hicimos varios seminarios internos sobre los temas emergentes que necesitaban formas de explicación, se hicieron seminarios taller sobre la formulación de indicadores que nos permitiera que independiente de cada intervención, hubiera una sola formula para evaluar. Se debía trabajar con la óptica de promover y restituir los derechos a la infancia, para dar cuenta de que esta intervención fuera conforme a lo que planteaba la Convención de los derechos del Niño. Se creó una serie de indicadores de servicio de la organización y otros en base a otros parámetros externos como el comportamiento del beneficiario en su ambiente (escuela, relación con pares, relaciones interpersonales, uso de sustancias, participaciones lúdicas). O sea se centralizó la ayuda al beneficiario por parte de las varias organizaciones que participaban en el proyecto y de la comunidad misma, que personas de la comunidad donde están alrededor de ese proyecto pueden ayudar (C.M/C.E-R:88-96).

Una visión contraria a los funcionarios de la administración pública es la que tienen los integrantes de la sociedad civil entrevistados, que han visto en este intento de construcción de política social, una utilización del nombre y de las potencialidades de las organizaciones :

(...) La segunda parte fue un convocatoria que nos hace la Secretaría de Desarrollo Social, directamente en aquel momento, Josefina Vázquez Mota, secretaria de desarrollo social, para plantearnos:” lo de DIF fue un desastre, hay que hacerlo de manera diferente” y entonces ofrece recursos del Instituto Nacional de Desarrollo Social, que ahí fue muy interesante porque estaba al frente una mujer que venía del sector social, Cecilia Loría, la directora (...) (C.M/J.M.P-R:155-159) (...) la invita Vázquez Mota, Secretaria de Desarrollo Social a asumir el INDESOL, en primera instancia fue muy bien recibido porque digamos era alguien que venía de las organizaciones sociales y el INDESOL, que fue el órgano para derivar recursos públicos a las organizaciones, desde el 1995, con muchos accidentes, tropiezos y demás, se esperaba que con Cecilia cambiara. Lamentablemente en el ámbito específico de población callejera eso no sucedió, sino que nos enfrentamos a un proyecto ya desarrollado por ellos, en el cual, literal y esencialmente se trababa que las organizaciones ofrecieran su nombre y sus instalaciones y es lo que se conoce como “Matlapa” (C.M/J.M.P-R:163-169) (...) la mayor parte de las organizaciones decidieron trabajar en lo de “Matlapa” y, para mí, y eso es gran parte de la reflexión que quedó documentada en este texto, inauguró una forma no nueva, pero cuando menos en México recién colocada, que definí como “maquila social” (C.M/J.M.P-R:178-180) (...) Sin embargo, algunos empezamos a plantear que corríamos el riesgo de convertirnos en OPS’s, es decir, organizaciones prestadoras de servicios, y entonces ahí cambia porque al convertirte en una organización prestadora de servicios, desnaturalizas completamente el sentido de lo que fueron en su momento ONG’s o las organizaciones sociales que tenían un claro sentido de incidencia en la política pública. Y entonces al convertirte en una organización prestadora de servicios, lo único que haces, aunque literalmente es un poco dura la palabra “maquila social”, es decir tú dime qué hago y yo lo hago con esta población que convertir. Entonces para el Estado, este caso, para el gobierno federal es una ventaja importante, porque no creaba nuevas instituciones, no tenía un gasto presupuestal muy alto y lo más importante no tenía personal sindicalizado que le representara un costo muy, muy alto; y las organizaciones queriendo o no subsidiábamos muchísimo de lo que ahí sucedía, en términos de la operación. La

experiencia “Matlapa” fue ejemplar, como caso paradigmático, porque volvía a mostrar los vacíos institucionales que tenía el gobierno de Fox, para todos los temas sociales, fueron solamente temas asistenciales los que se financiaron de hecho, creció en mayor porcentaje la sociedad civil en éste ámbito de organizaciones empresariales y asistenciales, las organizaciones de DD.HH jamás han logrado reducibilidad de impuestos, porque va en ésta lógica de estrangularlas y el ámbito de la Sociedad Civil se hizo mucho más cercano al mundo empresarial y en éste caso al Gobierno Federal (...) (C.M/J.M.P-R:190-205).

Si bien los criterios de construcción de un trabajo colaborativo y en red estaban en la óptica de algunos de los funcionarios de buena voluntad, para las organizaciones el trabajo en ésta dimensión se vió dificultada por la “no sensibilidad” frente al problema de los beneficiarios. En la visión de las organizaciones citamos una de las entrevistadas que afirma:

(...) fue muy difícil, mira, quisimos trabajar con el sector salud y no se pudo, con la Secretaría de Salud hicimos todo un manifiesto, un escrito, para que se entendiera la situación de salud de los niños de la calle y cómo poder asegurar su atención ¿no? y teníamos gente importante de nuestro lado como Maria Elena Medina Mora que ahora es la directora del Instituto de **Psiquiatría y ella era la que iba a negociar con el Secretario de Salud. A la mera hora cambia el secretario de Salud y ya no se pudo hacer nada.** Con la Secretaría del Trabajo fue bien interesante también hablar del tema ¿no? y ver qué posibilidades había de abrir espacios para chavos en esta situación que estuvieran como buscando reincorporarse a la vida laboral ¿no? entonces se empezaron a hacer cosas interesantes, pero luego ya no hubo continuidad (C.M/V.E-R:502-508).

Se sabe que el monto de los recursos públicos destinados para apoyar al sector de OSC no ha aumentado sustancialmente, en la proporción que lo han hecho las OSC registradas.

De acuerdo con estudios recientes realizados por la asociación civil “Alternativas y Capacidades”, **el 47% de los fondos federales otorgados en el 2007 se canalizaron al 3% de las OSCs y más de 40% de los fondos fueron otorgados a organizaciones de naturaleza distinta a la que describe la Ley de Fomento**, ya que son asociaciones establecidas para apoyar la implementación de

programas federales y funcionan en la práctica como el brazo operativo de los programas de la Comisión Nacional de Educación Física y Deporte (CONADE) y del Instituto Nacional de Educación para adultos (INEA). Por otra parte, no se ha logrado la coordinación eficiente entre las distintas dependencias federales que operan programas de estímulos y apoyos dirigidos a OSC (Ocejo *et al.*, 2009: 37), ni se han hecho esfuerzos por homologar los distintos programas de manera que se cuente con reglas claras que garanticen la accesibilidad equitativa a los recursos disponibles (Tapia y Robles, 2006).

El problema en cuanto a la financiación es una constante que ha persistido en el tiempo y, en el año 2011, según los responsables organizacionales entrevistados no había mejorado:

(...) ¿y ahora sabes cuánto te apoyan? Un proyecto de doscientos mil pesos al año, o sea, bajaron de un millón y medio a doscientos mil pesos y puedes concursar con otro proyecto y te dicen: “está muy bonito, pero no tengo dinero”, entonces es un horror ¿eh? Imagínate de 1 millón quinientos a doscientos mil pesos, o sea, las organizaciones ahorita... yo tengo suerte porque derivado de todo esto, ha habido como oportunidad.... o sea nos han estado invitando a otros proyectos, mira no si ahorita te platico de por qué sirvió Matlapa o sea sirvió Matlapa por muchas cosas, porque en primer lugar porque era la primera vez que había la producción de proyectos conjuntos, por eso te digo que fue más allá de la coinversión, porque en la coinversión tu pones una lana y el Gobierno te pone otra lana y tu aplicas los recursos y cumples con tus metas y san se acabó. Aquí se apostó a que hubiera un trabajo conjunto; el Indesol nos puso un Secretariado Técnico que nos facilitó todo el proceso y entonces trabajamos todo esto (...) (C.M/V.E-R:543-555) (...) si más todavía en el 2007 hicimos cosas, pero el financiamiento real lo tuvimos 2003, 2004, 2005.....2005 con trabajos porque fue cuando abruptamente renunció la directora de Desarrollo Social, la directora del Indesol, bueno la Secretaria de Desarrollo Social renuncia y entonces renuncia también la directora del Indesol y se quedó el proyecto en frío todavía o sea los recursos se fueron menos de la tercera parte y hubo varias gentes del Comité Consultivo, que pues recuperar el proceso y sensibilizar a.. es que mira ¿sabes que fue lo que pasó?... que los procesos no son tan rápidos, los procesos son largos y estábamos a medio proceso, o sea todo este proceso de contrucción colectiva de dialogar, de ponernos de acuerdo, de hacer este protocolo en conjunto, los



indicadores todo esto .. y luego de empezar a comunicar con estos sectores, todavía no nos dió tiempo de fortalecernos, teníamos que fortalecernos (...) (C.M/V.E-R:579-587).

(...) Con el cambio de gobierno ahora con Felipe Calderón, tratan de fortalecer más al DIF pero sin quererlo tocar de fondo y realmente darle mayor peso jurídico o sea en términos normativos, ni darle mayor presupuesto. Entonces el DIF tiene 1800 millones de pesos para atender al 33% de la población, es decir, 37 millones de niños y niñas, entonces da cuenta de éstos grandes vacíos (C.M/J.M.P-R:283-286) (...) mira estamos bastante mal pues seguimos estando mal, porque ..perdona porque ayer estuve con gente de otras organizaciones y parece que serán reconvocados para comenzar el proyecto "Matlapa" otra vez..porque estamos en período preelectoral.. de hecho hay una relación compleja entre las organizaciones y el Estado, esta relación que tú vas a ver escrita, me parece que sigue siendo central, la única diferencia es que las organizaciones en su gran mayoría siguen estando en un enfoque asistencial y una visión de necesidades..no lograron emigrar al enfoque de derechos y ese es un escenario muy delicado porque.... a eso me refiero, cuando las organizaciones adquieren el enfoque de derechos, se dan cuenta y asumen que es el Estado el garante de sus derechos y que tiene la posibilidad de desarrollar política pública, asignar presupuestos, tener marcos normativos, pero las organizaciones en general se han quedado como aisladas, con poca visión y en una lógica de sobrevivencia (...) (C.M/J.M.P-R:291-301).

Existen pocas fuentes de recursos públicos que otorgan financiamiento por medio de convocatorias o que hagan visibles sus recursos disponibles y procedimientos para ser solicitados por parte de las OSC. Los recursos limitados para la mayoría de las OSC han llevado a que éstas vivan en medio de una alta rotación de personal, atrayendo recursos humanos poco calificados y, dada la baja remuneración, con pocas posibilidades de retener a su personal más calificado.

(...) El otro, ya lo revisaremos con detenimiento, tiene que ver con la formación y la capacitación del personal, o sea necesitamos personal profesional, no gente de buena voluntad, y el esquema histórico en el tema de poblaciones vulnerables o vulneradas en sus derechos como según sea nuestro esquema histórico, es las personas de buena voluntad. De hecho el DIF nace así. El DIF nace de la buena voluntad de las esposas de los políticos para atender o quitarle a

la Iglesia un nicho que históricamente tenía la Iglesia, entonces ellos dicen “a ver...” hay un documento que no logro encontrar que lo utilicé para la clase en el Diplomado, que creó un modelo nuevo de trabajar...., esa parte interesante del DIF que se lo quita a la parte como religiosa, así nacen desde personas de buena voluntad y lo que planteábamos era “NO” son profesionales y entonces articulación, profesionales, otro tenía que ver con la investigación (...) (C.M/L.E.H R:120-128).

Sin embargo, existen programas de formación técnica y universitaria para entrenar y vincular a estudiantes para una trayectoria profesional en el sector, la mayor parte de ellos creados por las propias organizaciones, dando también así la posibilidad a los más jóvenes de conocer realidades sociales y emprender un posible camino de voluntariado.

Las OSC deben pagar por la capacitación de su personal y, dada la alta rotación, tienen que constantemente volver a capacitar a sus nuevos colaboradores. Esta es una enorme barrera para su profesionalización, institucionalización y mayor impacto social, visto que no solo no hay acceso a la formación continua sino que también hay una alta rotatividad en los recursos humanos, que podrían ser destinados al trabajo con los sectores desfavorecidos, y parte de lo aprendido en la organización se pierde. Por otro lado, muchas de las personas que trabajan en la gestión o representación de la organización, al mismo tiempo cumplen con otras funciones o roles; por ejemplo, ser educadores o coordinadores, aspecto que si bien da una cierta solidez en cuanto a la misión y visión de la organización que mantiene en un mismo individuo las dos funciones, puede crear dificultades para los beneficiarios del mismo servicio o sobrecargar de trabajo a los mismos elementos organizacionales.

Se sabe además que el alto recambio de trabajadores en la organización hace perder el conocimiento adquirido en la misma, lo que en la jerga se llama el “know how” o el “saber como”, adquirido en la institución. La fragmentación del sector de las organizaciones ha impedido reivindicar sus intereses colectivos como sector y, al mismo tiempo, visibilizar el trabajo que desempeñan en el desarrollo y bienestar social y, por lo tanto, lograr incentivos, estímulos y apoyos públicos para desarrollar mejor su trabajo.

En cuanto a esto, de todas maneras el proyecto “Matlapa” y el del “Refugio” representaron un esfuerzo, sea de parte de las organizaciones o de algunos funcionarios que toman parte en el proceso:

(...) Sentamos como las bases de un acuerdo entre las organizaciones que participaban de poder compartir su experiencia, su conocimiento, sus nichos de especialidad, porque uno de los factores del estar en pugna por los recursos provoca también que no haya transmisión de saberes. Uno de los requisitos era el compartir el conocimiento, metodologías y capacitarse unas a otras en sus nichos de especialidad y compartir servicios. El paradigma del modelo era el antimodelo, o sea, que no hubiera un único modelo de intervención, que cada una aportara según sus conocimientos (C.M/C.E-R: 81-86) (...) el gran valor es que se hicieron de manera conjunta y que abarcaran a todas ellas independientemente de su modelo de intervención particular, siempre en el contexto de Matlapa (C.M/C.E-R: 99-100).

En suma, el sector de OSC y en particular el de las Ocdp, está en una etapa de formación, con un alto grado de crecimiento de organizaciones nuevas, un alto recambio organizacional, una incipiente filantropía privada y cuando va bien, la organización no se extingue, pero debe cambiar sus proyectos en función de los requerimientos del ente público y no en función de las competencias adquiridas a lo largo de los años de vida. La mayor parte de las organizaciones no llegan a madurar por las difíciles e inequitativas condiciones de financiamiento que enfrentan.

A este propósito la visión de una de las entrevistadas es muy clara con respecto al trabajo desarrollado en el sexenio foxista:

(...) estábamos como.. el siguiente paso era como hacer una reciprocidad de servicios como más formal, empezar como a tejer la red, éramos un grupo de organizaciones pero no estábamos trabajando en red todavía aunque de manera informal sí. De manera informal, por ejemplo “Reintegra”, me ayudaba con la asesoría legal para sacar a los chavos de la cárcel, a veces me pagaban las fianzas. Ellos de manera natural no atendían a chavos de calle ¿por qué? Porque no tienen quien siga el proceso y era dinero tirado a la basura y, a partir de que nosotros empezamos a solicitarles, claro, nosotros nos hacíamos cargo del proceso del tratamiento en libertad, nos responsabilizábamos de eso y entonces la institución sí nos apoyaba con el pago de fianzas y con la asesoría legal, y todo

sabiendo que había posibilidades reales para los muchachos porque lo estábamos respaldando ¿no? Y pues con muchos muchachos nos ayudaron y pues cada uno tenía como una especialidad, ellos tenían la especialidad para atender los conflictos con la ley; había otros que tenían residencia, aparte de su “Matlapa” tenían residencia para adictos, entonces hacíamos como trueques, nosotros les dábamos actividades creativas a los muchachos que tenían en la estancia y ellos nos atendían a nuestros muchachos. Y les compartíamos de los beneficios que conseguíamos nosotros; por ejemplo, nos daban despensas y nosotros les dábamos la mitad de la despensa a ellos para que atendieran a sus muchachos en la estancia, en fin, hacíamos ese tipo de cosas, pero todavía no llegamos como a formalizar. Así como pudimos lograr este protocolo de atención conjunta nos faltaba ..... sí nos faltaba continuar en el proceso y empezar realmente a funcionar como red y en ese proceso también buscar la sustentabilidad de otra manera, porque era un proyecto muy caro y estuvimos trabajando nosotros pues mucho en todo esto que te estoy diciendo y ya sabes que la parte de la sustentabilidad es todo un tema y sí lo intentamos, unos más que otros pudieron lograr cosas, pero finalmente nadie pudo sostener el proyecto con las características, mientras estuvimos trabajando...nadie.. nadie (C.M/V.E-R:588-609).

A partir de este breve panorama de la situación del sector de OSC en México, a continuación presentamos algunos resultados de la encuesta elaborada por la asociación civil Alternativas, que reflejan las particularidades de las OSC's que han participado en alguna convocatoria del PCS en el periodo de 2005 al 2008.

Esta caracterización resulta relevante, porque se trata del programa que apoya a la mayor parte de las OSC inscritas en el Registro Federal: **40% de las OSC** que recibieron **financiamiento público** en el 2008 (Ocejo *et al.*, 2009),  ***fueron en su mayoría las OSC dedicadas a asistencia social, promoción de la equidad de género, promoción de los derechos humanos, prestación de servicios para atención de la salud y prestación de servicios para el fortalecimiento del sector de OSC*** (Ocejo *et al.*, 2009: 187).

En relación con los datos del Registro y a la relación con el PCS, sobre las actividades que realizan y reportan las OSC, se agruparon éstas en tres categorías:

a) las OSC que tenían mayor representación proporcional en el Programa que en el Registro: asistencia social, equidad de género, derechos humanos, salud y educación cívica;

b) las que tenían participación similar en el Registro y en el Programa, en donde aparecían las dedicadas a la educación cívica y las OSC que ofrecían servicios de fortalecimiento al sector; y

c) el grupo de OSC que estaban ampliamente representadas en el Registro, pero que participaban poco en el Programa, en donde las más importantes eran las OSC dedicadas a la promoción educativa, cultural, artística, científica y tecnológica y, en segundo lugar, las OSCs de desarrollo comunitario. Otras OSC que se ubicaban en esta categoría eran las de apoyo a pueblos indígenas, a la economía popular, al medio ambiente, a población con capacidades diferentes, a la alimentación popular, a la promoción del deporte y a actividades de protección civil.

La comparación que realizó el equipo de trabajo resultó importante por varias razones. Primero porque se trató del programa al que se acercaron la mayoría de las OSC. Segundo porque el INDESOL incursionó en convocatorias con temáticas diversas relacionadas con el desarrollo social y, tercero, porque no existían programas de coinversión en otras dependencias del gobierno federal.

Fue importante identificar también el grado de consolidación de las OSC que participaron en el Programa. Se notó un fuerte crecimiento de las organizaciones durante los años que van desde el 2005 al 2009, pues en esos cuatro años se crearon el cincuenta por ciento de las organizaciones registradas, lo cual mostró un sector de OSC jóvenes que comenzó a emerger. Claramente se observó que estas nuevas organizaciones recibieron apoyo del PCS (34% de las OSC que participaron eran nuevas); los recursos federales que recibieron estas OSC nuevas podían ser importantes como capital semilla para su consolidación. El Programa también otorgó fondos a OSC con una experiencia mayor: el veinte por ciento de las OSC que respondieron a la entrevista realizada por “Alternativas y Capacidades A.C” fueron creadas antes de 1990 y se fundaron entre el 1991 y el 2000.

Se sabe que alrededor del **treinta por ciento de las OSC inscritas tienen su domicilio en el Distrito Federal, siete por ciento en Veracruz, seis por ciento en el Estado de México y el resto se distribuye entre uno y cinco por ciento en las demás entidades** federativas. El **cuarenta y cuatro por ciento** de las OSC que participaron en el Programa se **concentraron en el DF y siete por ciento en el Estado de México.**

Como hemos mencionado, las OSC que reciben fondos del Programa deben estar inscritas en el Registro Federal y contar con la CLUNI, Clave Única de Inscripción al Registro. De acuerdo con la muestra de proyectos seleccionada por la asociación, la mayoría de las OSC estaban constituidas como asociación civil en su 83% y 13% como IAP (Institución de asistencia privada). Poco más de la mitad, el 53% de las OSC son también donatarias autorizadas. En el PCS participan con mayor frecuencia OSC dedicadas a asistencia social, promoción de la equidad de género, promoción de los derechos humanos, prestación de servicios para atención de la salud y prestación de servicios para el fortalecimiento del sector de OSC.

En relación con los datos del Registro, sobre las actividades que realizan y reportan las OSC, podríamos agrupar a las OSCs en tres categorías, según su relación con el PCS: a) las OSC que tienen mayor representación proporcional en el Programa que en el Registro: asistencia social, equidad de género, derechos humanos, salud y educación cívica; b) las que tienen participación similar en el Registro y en el Programa, en donde aparecen las dedicadas a la educación cívica y las OSC que ofrecen servicios de fortalecimiento al sector y, c) el grupo de OSC que están ampliamente representadas en el Registro, pero que participan poco en el Programa, en donde las más importantes son las OSC dedicadas a la promoción educativa, cultural, artística, científica y tecnológica y, en segundo lugar, las OSC de desarrollo comunitario. Otras OSC que se ubican en esta categoría son las de apoyo a pueblos indígenas, a la economía popular, al medio ambiente, a población con capacidades diferentes, a la alimentación popular, a la promoción del deporte y a actividades de protección civil.

La comparación resulta importante por varias razones, primero porque se trató del programa al que se acercaron la mayoría de las OSC, segundo, porque el INDESOL ha incursionado en convocatorias con temáticas diversas relacionadas con el desarrollo social y, tercero, porque no existen programas de coinversión en otras dependencias del gobierno federal.

Es importante identificar también el grado de consolidación de las OSC que participaron o participan en el Programa. En el Registro se notó un fuerte crecimiento de las organizaciones en el período 2005-2009: 50% se crearon en el periodo del año 2005 a 2009, lo cual muestra un sector de OSC joven que comenzó a emerger y claramente se observa que estas nuevas organizaciones reciben apoyo del PCS

(34% de las OSC que participan son nuevas). Los recursos federales que fueron recibidos por estas OSC nuevas pueden ser importantes como capital semilla para su consolidación. El Programa también otorgó fondos a OSC maduras (20% de las OSC que respondieron fueron creadas antes de 1990 y 20% se crearon entre 1991 y 2000). La mayor parte de las organizaciones apoyadas desarrollaron sus actividades en el área donde están localizadas y es de un 44% para el Distrito Federal, mientras que para el estado de Hidalgo es de un 3%.

Actualmente, la convocatoria de Promoción General es la única que es operada por las delegaciones de la SEDESOL en los estados; las demás convocatorias son operadas a nivel central, pero en ellas pueden participar OSC de todos los estados del país y obtener financiamiento para ejecutar proyectos, también en cualquier entidad. Los datos de la muestra tomada no incluyeron la convocatoria de Promoción General, de manera que los resultados no reflejan este esfuerzo de descentralización, pero sí son representativos del resto de las convocatorias.

Para las autoras alrededor del 30% de las OSC inscritas tienen su domicilio en el Distrito Federal, 7% en Veracruz, 6% en Estado de México y el resto se distribuye entre 1 y 5% en las demás entidades federativas. Las OSC que participan en el Programa se concentran aún más: 44% se encuentran en el DF y 7% en el Estado de México, si bien no necesariamente realizan sus proyectos en las entidades en donde se localizan

**Tabla 9. Experiencia de las OSCs en el tema de la convocatoria (años promedio)**

Convocatoria	2005	2006	2007	2008	Promedio
Asistencia Social	11.6	6.9	14.1	8.4	10.2
Equidad de Género	5.9	4.3	11.3	8.5	7.5
Profesionalización	3.7	4.5	9	9.7	6.7

Fuente: Muestra de proyectos apoyados.

En promedio, el Programa apoya a OSC con suficiente experiencia en sus temas de trabajo y el tiempo de experiencia en el tema varía según la convocatoria en la que concursan; las OSC que participan en la convocatoria de Asistencia Social llevan más años trabajando en su tema (10 años promedio) y las que participan en la convocatoria Profesionalización cuentan con menos experiencia (6.7 años promedio).

En una clasificación de las OSC que participaron en el Programa según su tamaño, se utilizaron los datos sobre el número de personas que trabajan en la organización y el monto de financiamiento anual de las OSC encuestadas. Según estos datos, la mayoría de las OSC que participan en el PCS son pequeñas, tanto por el tamaño de su personal, como por sus ingresos anuales (calculados para el año 2007). Más de la mitad de las OSC podrían considerarse pequeñas, porque operan con presupuesto menor de 900 mil pesos y con cinco o menos personas de tiempo completo (53% y 57%, respectivamente) y 28% no cuenta con empleados de tiempo completo. Aunque en menor proporción, también es importante la participación en el PCS de OSC grandes: el 16% cuentan con 20 o más colaboradores pagados y 11% con ingresos anuales de 5 millones de pesos o más. La participación de OSC medianas se encuentra entre 27% y 37%.

Los datos sobre la estructura financiera de las OSC (calculado para 2007) reflejaron la diversidad de fuentes de financiamientos que utilizan y los esfuerzos que deben realizar para obtener fondos para llevar a cabo sus proyectos. De acuerdo con la información que proporcionaron las OSC mediante la encuesta electrónica, una alta proporción de OSC recibe recursos del gobierno federal, lo cual es natural por el carácter particular de la muestra y, en promedio, estos recursos representan una tercera parte del financiamiento anual de las OSC. También es importante la proporción de OSC que reciben financiamiento de gobiernos estatales y municipales; en este último caso, se debe tratar de montos pequeños pues representan una proporción más baja de su ingreso anual (menos del 20%). Es probable que recibir recursos de un nivel de gobierno (el federal) ayude a gestionar recursos en otros niveles de gobierno. En tercer lugar, las OSC auto financian sus actividades: más de la mitad de las OSC obtiene ingresos mediante la venta de servicios o productos y de las cuotas de sus miembros. También más de la mitad de las OSC recibe donativos de fundaciones nacionales, empresas e individuos, aunque estos apoyos constituyen una proporción menor del financiamiento de las OSC (18% en cada caso). En menor proporción, las OSC reciben apoyos de fundaciones internacionales: estos fondos representan más de 20% de sus ingresos anuales, en promedio. La siguiente tabla muestra la proporción que representan los recursos del Programa en la estructura financiera de OSC participantes. Los datos no pueden generalizarse al sector pues recordemos que para ser parte de esta



muestra, las OSC deben haber recibido fondos públicos a través del PCS, al menos en uno de los últimos cuatro años.

**Tabla 10. Recursos públicos para las OSC**

Recursos del pcs	2005	2006	2007	2008
Más de 71%	11%	6%	9%	13%
Entre 50 y 70	6%	10%	9%	7%
Entre 31 y 50	13%	17%	12%	11%
Entre 11 y 30	35%	39%	40%	39%
Menos del 10%	29%	27%	29%	30%

Fuente: Asociación civil: Alternativa y Capacidades

Para casi 40% de las OSC que respondieron la encuesta, los recursos del Programa representaron entre el 11% y el 30% de sus ingresos anuales y para 30% representan menos de 10%. Sólo una quinta parte de las OSC de la muestra indicaron que los recursos del PCS representaron más de la mitad de sus ingresos anuales. En promedio, los recursos del Programa representaron alrededor de una tercera parte de los ingresos de las OSC apoyadas, dato que no puede considerarse elevado. Como referencia contamos con el estudio comparativo (Verduzco, 2003), que señala que en los países que participaron en el estudio, los fondos públicos representaron en promedio 40% de los ingresos de las OSC. México fue el país con menor proporción de fondos públicos en la estructura financiera de las OSC, con 8%.

**Tabla 11. Recursos empleados por las OSC en función de su dimensión**

Promoción de recursos del pcs empleados) osc	Oscs muy grandes (más de 30 empleados)	Oscs grandes (30-20 empleados)	Oscs medianas (19-5)	Oscs pequeñas (5 o menos empleados)	Oscs muy pequeñas (5 o menos y personal voluntario)
Menos del 10%	92%	36%	37%	19%	13%
10% - 20%	-	36%	37%	26%	9%
21% - 30%	8%	14%	15%	19%	16%
31% - 50%	-	7%	6%	14%	19%
51% - 70%	-	7%	3%	5%	16%
71% - 90%	-	-	3%	12%	9%
Más del 90%	-	-	-	5%	9%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs por la asociación civil "Alternativas y Capacidades".

La siguiente tabla muestra los datos sobre la proporción que representan los apoyos del Programa en la estructura financiera de las organizaciones, según su tamaño (calculado de acuerdo con el número de personas que colaboraron en el 2008). Los recursos públicos representan una mayor proporción del financiamiento total de las OSC pequeñas, mientras que para las organizaciones grandes y muy grandes representa un porcentaje pequeño de sus ingresos totales (entre el 10% y el 30%, cuando más).

**Tabla 12. Proporción de los recursos del programa en la estructura financiera de las OSC**

Rubros	2005	2006	2007	2008
Pago de honorarios al personal de la organización	43%	50%	62%	76%
Pago de honorarios a personal externo	41%	41%	54%	66%
Viáticos (incluye renta de lugares)	40%	45%	54%	70%
Recursos materiales (papelería, compra de materiales)	42%	41%	57%	74%
Diseño, publicaciones y materiales de difusión	38%	42%	50%	69%
Gastos administrativos	46%	35%	50%	73%
Otros gastos de operación	37%	34%	53%	76%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs por la asociación civil "Alternativas y Capacidades".

Nota: Las OSCs podían responder en más de una opción, por eso la suma sobrepasa el 100%.

Los resultados de la encuesta reflejan que, aún los montos pequeños de recursos, como son los apoyos del PCS, resultan relevantes para solventar varias de las necesidades de las OSC. En la siguiente tabla se aprecia cómo cada año es mayor la proporción de OSC participantes que utilizan los recursos del Programa, para cada uno de los rubros del presupuesto de los proyectos.

**Tabla 13. Contratación de personal para realizar actividades contempladas en los proyectos del PCS**

Contratación de personal para realizar actividades contempladas en los proyectos del PCS	
El personal interno lleva a cabo las tareas sustanciales de los proyectos, pero se contrata a personal externo complementario.	50%
No se contrata personal externo.	24%
Se contrata personal externo para las tareas sustanciales de los proyectos, aunque también se cuenta con personal interno.	22%
No contestó	4%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs por la asociación civil "Alternativas y Capacidades"..

Respecto al rubro de honorarios, el 72% de las OSC (en 2008) utilizaron parte del apoyo para contratar personal externo. La mitad de las OSC apoyadas utilizó personal propio para llevar a cabo las tareas sustanciales del proyecto, pero además contrató personal externo. Una cuarta parte contrató personal externo para realizar las tareas sustanciales, probablemente consultores, docentes de talleres o personal para prestar un servicio de manera temporal. La siguiente figura muestra el otro lado de este aspecto: cómo las actividades de las OSC de la muestra se ven afectadas durante el periodo del año en que no se cuentan con apoyo del Programa (generalmente, los primeros 4 ó 6 meses del año).

**Tabla 14. Actividades de las OSC durante los meses en que no recibe recursos del PCS**

<b>Actividades de las OSC durante los meses en que no recibe recursos del PCS.</b>	
Las actividades generales se mantienen, pero no se realizan cierto tipo de proyectos.	66%
Se reduce el número de beneficiarios de la organización.	25%
Se reducen las actividades.	23%
No cuenta con personal remunerado.	20%
Se reduce el número de personal remunerado.	19%
No cambia nada en la organización.	13%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs, por la asociación civil "Alternativas y Capacidades". Nota: la suma excede 100% porque las OSC podían elegir varias opciones

Solamente 13% de las OSCs señalan que su trabajo no se ve afectado cuando no reciben financiamiento del INDESOL, por lo que seguramente se trata de las organizaciones con mayor cantidad de recursos. La mayoría de las OSC encuestadas (66%) indica que, cuando no obtiene apoyo del Programa, puede continuar realizando las tareas esenciales de la organización, pero tiene que dejar de realizar algunos proyectos. Entre los principales efectos de no recibir el apoyo del Programa se encuentran: la reducción del número de beneficiarios de sus proyectos; el paro de algunas actividades, la reducción del personal remunerado, incluso algunas OSC definitivamente no pueden contratar personal remunerado cuando no reciben recursos del PCS.

Debido a la escasez de recursos económicos, las OSC enfrentan dificultades para proporcionar las mejores condiciones laborales a su personal. Por lo general,

como se observa en la siguiente tabla, quienes laboran en estas OSC no cuentan con todas las prestaciones de ley. Como vemos, no todas las OSC pueden proporcionar a su personal algunas de las prestaciones laborales referidas en el cuestionario, como aguinaldo, vacaciones y seguro social. En muy pocas OSC, los empleados participan en algún sistema de ahorro para el retiro y apenas en 3% se les proporciona seguro de gastos médicos mayores. Es común que las OSC utilicen estrategias para compensar, como la flexibilidad en el horario y el trabajo de media jornada: 57% de las OSC ofrecen flexibilidad de horario como prestación y 58% de las OSC cuentan con empleados de tiempo parcial. Estas condiciones laborales atraen a un perfil de profesionistas, quienes valoran más las horas de trabajo flexible o medias jornadas, que generalmente son mujeres con hijos pequeños.

**Tabla 15. Prestaciones laborales en las OSCs**

<b>Prestaciones laborales en las OSCs</b>	
Horario de trabajo flexible	58%
Aguinaldo	56%
Vacaciones pagadas	49%
Prestaciones sociales (IMSS, Infonavit, etc.)	42%
Ahorro para el retiro	18%
Otra, especifique	15%
No cuenta con prestaciones	3%
Seguro de gastos médicos mayores	3%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs, por la asociación civil “Alternativas y Capacidades”.

Nota: La opción “otras” incluye vales de despensa, algún tipo de capacitación, bonos u otras compensaciones.

El equipo de “Alternativas y Capacidades, A.C” ha caracterizado las OSC que participan en el Programa y encontró un perfil de las OSCs apoyadas y algunas tendencias del Programa. Encontraron que la mayoría de las OSC apoyadas son pequeñas, con grados distintos de consolidación (OSC antiguas y nuevas), y con suficiente experiencia en los temas de sus proyectos. Las OSC pequeñas tienen una mayor dependencia de los recursos públicos pero, en promedio, el monto del financiamiento público no les indica que exista dependencia de las OSC hacia los recursos públicos, pues sólo para una tercera parte de las OSC representa arriba de 30% de sus ingresos, frente a un promedio internacional de 40%. Por otra parte, encontraron que el PCS tiende a apoyar a OSC dedicadas a ciertas actividades y no

a otras, lo que las condujo a pensar si las OSC con alta representatividad en el Registro Federal, como por ejemplo, las dedicadas al fomento educativo, están encontrando canales de acceso a financiamiento público. Mostraron también una mayor concentración de los apoyos del Programa en el D.F., en comparación con la propia tendencia de las OSCs a ubicarse en la capital del país.

### **5.1.3 Trascordarse de evaluar los Programas de coinversión Social ¡un pequeño detalle!**

La cuestión de la evaluación de los PCS ha encontrado serias dificultades que al mismo tiempo habían emergido de las entrevistas realizadas durante la investigación. Se deduce así que:

(...) El proceso de evaluación del PCS no se ha construido a la luz del debate teórico sobre la evaluación de proyectos sociales, ni con una preocupación de conocer los resultados, el impacto social y menos aún los aprendizajes. Más bien se ha desarrollado a la par del proceso de evaluación de los programas sociales del gobierno federal; se ha buscado que la evaluación externa identifique y dé cuenta de los impactos más amplios del Programa, sin entrar en demasiados detalles sobre las aportaciones y aprendizajes de las organizaciones.

Los datos encontrados reflejan también que la capacitación que proporciona el INDESOL a las OSC para la elaboración del informe y la entrega de resultados tiene un enfoque administrativo y se limita a asesorar sobre comprobación del cumplimiento de metas y de ejercicio de recursos, sin aportar elementos que sirvan de retroalimentación a las OSC o que fortalezcan habilidades de sistematización de aprendizajes o de evaluación de resultados de sus proyectos. Sobre una encuesta comparativa realizada con institutos encontraron que el 56% de las organizaciones apoyadas por donantes internacionales consideraron que el donante revisa los informes y los discute y las retroalimenta con ellos, y solamente 29% de las OSC apoyadas por el PCS lo consideran así.

La reducción de la evaluación de proyectos a un procedimiento de fiscalización (combinado con las limitaciones de la normatividad y los periodos cortos de aplicación de los recursos y entrega de los informes) crea incentivos perversos

entre las organizaciones, factor ya emerso de los comentarios realizados por un responsable organizacional (pág. *C.M/L.E.H -R:208-211*).

Por un lado, las organizaciones diseñan proyectos y se comprometen a metas muy acotadas (talleres, prestación de servicios muy concretos, borradores de publicaciones) que pueden tener un menor impacto social, pero cuya característica principal es que permiten crear materiales comprobatorios con dificultad. Por otro lado, debido a que la mayor parte de los informes consisten en información auto reportada, se puede estar promoviendo que las organizaciones las generen sin un sustento real o con una lógica de “solamente por cumplir”. Esto inside particularmente en una falta de reflexión, aprendizajes y mejoras dentro de las OSC. Tanto las OSC como los funcionarios del área de evaluación del INDESOL, se encuentran atrapados en una espiral de trámites para cumplir requerimientos administrativos que los sobrepasan. El enfoque de fiscalización que se ejerce sobre las OSC se debe a que, por una parte, deben comprobar el ejercicio de los recursos ante varias entidades federativas como la SHCP y la Auditoría Superior de la Federación, el cumplir las RO ante la SFP, y por otra parte, deben desarrollar los indicadores que requiere el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), fundamentalmente de desempeño, y otros requerimientos de la APF.

El PCS se empezó a evaluar desde antes de que se hiciera obligatoria la evaluación para los programas federales. El INDESOL ha sido pionero en lo relativo a evaluaciones externas; desde 1999 hasta la fecha, el PCS ha sido evaluado cada año.

La primera evaluación externa del PCS consistió en un estudio sobre las OSC apoyadas por el Programa durante el periodo de 1995 a 1999. Para Sánchez, el objetivo era proporcionar al Instituto criterios e indicadores más precisos para establecer mecanismos de selección, monitoreo y evaluación de proyectos (Sánchez et al.,: 1). Entre sus conclusiones, el estudio señalaba que, al apoyar los proyectos, el INDESOL fomentaba el desarrollo de capacidades de las OSCs y promovía resultados tangibles e intangibles de los proyectos. En el año 1999, se realizó también una evaluación externa sobre la gestión y el impacto económico y social del Programa. Se trataba de analizar la relación costo efectividad del Programa, mediante el análisis de su diseño, su normatividad y su operación y de los resultados de una encuesta aplicada a responsables y a beneficiarios de una muestra de

proyectos apoyados. Una de las conclusiones fue que la mayor parte de los beneficiarios habían reportado mejoría en su calidad de vida a partir del proyecto. Sin embargo, indicaba también que los recursos del Programa no llegaban a la población más necesitada, debido a varios factores, entre ellos, la ambigüedad en la definición de los objetivos del Programa, por lo que sugería que se definiera el combate a la pobreza como único objetivo del Programa. Realizamos aquí una síntesis de las evaluaciones que van desde el año 2003 al 2007 teniendo en cuenta del informe realizado por la asociación civil "Alternativas y Capacidades".

**Tabla 16". Evaluaciones al programa por parte de "Alternativas y Capacidades**

Ejercicio	Evaluación	Conclusiones de los evaluadores
2003 (Cambio de gobierno y de la Administración Pública)	-de los beneficios económicos y sociales del PCS -del apego a las reglas de operación -del costo - efectividad.	-respuesta a las necesidades sociales de grupos vulnerables o en situación de pobreza, - incidencia en la construcción de capital social en los individuos y en las organizaciones participantes, - mejoramiento de las condiciones económicas de los beneficiarios y de la equidad de género, - fortalecimiento (bonding capital) y creación de condiciones para una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil" <sup>125</sup>
2004	-de las demandas	-fortalecimiento de redes e institucional de las OSCs apoyadas y de la relación OSCs – gobierno, -ambigüedad en la definición de la población objetivo como "población en situación de riesgo", -menos de 40% de los proyectos se ejecutaban en municipios considerados de alta o muy alta marginación, con problemas de cobertura municipal (solamente 13 entidades de las que recibieron montos tenían una buena cobertura municipal).
2005	-Estimación del PCS en cuanto al fortalecimiento del capital social con introducción de indicadores de tipo cualitativo <sup>126</sup>	-25% de los proyectos apoyados generaron y/o reforzaron capital social. -imprecisiones sobre las características de la población objetivo, la cobertura territorial, las metas por vertiente y la naturaleza de las

<sup>125</sup> En Verduzco, Trujillo, Tapia (2009). Para las autoras la evaluación del ejercicio 2003 consideraba los siguientes elementos: la operación del Programa, las metas programáticas, el ejercicio presupuestal, la cobertura y la estimación del impacto social y económico y la promoción de la equidad de género. Las conclusiones sobre los avances operativos reconocían que el Instituto había cumplido los plazos para emitir convocatorias y para asignar los recursos, y una mejoría como resultado de la participación de dictaminadores externos en la selección de proyectos. (Alternativas en Economía, 2004).

<sup>126</sup> Indicadores cualitativos que pudieran ayudar a evaluar el éxito de los proyectos, según su contribución a la generación y/o reforzamiento de capital social y el grado de atención a necesidades específicas de las mujeres (INDESOL, 2006, p. 12 y 67), el modelo para medir construcción de capital social consideraba las siguientes variables: grupos y redes, confianza y solidaridad, acción colectiva y cooperación, información y comunicación, empoderamiento, participación de los beneficiarios y de otras personas de la comunidad.

		convocatorias. -atención al 91% de las microregiones
2006	Igual al año 2005	-36% de los proyectos apoyados generaron y/o reforzaron capital social, - se mantienen las imprecisiones sobre la población objetivo, -atención al 96% de las microregiones
2007	-evaluación con cuestionario que tiene criterios homologados para todos los programas sociales <sup>127</sup> -Medir el impacto social del Programa, sólo la consistencia entre el diseño, la ejecución y los resultados.	-que el PCS era "único en su tipo en la APF", señalaba también que, aunque no era explícito en las RO, el Programa tenía el objetivo de construir capital social. -insuficiente claridad en la definición de la población objetivo y potencial, y a la dificultad para generar información e indicadores de evaluación -ofrecimiento de otro tipo de apoyos por parte del INDESOL como información, asesoría jurídica, capacitación técnica a OSCs <sup>128</sup> .

Fuente: Alternativas y Capacidades. A.C

Las recomendaciones de las primeras evaluaciones externas insistían en la necesidad de contar con convocatorias públicas para asignar el total de los recursos del Programa y transparentar los procesos de selección de proyectos, con lo que se promovieron varias modificaciones normativas y operativas del Programa, que han resultado en avances importantes en términos de transparencia e imparcialidad. También ayudaron a precisar sus objetivos, la población objetivo, los criterios de focalización de los recursos y en otros procedimientos (INDESOL, 2006: 235):

Evidentemente las mejoras normativas y operativas así como las evaluaciones externas contribuyeron a generar avances en la elaboración de una metodología *ad hoc*, según las particularidades del PCS y contribuyeron al fortalecimiento del área de evaluación del INDESOL. Pero a pesar de esto, no solamente el proceso se vió interrumpido con el cambio de administración y la reforma de la misma. Antes del año 2002, la Dirección de Evaluación formaba parte de la Dirección General Adjunta de Vinculación y Concertación; en ese año, se creó la Dirección General Adjunta de Evaluación y Seguimiento, con el objeto de desvincular los procesos de selección de proyectos de los de revisión y evaluación y, con esto, evitar algún grado de parcialidad. Sin embargo, con el cambio de

---

<sup>127</sup> Cuestionario de 100 preguntas, las primeras cinco son las propuestas por el Grupo de expertos en capital social del Banco Mundial en el 2002.

<sup>128</sup> Aunque esto no se ha institucionalizado en RO, se podría considerar que el INDESOL lo ha logrado en algunos aspectos, de forma directa, primero mediante los programas de capacitación y luego con el diseño del Diplomado de Profesionalización.



administración del año 2007, las funciones de evaluación regresaron a la Dirección de Vinculación y, con la salida de varios funcionarios, se desintegró un equipo que venía acumulando experiencia en este proceso.

No todas las recomendaciones se incluyeron en las RO y algunas todavía podrían ser vigentes, por ejemplo: reducir la dispersión temática de las convocatorias, crear esquemas de participación diferenciados para las OSCs, ampliar los montos de los apoyos, extender el financiamiento más allá del año fiscal para que puedan apoyarse proyectos de más largo plazo, establecer esquemas diferenciados de regulación según el monto del apoyo, retroalimentación a las OSCs sobre los resultados de sus proyectos, entre otras.

Casi todas las evaluaciones externas han llamado la atención sobre los problemas en la definición de los objetivos del Programa y las dificultades que esto genera en su operación y evaluación. Como se observó también, la definición de los objetivos varía de acuerdo con la forma en que la administración en turno concibe la colaboración entre el gobierno y las OSC y con la definición de los grupos de población que se busca atender.

En la caracterización de las evaluaciones externas, se puede notar que las primeras evaluaciones se enfocaban más a evaluar si se cumplía el objetivo de fomentar el trabajo de las OSC. Por ejemplo, el primer estudio del Programa fue un encargo de las autoridades del Instituto para conocer si los recursos del Programa (entonces Fondo de Coinversión Social) contribuían a la permanencia o autonomía de las OSCs apoyadas. Al mismo tiempo, la evaluación externa de ese ejercicio anual, buscaba medir los beneficios del Programa en relación al costo de su operación, y uno de los principales resultados fue que la ambigüedad de los objetivos del PCS entre apoyar a la población vulnerable o fortalecer a las OSCs (Esquivel *et al.*, 2000: 98), incidía en la relación costo-efectividad. Por el contrario, la evaluación de los ejercicios de los años 2001 y 2002 señaló que el enfoque del Programa, de financiar proyectos elaborados por OSCs, tenía coherencia con la experiencia acumulada sobre atención a la pobreza y pertinencia en términos de las demandas de participación ciudadana (Conde *et al.*, 2003 :1).

Este debate generado indica que existía, en los operadores del Programa, la preocupación por conocer en qué medida se lograban articular los dos principales objetivos del Programa. Las evaluaciones siguientes se orientaron a señalar

imprecisiones en términos de definición de población objetivo y deficiencias respecto a la cobertura territorial y de grupos específicos, aunque incorporando el elemento de construcción de capital social como una contribución importante del Programa. Este viraje refleja que la preocupación por mantener las características de un programa por demanda, que incluyen el fortalecimiento de los ejecutores de los proyectos, se desplazó hacia la preocupación por cumplir con los objetivos de la política social, de combatir efectivamente la pobreza y atender a grupos de población cada vez más focalizados.

En lo que se refiere a la “ambigüedad de los objetivos”, es un problema de diseño del Programa que tiene efectos en su implementación y evaluación y que continúa sin resolverse. Consideramos que es posible la definición de un objetivo del Programa que articule sus distintos propósitos, pero esta articulación debe incorporarse en todos los procedimientos, desde la definición de los temas de las convocatorias, la selección de los proyectos, su seguimiento y la evaluación del Programa.

Las evaluaciones externas han buscado también proporcionar al Instituto criterios e indicadores más precisos para establecer mecanismos de selección, monitoreo y evaluación de proyectos (Sánchez *et al.*: 1). El propio proceso de evaluación ha obligado al Instituto a generar y registrar información sobre los procedimientos, pero gran parte de los indicadores se plantearon con el objeto de cumplir con las obligaciones impuestas por la APF que buscan dar seguimiento al ejercicio de recursos, al desempeño de los funcionarios y al cumplimiento de metas cuantitativas de los programas sociales. Este proceso de definición de indicadores y de metodologías para generar y registrar la información necesaria ha sido complejo y ha pasado por una serie de ajustes, particularmente a partir del año 2006. En ese año se empezó a ajustar la aplicación de la Matriz del Marco Lógico (MML) como herramienta para la evaluación de los programas sociales de la administración pública y el INDESOL participó en esta etapa piloto (INDESOL, 2006: 66).

Como resultado, se generó una matriz con 23 indicadores; algunos que ya se utilizaban y tres de ellos que fueron considerados “de percepción”, pues para su verificación se requería desarrollar instrumentos con información de campo: porcentaje de beneficiarios que perciben mejoras con los bienes y servicios

prestados por el PCS, porcentaje de proyectos que incorporan la perspectiva de género y porcentaje de proyectos que generan capital social (INDESOL, 2000: 67).

Actualmente, la MML contiene 31 indicadores y, según las RO de 2009, 14 serán utilizados para la evaluación externa del Programa. De estos 14, la mayoría se enfocan a evaluar el desempeño y el funcionamiento de los procesos del PCS, y sólo dos a identificar y medir cambios en los grupos de población con quienes trabajan las OSCs apoyadas, aunque no es posible conocer cómo se logrará identificar el porcentaje de beneficiarios que perciben mejoras a raíz de los proyectos.

## **5.2 El Trentino como garantía y defensor del bienestar de la infancia y la Juventud**

Es interesante revelar algunos datos que tienen que ver con la atención de la infancia en la Provincia de Trento. Muchas de las intervenciones que el sistema público hace para la población se canalizan a través de la familia, aunque no es la única institución favorecida por las políticas sociales.

Las intervenciones van desde las becas de estudio para los estudiantes inscritos en la escuela estatal a los servicios socio educativos sean estos públicos o los erogados por las organizaciones del Tercer sector.

Cada comprensorio<sup>129</sup> gestiona los servicios sociales, de salud y asistenciales de los territorios trentinos así como parte de las políticas sociales territoriales y comunales.

(...) En la actualidad hay 13 entidades locales que gestionan los servicios sociales y la Provincia tiene la titularidad de las capacidades y es responsable de la coordinación (...) muy fuerte, porque es la titular de las indicaciones específicas, da orientación específica a aquellas instituciones que están delegadas y preparadas en manejar estos conocimientos. Y la ley "13" (...) la óptica de la ley "13" es diferente

---

<sup>129</sup> Estructuras administrativas que se colocan entre la Provincia y los Municipios, y que cumple con funciones que le son delegadas por la misma Provincia: servicios de salud y asistencia, alumbrado público, servicios extracomunales como piscinas y campos deportivos, mejorar el nivel de desarrollo del territorio, evitar el aislamiento de las comunidades de periferia y evitar que desaparezcan las comunas más pequeñas que tienen un bajo índice de natalidad, los alcaldes de la ciudad foman parte de la dirección del Comprensorio (la [legge provinciale 2 marzo 1964](#), n°. 2).

porque diferentes habilidades serán de los entes territoriales ( CI / L.C -R :40 -43 ) (...). La Provincia hasta hoy es un pasaje importante en la gestión, no sólo en la disciplina, sino también en la gestión de los servicios (...) ( CI / LC -R :48 -49 ).

Y por lo tanto podemos decir que la mayor parte es administrada por la Provincia, entonces, la entidad se denomina gestor, porque gestiona las competencias delegadas en las actas públicas de la Provincia. Entonces, si asumimos, dando un ejemplo, que la Provincia retiene un proyecto digno, por ejemplo, de un centro abierto para menores en un territorio, supongamos Riva del Garda, entonces generalmente el interés que la Asociación X, se hace promotora de este proyecto, se habla con el responsable del Comprensorio de la comarca del Alto Garda Ledro, se hace posiblemente un proyecto juntos y éste se presenta, a nuestro servicio, que verifica la disponibilidad de fondos. Si falta, entonces la entidad pública puede ser una asociación que se relaciona directamente con la Provincia, y la Provincia requiere a la institución territorial (Comprensorio) de expresarse al respecto ( CI / L.C R - 68- 74 ).

Para ello el Comprensorio concuerda además directamente con los comunes y la Provincia, qué tipo de políticas erogará para la población y qué tipo de intervención social realizará con los órganos del Tercer Sector en el territorio específico. Además cada comprensorio y cada alcaldía, tiene un estructura que es como un departamento o pequeña secretaría específica para las políticas sociales, que se llama Servicio Socio-Asistencial, a través de estos como dijimos se erogan las políticas y las intervenciones para niños, jóvenes, ancianos, madres solteras, personas desocupadas, extranjeros, o todas aquellas poblaciones que se encuentran a riesgo de exclusión social. En las instancias decisionales hay un representante de las organizaciones del Tercer Sector, con las cuales se discute y se deciden específicamente las formas de intervención. La cosa interesante aquí es que con todas sus dificultades, hay instancias y mecanismos de discusión y decisión de cómo se deben afrontar los problemas sociales.

### **5.2.1 ¿Cuáles son los servicios erogados por la Provincia de Trento?**

Bajo el concepto de “accoglienza” término que significa en español recibir o acoger, la Provincia ha desarrollado 87 áreas de intervención social, divididas entre

intervenciones realizadas a personas ancianas, diversamente hábiles, con enfermedades particulares, familia, menores de edad, trabajadores y extranjeros y ofrece servicios residenciales y semiresidenciales.

Sí, las intervenciones, la coordinación del privado social se activa en el territorio, mediante una oferta de servicios residenciales y no residenciales para niños (...) se mantiene la coordinación del grupo en referencia a las estructuras y, al mismo tiempo, se coordinan en conjunto con los entes locales administrativos que se ocupan de los servicios para los menores de edad, por eso veo todos los proyectos, autorizo los proyectos e individuo las prácticas comunes (...) tratando de homogeneizar, mejor dicho, trato de pasar a los demás integrantes del territorio esa buena práctica, pasarla a otros territorios, trato de informar y sensibilizar a los demás territorios. Esto fue aprobado en el 2007, a la base de ésto hay mucho trabajo, que será la base para intervenciones futuras y la base para la acreditación y para redactar las líneas guía de como deben operar (...) una guía para la forma en que deben operar las organizaciones del tercer sector que trabajan con niños. Por lo tanto, nos ocupamos de la capacitación de los operadores, para desarrollar proyectos con menores de edad, los capacitamos en los procedimientos administrativos, en que tipo de proyectos queremos, cómo deben ser redactados, cómo deben ser formalizados, cómo son compartidos con los otros entes públicos territoriales, con las otras oficinas públicas (...) ( CI / D.R :119 - 130 - R ).

(...) Pero yo quería decir esto, que la base de todo está la ley 14 del 91 que organiza servicios de asistencia social, por lo que es a partir de ella que los administradores locales y regionales tienen la competencia delegada y la Provincia es titular, las entidades gestoras de bienestar público pueden trabajar en conjunto o pueden pedir el auxilio al Tercer sector para esto u ofrecer servicios territoriales (... ) residenciales o en el domicilio de los usuarios. Otra cosa importante aquí es que he hecho una lista de todos los servicios, que tienen un cierto mérito en la atención de los niños y la familia (...) Entonces ¿que hace la Provincia?, precisamente, trata de coordinar las diferentes políticas en los diversos sectores, familia, niño, a través de la autorización de los proyectos, ya sea por petición del Tercer Sector o petición del ente público. Le damos respuesta positiva para financiar la intervención, valorando el aspecto social del proyecto y la zona de aplicación del mismo en el territorio. El proyecto puede ser financiado en su totalidad por la Provincia, puede ser cofinanciado, pero siempre debe ser autorizado por nosotros ( CI / DR- I :135 -146 ) (... ) La autorización consiste en evaluar, en una evaluación desde el punto de vista

de la sustancia, desde el punto de vista del contenido y desde el punto de vista de la lectura de las necesidades territoriales y si no tenemos, si no sabemos lo suficiente como para hacer ese tipo de intervención en ese territorio, pedimos una integración al ente gestor o al director del Compensorio (distrito). Hacemos una interpretación de las necesidades territoriales y del contenido del proyecto, insisto en esto (...) evaluación exhaustiva del proyecto, de su impacto social, y vemos si efectivamente la financiación pedida puede estar de acuerdo con nuestros recursos ( CI / DR -R : 148 -159 ).

(...) entonces, la autorización tiene por objeto garantizar al usuario el servicio, la organización debe demostrar que la estructura es adecuada y debe tener un mínimo de organización, este es precisamente el objetivo, tutelar las personas que frecuentan la estructura (...) En un segundo momento la acreditación que será requerida por la ley implicará la implementación de estructuras adecuadas ( CI / R- L.C :222 -224 ).

Si llega una petición de una entidad gestora de un Compensorio (distrito) se evalúa con respecto al impacto territorial, las exigencias y las necesidades territoriales locales y vemos la posible autorización después de la evaluación (...) Si llega a nosotros el enésimo pedido de un territorio que tiene gran cantidad de ofertas para los menores de edad, la solicitud viene bloqueada, porque no podemos responder, sólo podemos responder a las necesidades territoriales; por supuesto, el Tercer Sector puede responder, pero si es la instancia pública ni siquiera se intenta, porque desde el punto de vista del ente público las necesidades ya están cubiertas . Estoy pensando en el Municipio de Trento, nunca vendrán a pedir otra estructura residencial en el municipio de Trento, porque hay en abundancia, la zona está cubierta.

La solicitud siempre debe ser estructurada y venir desde el territorio, entonces tal vez podríamos volver a programar un proyecto, pensando en las buenas prácticas (...) yo diría que esto es una especificidad cultural, en Trentino es propio de la sociedad civil, que se activa para proponer intervenciones innovadoras (...) y es poco probable que ocurra lo opuesto también porque la oferta ya es muy diversa, las necesidades cambian, pero las organizaciones que trabajan en el territorio son las que tienen contacto con los usuarios, son la parte receptiva de la necesidad y convertir esto en proyectos que proponen la administración es un poco ( CI / L.C , D.R :170 -195).

De estas áreas de intervención muchas están intersecadas ya que se mezclan en el tipo de intervención o parte de los beneficiarios pertenecen a uno o más grupos, como por ejemplo los menores extranjeros, o los jóvenes o menores con diferentes habilidades.

Las intervenciones más importantes para menores de edad van desde apartamentos protegidos, hasta su frecuencia a centros abiertos y diurnos, para infantes y jóvenes así como la misma adopción e intervención con educación a domicilio. El denominador común de todas estas intervenciones son los proyectos de prevención de los estados de exclusión y la promoción de estados de bienestar que cada comprensorio elabora en sus planes quinquenales, también llamados Planes de Zona.

La Provincia invirtió en el año 2000, 107.377167 millones de euros en intervenciones de política social, con una inversión per cápita de 220,5 euros. La provincia gestiona administrativa y económicamente las intervenciones sociales a través de la Secretaría de Políticas Sociales y Salud. En ese año la provincia erogó para la infancia y en particular para la ley 285/97<sup>130</sup>, 2.600 millones de euros; para la ley 35/83, que regula la eliminación de los estados de exclusión y de marginación, erogó 9.416 millones de euros y, para la ley 14/91, que regula los servicios públicos para atención a la infancia, erogó 5 millones de euros. Para la intervención residencial y semiresidencial a favor de menores de edad unos 17 millones de euros<sup>131</sup>, para un total de aproximadamente 12.038 millones de euros, sin contar las otras áreas de intervención a las que hemos ya hecho mención y en las cuales también podrían ser implicados indirectamente menores de edad. En el año 2000 la población de la provincia de Trento era de 497,678 unidades de las cuales 83,774 son menores de edad entre 0-17 años y de los cuales el 48.8% son de sexo femenino y el 51.2% son de sexo masculino<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> Ley del 28 agosto 1997, n. 285 “Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza”, consultable en: <http://www.camera.it/parlam/leggi/97285l.htm>

<sup>131</sup> Relazione sui servizi e gli interventi socio assistenziali in Provincia di Trento, P.A.T, Assessorato alle politiche sociali e alla salute, Junio 2011, Trento, Italia.

<sup>132</sup> Servizio statistico della Provincia autonoma di Trento.

En lo específico la intervención para el área de menores de edad y la familia en Trentino ha tocado problemáticas como: dificultades en la gestión del rol de paternidad así como situaciones de abandono de menores y maltratos, malestar psicológico con dificultades de aprendizaje, comportamientos de conducta perturbada que pueden recaer en actos delictivos o ilegales y que dan su señal a través del abandono escolar y la repetición.

Lo servicios sociales han evidenciado las siguientes tipologías de situaciones familiares:

- familias con problemas de orden económico y material donde algunos padres presentan grandes dificultades para mantener su rol de paternidad, familias que presentan una alta disfunción en las relaciones de pareja, que condiciona la vida y el desarrollo de los menores,
- parejas separadas de las cuales los integrantes utilizan a los hijos como rehenes para lograr el apoyo de los mismos servicios sociales, adolescentes con problemas de comportamiento debido al uso de estupefacientes y con problemas con la justicia, y que tienen grandes conflictos con su familia,
- menores de edad con certificaciones de dishabilidad o diversamente hábiles.

Los servicios sociales usan entonces muchas veces el “Instituto del acogimiento” en conjunto con diferentes estructuras pertenecientes al Tercer Sector o favorecen la solidaridad de las familias que puedan apoyar y sostener a los menores en dificultad.

### **5.2.2 Las instituciones erogadoras de servicios para los niños y jóvenes**

Al final del año 2000 se ofrecían a la población de menores de edad 89 tipos de servicios, subdivididos en una oferta pública y privada, sea por parte de los comprensorios y municipios o por las organizaciones del Tercer Sector.

Los servicios pueden ser erogados por un mismo sujeto o entidad social y pueden variar según la situación de necesidad del menor, prolongándose su duración. Hasta ese momento se habían individuado en el territorio del Trentino:



- **Dos institutos de orden público**, que se denominan Institutos de asistencia y beneficencia (IPAB), fundados en el siglo XIX, sujetos al derecho público pero no necesariamente gestionados por la administración pública, que dan residencia a niños y adolescentes.
- **Cuatro comunidades residenciales** que ofrecen alojamiento con minipartamentos, subdivididas en: una fundación, una organización perteneciente a la Curia, una asociación civil y una cooperativa social.
- **Cuarenta y un estructuras de tipo comunitario que son:** “casa familia”, “grupos de apartamento”, “comunidad de alojamiento para adolescentes” y “centros de hospitalidad urgente”, gestionadas por veinticuatro cooperativas, quince asociaciones civiles y dos IPAB.
- **Veintiún centros diurnos** que pueden apoyar su actividad a centros abiertos para adolescentes y jóvenes, muchos de ellos son enviados por los servicios sociales, las escuelas y los Servicios de Psicología del territorio: dos gestionados por los Comprensorios del territorio (Compensorio Bassa Valsugana e Compensorio del Alto Garda e Ledro), catorce gestionados por cooperativas sociales y cinco por asociaciones civiles.
- **Nueve centros abiertos** donde pueden concurrir adolescentes sin ser señalados por los servicios sociales, aunque pueden frecuentar estas estructuras menores señalados por los mismos, estableciendo en forma específica un proyecto educativo según la necesidad del mismo. De éstos, cinco son gestionados por cooperativas sociales, tres directamente por los Comprensorios y uno por una asociación civil.
- **Ocho centros de agregación juvenil** con valor preventivo que desarrollan actividades de recreación dirigidas a adolescentes y jóvenes: cuatro gestionados por el Municipio de las diferentes ciudades, tres gestionados por cooperativas sociales y uno gestionado por una asociación civil.

- **Dos proyectos para jóvenes** con valor de prevención gestionados uno por una asociación civil y el otro por el Municipio de la ciudad de Trento.
- **Dos proyectos propedéuticos** para la experiencia laboral gestionados por dos cooperativas.
- **Un proyecto de capacitación para la vida socio-relacional** para jóvenes adultos en estado de vulnerabilidad. Los proyectos son gestionados por seis cooperativas del territorio trentino y trabajan sobre las capacidades socio-relacionales, la posibilidad de mantener un trabajo por un período determinado, encontrar una vivienda u organizar un proyecto para la vida autónoma.

El Trentino muestra una densa red social creada alrededor de esta población y en general de las poblaciones que se encuentran en estado de vulnerabilidad, inequidad y desigualdad social.

De los datos revelados se puede apreciar entonces la fuerte presencia del Tercer sector que se hace cargo de la erogación y desarrollo de los mismos proyectos, mientras la entidad pública actúa, en casi todos los casos, como sujeto erogador económico. Los beneficiarios de los servicios pueden acceder a distintos servicios territoriales, o sea, un menor puede vivir en una “comunidad de alojamiento” y a la vez frecuentar un “centro abierto” o participar de un proyecto propedéutico para la experiencia laboral, o frecuentar un “centro diurno” y participar en forma simultánea al “centro abierto”. Esto hace del territorio del Trentino un territorio capaz de mantener estructuras de monitoreo, que logren detectar muy tempranamente las formas de malestar y los estados de marginalidad de los miembros más jóvenes de la comunidad.

Quedará claro que este tipo de intervención, en el caso de las organizaciones del Tercer Sector, es realizado por las cooperativas de tipo A, que como bien analizaremos más adelante, son aquellas que desde el punto de vista legal, están autorizadas para poner en acción los diferentes proyectos educativos. En el siguiente punto desarrollamos un breve excursus histórico del fenómeno cooperativo

en Italia, y en particular presentamos un análisis del desarrollo de las cooperativas sociales en el territorio del Trentino.

### **5.3 La cooperación en Italia, breve excursus histórico<sup>133</sup>**

La península italiana no se había todavía unificado políticamente, cuando en el 1844, en medio de la Revolución Industrial, un grupo de tejedores impulsados por la grave crisis económica decidió crear en el pueblo Inglés de Rochdale la primera almacén cooperativa con el fin de "mejorar la situación económica de sus miembros".

Así nació la Cooperación que inauguró un período innovador, impulsada por los primeros éxitos alentadores. Se vió así en forma evidente que la estructura cooperativa fue un modelo para imitar en todos los rincones de Europa.

Las primeras cooperativas italianas nacen en la región del Piemonte, territorio en el cual se había acogido con suceso la experiencia de las "associations fraternelles" de Louis Blanc y la adhesión al Estatuto Albertino; estos dos aspectos habían alimentado la esperanza de abrir nuevas formas de ayuda mutua. En 1854 nace en Turín la Sociedad de Obreros y dos años más tarde se fundó la Asociación de Vidriería Artística de Altare, en la región de la Liguria. Desde entonces, el proceso fue irreversible, por lo que a finales de 1862 se podían contar en el Reino de Italia con 443 sociedades de ayuda mutua, de las cuales 209 fueron creadas entre el 1860 y el 1862.

La segunda mitad del siglo XIX se caracterizó por un desarrollo cooperativo creciente. Nacen así las primeras cooperativas de consumo (con Viganò Francesco en Como y Luigi Luzzatti en Milán), se funda el primer banco cooperativo en Lodi y, sobre todo, se realiza el primer congreso de los cooperantes italianos (en Milán, 1886), que sancionó el nacimiento de la Federación Italiana de Sociedades Cooperativas (desde 1893 llamada la Liga Nacional de Cooperativas).

Cabe destacar que el crecimiento de las experiencias pioneras de las cooperativas seguía a menudo los vaivenes de la política económica y la dicotomía

---

<sup>133</sup> El material recogido en esta última parte del capítulo V ha sido traducido por la doctorante y reportado con las correcciones. En su totalidad el material ha sido tomado de las páginas web de la Federación de las Cooperativas, de la Fundación Bruno Kesler y de la Provincia Autónoma de Trento.

social y económica existente (también en términos geográficos) que se había producido entre el Norte y el Sur del país. La desigualdad económica acentuada al final del siglo XIX por un fuerte impulso de la industrialización surgida en el norte, se veía también reflejada en los datos publicados: en 1890 en el norte de Italia estaban presentes el 87% de las cooperativas de todo el país, mientras que el centro de Italia presentaba el 14% y en el Sur y las Islas sólo el 5,3%.

En el Sur surgieron movimientos como los de los “Fasci Siciliani dei Lavoratori” (Liga Siciliana de Trabajadores), que encabezaron luchas y huelgas, pero las iniciativas asociacionistas de los trabajadores se transformaron en luchas esporádicas y poco sostenidas.

El mundo cooperativo católico, después de haber superado el “Non Expedit”<sup>134</sup> del Papa Pío IX, decidió recuperar terreno en la vida social italiana, vista la competición que existía con el Partido Socialista. Hasta ese momento, las actividades sociales e institucionales de los católicos se llevaban a cabo principalmente a través del Congreso de la Ópera y de los Comités católicos de Italia (fundados en Venecia en 1874). La inconsistencia de tales acciones llevaron a las fracciones más avanzadas del movimiento católico a fundar en 1889, en Padúa, la Unión Católica de Estudios Sociales, que tuvo como función "desarrollar una reflexión sobre los nuevos desafíos que planteó la transformación incipiente de la sociedad y la economía italianas, o al menos reflexionar sobre la implicación de esto en algunas áreas y regiones del país. Una de las posibles rutas fue identificada en el desarrollo de los sindicatos católicos; en este sentido, la encíclica de León XIII fomentó y legitimó las asociaciones de trabajadores independientes, consolidándose así la Unión Católica.

### 5.3.1 El impulso hacia la cooperación en la era de Giolitti

Las acciones del gobierno de Crispi y de sus inmediatos sucesores llevaron a Italia a una profunda crisis económica, la cual provocó varias manifestaciones

---

<sup>134</sup> **Non expedit** (en español: “no conviene”) es una disposición de la Santa Sede con la cual, por primera vez en 1868 se desaconsejó a los católicos italianos que participaran en las elecciones políticas del país y, por extensión, que participaran en la vida política italiana. En [http://es.wikipedia.org/wiki/Non\\_expedit](http://es.wikipedia.org/wiki/Non_expedit).

reprimidas sanguinariamente. Es así que en estas condiciones Italia entra en la era Giolittiana.

La economía italiana, respaldada por un favorable entorno económico global, la reestructuración del sistema bancario, los incentivos a las grandes obras públicas y una nueva política industrial de la clase dominante liberal, mostró signos de dinamismo reconfortante. En 1901 nacieron la Federación Italiana de Socorros Mutuos y la Confederación General del Trabajo, de la "Triple Alianza" del Trabajo, un comité constituido por los mayores exponentes del movimiento cooperativo y de los sindicatos y, entre 1904 y 1910, se votaron doce medidas legislativas para promover la cooperación. Para confirmar el importante papel desempeñado por el movimiento cooperativo italiano, la Liga Nacional de Cooperativas fue admitida como miembro de los Consejos Superiores del Trabajo, de la Seguridad Social, de Emigración y, en el Comité Central de Cooperativas y, en el extranjero, en la Alianza Cooperativa Internacional, el número de organizaciones cooperativas creció de 3800 unidades en 1902 a 5065 unidades en 1910.

### **5.3.2 Cooperación en el período bélico y el renacimiento de la posguerra**

La Primera Guerra Mundial trajo claramente repercusiones negativas para el sector cooperativo, que vio un incremento importante de los costos y de los bienes de consumo. Con el estallido de la Primera Guerra Mundial en Italia había 7.429 cooperativas con 1 millón 800 mil miembros (de las cuales 2.408 pertenecían al sector del consumo, 3022 a la producción, 1143 al sector agrícola y 105 al sector de los seguros). Pero después de la victoria en el frente alpino, entre 1919 y 1920, se constató un boom del cooperativismo en el país, visto el aumento del desempleo y el desenfrenado aumento de los precios. En 1921 las cooperativas eran 25.000 y tenían más de 2 millones de miembros.

### **5.3.3 La Cooperación y el fascismo**

Entre 1919 y 1924, Italia vive un período de gran confusión. Era un país extremado por la violencia, el desempleo y la agudización de los problemas sociales

y políticos. De esta forma el partido fascista, intentando detener el avance de las fuerzas socialistas, comunistas y católicas, persigue duramente el movimiento cooperativo.

Sólo en 1923 el primer gobierno de Mussolini y el Partido Nacional Fascista dio paso a un proceso de aparente normalización iniciando el trabajo de revisión de los problemas del movimiento. De 1925 a 1927, el régimen disolvió la Federación de las Cooperativas y se embarcó en una reorganización radical del sector cooperativo: se creó la Agencia o Ente Nacional Fascista de la Cooperación, con sede en Roma y las cooperativas fueron enmarcadas dentro de un sistema de empresas corporativas.

En los días posteriores al 8 de septiembre del 1943, el fascismo buscó un apoyo en el movimiento cooperativo a través del Manifiesto de Verona. En noviembre del mismo año, sin embargo, el destino de Italia estaba a punto de cambiar y las fuerzas anti-fascistas, que se preparaban para ganar el último acto de una guerra civil sangrienta, sentaron las bases para la reconstrucción de las cooperativas libres y democráticas, a las cuales fueron asignadas funciones y responsabilidades para la Italia democrática.

#### **5.3.4 La Segunda Guerra Mundial: el movimiento cooperativo; de la Guerra Fría al boom económico**

Algunas señales fuertes se hicieron sentir ya con la llegada de las tropas aliadas en el territorio italiano: con motivo del centenario de los Pioneros de Rochdale, el 15 de mayo de 1945 un grupo de católicos italianos reconstituyeron la Federación de las Cooperativa y, unos meses más tarde, se reconstituyó la Liga Nacional de Cooperativas y Mutuales.

El 14 de septiembre de 1947 se aprobó la ley Basevi, que contenía las "Disposiciones para la cooperación" y estableció los principios de solidaridad y democracia que se inspiraron en las sociedades cooperativas así como en las cláusulas que certificaran el cumplimiento de los requisitos de reciprocidad establecidos por la Constitución italiana.

La Guerra Fría y la consiguiente división del mundo en dos bloques contrapuestos disminuyeron las ilusiones de renovación social. El gobierno de De

Gasperi en una Italia todavía desgarrada y destrozada por la Segunda Guerra, apostó a un Estado democrático basado en el derecho al trabajo y el bienestar social. No fueron años fáciles para el movimiento cooperativo, a menudo, objeto de discriminación por parte del propio gobierno y víctima de un ostracismo real.

El 16 diciembre 1953, como intento de colaborar con la repacificación nacional, se redactó la Carta de las demandas de la Cooperación, que reivindicaba:

- La restitución de los bienes robados
- La cesación de la gestión a través de comisarios
- Un estatuto definitivo de la cooperación
- La compensación financiera y tributaria
- La abolición de los impuestos para la producción de azúcar
- La plena aplicación de la Ley para la construcción de vivienda popular

La crisis de los años cincuenta y el análisis sobre los temas de la economía finalmente fomentaron el establecimiento de consorcios nacionales de gran tamaño. En Bolonia nació en 1962 el Consorcio Nacional de Minoristas (Co.na.d, Consorzio Nazionale Dettaglianti) con el fin de organizar en forma comunitaria las compras de alimentos, bebidas y productos de consumo y, en 1963 nace la UNIPOL, como consorcio de seguros para las cooperativas emilianas<sup>135</sup>.

### **5.3.5 El desarrollo de la cooperación en las incertidumbres económicas de los años setenta**

En los años setenta se reformó la ley Basevi y, en el año 1971 con la Ley 127, se establecieron algunas medidas para un funcionamiento más moderno de cooperación, introduciéndose reformas fiscales importantes para el sistema

---

<sup>135</sup> Se refiere a las cooperativas presentes en la región de Emilia Romagna, considerada la "zona roja" de Italia, visto la contribución partisana a la lucha contra el fascismo y a la intervención de estos movimientos organizados en la Segunda Guerra Mundial, así como a la continua presencia de gobiernos regionales de izquierda.

cooperativo. En el mismo año se formó la Unión Nacional de Cooperativas Italianas (U.N.C.I), gracias a los esfuerzos de un grupo de inspiración católica.

Con las elecciones de 1975 se observó una fuerte recuperación del movimiento cooperativo, sobre todo porque se registró un aumento de los índices de voto para la izquierda en el país. En particular fueron elecciones históricas para los Partidos Comunista y Socialista italianos, que dieron al movimiento cooperativo el papel de "tercera vía", visto que las empresas cooperativas protagonistas en el desarrollo económico del país se presentaron como una vía alternativa entre las empresas privadas y el Sistema Público. El interés en el movimiento cooperativo por parte de la política se debe a un renacimiento económico que favorece un desarrollo extraordinario entre los años 1977 y 1979.

### **5.3.6 Solidaridad y Empresa. Los orígenes del movimiento y el surgimiento de la cooperación en la región de Trentino - Alto Adigio**

Una terrible crisis golpeó a la región en las campañas tridentinas en la segunda mitad del siglo XIX. En ese momento la economía era predominantemente agrícola y absorbía la gran mayoría de la población activa. Muchas de las actividades industriales, como la cría de gusanos de seda, que estaba relacionada con la agricultura, fue el eje de la economía en su conjunto. El Trentino-Alto Adigio, tuvo que hacer frente a la transición de una economía agrícola, pasando de una economía de baja productividad, a una más abierta –la economía de mercado–, donde la actividad agrícola en sí misma tenía que ser orientada hacia una mayor productividad. El agricultor, quien anteriormente había producido sólo lo necesario para su propio uso y sustento, tuvo que aprender a producir para vender sus productos. Esta transición, del sistema feudal al moderno sistema industrial-capitalista de mercado, causó una profunda laceración del tejido social y económico de las comunidades rurales. Desde la antigüedad, de hecho, las comunidades rurales de los pueblos alpinos tenían grandes extensiones de tierras, bosques y pasturas, por lo general ubicados en las montañas, que podían ser utilizados colectivamente. La familia de agricultores de bajos ingresos se caracterizó por la habilidad de usar colectivamente los bosques y los pastos de montaña. El uso de estas propiedades era posible para todos los "vecinos", es decir, los habitantes



originarios de la aldea, pero se regía por normas y reglas específicas a las que todos los integrantes de la comunidad debían obedecer.

Los vínculos y mecanismos de solidaridad social aumentaron parte de la riqueza de la comunidad y aseguraron la supervivencia, aunque a costa de sacrificios muy duros. La caída del mundo feudal –que en la región se produjo mucho más tarde que en otras partes de Europa–, dejó a la población campesina local completamente indefensa para afrontar la nueva situación, o sea, una nueva forma de economía de mercado, basada en la “producción-venta”, y es así que cambian la vida social y los lazos entre las personas de la comunidad. El atraso del sistema agrícola, la naturaleza promiscua de los cultivos, sin especialización y racionalización, la rotura de la propiedad colectiva en la zona tridentina y el sistema de explotación cerrado para el área alemana, no daban posibilidad de obtener de la tierra el mínimo indispensable para la subsistencia de la colectividad. Se pierden así los derechos colectivos, que por su parte limitan la solidaridad social entre los individuos, y es así que el territorio sufre a fines del siglo XIX una fuerte emigración: un tercio de la población de la región emigra hacia otras regiones de Italia y al continente americano. Junto a esto, grandes desastres naturales afectan la agricultura: dos inundaciones desastrosas, una en el 1882 y la otra a distancia de unos pocos años, en 1885, se abatieron sobre la región erosionando la tierra y destruyendo cosechas e incluso vidas humanas.

Al mismo tiempo las cultivaciones autóctonas sufren, debido a la importación de plantas americanas, enfermedades desconocidas hasta entonces como el moho azul, la filoxera y otro tipo de parásitos como la criptogámica y el ácaro de la uva, que destruyeron la producción de cosechas enteras de papas, frutas y otro tipo de cultivos; a esto se agregó la cautela de los agricultores, que se mostraban retiscentes al uso de productos químicos y a las innovaciones tecnológicas.

Por último, con la pérdida de la región Lombardo-Véneto por parte del Imperio austrohúngaro (1859-1866), la región pasó a ser la frontera suroeste del imperio. El cierre de las salidas hacia el sur causó serias y considerables dificultades para la misma: hubo un aumento de los precios, especialmente el de los cereales, de los cuales la región era carente. Por tanto, existe un estrecho vínculo entre el nacimiento de la cooperación y los eventos del siglo XIX.

Las difíciles condiciones económicas en la segunda mitad de los treinta del siglo XIX, debido al decrecimiento de la población, se tradujeron en un empobrecimiento general de la misma. Si la emigración fue una de las principales consecuencias de esta situación, la empresa local no se quedó inerte y puso en marcha estrategias para contener la crisis: se pusieron en práctica políticas de infraestructura para la innovación y, al mismo tiempo, se mejoraron las condiciones de la población rural, aumentando del número de consorcios presentes en el territorio del Trentino-Alto Adigio. La creación de nuevas vialidades, como la construcción del ferrocarril del Brennero (1866), deja las zonas montañosas aisladas y es así que la región se enfrentó a nuevas migraciones internas, se produjo un descenso de la población de la zona montañosa, que siguió aumentando con el pasar de los años hasta la actualidad. De hecho, dos tercios de la población local que vivía en la montaña, es decir, en los territorios de más 300 metros de altura sobre el nivel del mar, se transfirió a los valles.

Para hacer frente a esta desintegración, a la crisis, a la migración y a la disgregación social, nacieron las primeras formas de unión, de solidaridad y de asociación. Las primeras organizaciones fundadas fueron la Sociedad de Ayuda Mutua que ayudó a los miembros de la comunidad con seguros en caso de enfermedad y de accidentes; la Sociedad Agrícola, que sostenía a los productores agrícolas, con el fin de promover y mejorar la agricultura. En 1882 entró en funcionamiento el Landeskulturrat (Consejo Provincial de Agricultura) con las dos secciones de Trento e Innsbruck, que fueron las principales organizaciones que apoyaron el desarrollo y la reactivación de la agricultura regional. También se dio un apoyo secundario del Gobierno de Austria a estos logros, en particular con las leyes de 1867 sobre el "Derecho de asociación" y la de 1873 sobre el "Establecimiento de asociaciones económicas con responsabilidad limitada e ilimitada". Sobre esta base, desde 1889, se fundó la cooperación del Tirol del Sur y la cooperación en Trentino desde 1890. Los pioneros fueron los hombres que participan en la innovación social y que tenían como guía valores éticos. Entre éstos se encuentran Julius von Riccabona, monseñor Greuter en el Tirol del Sur y el cura Lorenzo Guetti y Emmanuel Lanzerotti en el Tridentino. El profesor vienés Gustav Market fue el maestro que estuvo a cargo de la renovación de la enseñanza en la agricultura y,

gracias a la "enseñanza itinerante" llevada a cabo por el mismo, las ideas de la cooperación se difundieron ampliamente en toda la región<sup>136</sup>.

Los resultados negativos revelados en la producción agrícola llevaron al gobierno provincial en 1881 a presentar la cuestión de frente a la Dieta de Viena. Se propuso la instauración del Consejo Provincial de Agricultura, una sección del Gobierno de Viena para el Tirol italiano. El propósito del Consejo fue promover la adopción de las últimas prácticas agronómicas, lo que permitiría mejorar la productividad y por lo tanto una mejor integración de la mano de obra agrícola. Un objetivo ambicioso, que pudo llevarse a cabo sólo a través de una fuerte presencia en el territorio de esa institución. Nacieron además los consorcios del distrito agrícola, organizaciones que gozaron de cierta autonomía y que además de actuar como una terminal para las iniciativas de mejora promovidas en la agricultura provincial, empujaron a los agricultores a experimentar los efectos positivos de la contratación y de la responsabilidad directa en las decisiones colectivas.

Los sacerdotes que conocían la campaña mejor que otros, difundieron el conocimiento agrícola y fueron en muchos casos los fundadores de consorcios, ya que conocían de cerca la realidad agrícola tridentina y podían ayudar a romper la desconfianza que a menudo despertaban las nuevas iniciativas en las comunidades rurales. Informaban a los campesinos sobre las intenciones y mejoras propuestas por el Consejo agrícola y, así, difundían las noticias sobre el movimiento cooperativo, sobre todo la forma que éste había asumido en los países de habla alemana, que se había desarrollado con base al modelo creado por Friedrich Wilhelm Raiffeisen en el siglo XIX.

Esto incluyó la responsabilidad ilimitada de los accionistas, de los cooperativistas y de las comunidades. Esta forma de organización encontró un terreno fértil en las comunidades de montaña, en las cuales se afianzó el legado histórico de la gestión colectiva de la solidaridad y de la propiedad colectiva.

Principales promotores de este modelo en Trentino fueron dos sacerdotes: el Prelado Silvio Lorenzoni, presidente del Consorcio de Cles, y el cura Lorenzo Guetti, que fundan el Consorcio de la Santa Croce. El comienzo de la cooperación tridentina

---

<sup>136</sup>Página web de la Provincia Autónoma de Trento: [http://www.infocooperazione.it/storia\\_coop.aspx](http://www.infocooperazione.it/storia_coop.aspx)

puede ser colocado en 1890 con la fundación de la Cooperativa de Comercialización de la Sociedad y el Consumo, futuro almacén de suministros y de socorro de las necesidades en el municipio de Bleggio Superior (Giudicarie). El consorcio Santa Croce nace con el objetivo de proveer a la comunidad de bienes de consumo, herramientas agrícolas y semillas a precios más bajos que los cobrados por los comerciantes privados.

Así nacieron las cooperativas de consumidores, que se han propagado en el Trentino con la creación de la Familia Cooperativa. En el 1899 se funda el organismo coordinador de éstas últimas, el Sait (Consortio de las Cooperativas de consumo del Trentino). En 1892 en Quadra, siempre en el municipio de Bleggio Superior, se fundó también el Fondo para las Zonas Rurales. Entre los problemas que aquejaban a la agricultura local en ese momento, la falta de acceso al crédito para la población rural fue uno de los más importantes, lo que constituyó un serio obstáculo a la modernización de las explotaciones campesinas: las Cajas Rurales fueron una contribución importante en ese sentido. El movimiento cooperativo respondió a las necesidades de la sociedad de los años treinta del siglo XIX y creció rápidamente gracias a la acción de los miembros del clero, apoyados por el nuevo papel social de la Iglesia y los preceptos expuestos en la encíclica del Papa León XIII, *Rerum Novarum* de 1891.

Sin embargo los bancos cooperativos no tuvieron la misma suerte vista la desconfianza de la población rural, hasta cuando nace en el año 1895 en la parte italiana de la provincia, la Federación de Cajas Rurales y Cooperativas, que en un principio reunió 42 cooperativas. Fue el comienzo de una larga historia marcada por la difusión de la cooperación en toda la región del Trentino y en diferentes sectores de la producción como las bodegas, los hornos para el secado de los capullos de seda, las cooperativas sociales lecheras, las cooperativas de distribución de electricidad y muchos otros organismos similares. La clave de este éxito radicó en la capacidad de combinar el aspecto de auto-ayuda y la solidaridad con el aspecto de una gestión rentable de la empresa y adaptar esta fórmula para cambiar el contexto económico y social.

La acción de la cooperación fue lenta, cautelosa y dura, pero a partir de 1893 hay casi una explosión del movimiento: en 1895 había ya 50 organizaciones fundadas y ya se había fundado la primera Federación de las Cooperativas.

Le siguió la formación de consorcios de segundo grado, con la tarea específica de la coordinación y vinculación del sector y de los miembros de las cooperativas. En un primer momento se fundó el Banco de San Vigilio (1898), con las funciones de Fondo Central de las Cajas Rurales. En 1899 se fundó el Sindicato Agrícola Industrial de Trento (SAIT), las Empresas Hidroeléctricas (UTIE) que agrupa en una sola compañía eléctrica varios consorcios y, por último, la sociedad "Cantina Riunite" (Bodegas reunidas), ideada como bodega central cooperativa para la producción vitivinícola, en la Vallagarina.

En el 1902 había 167 Familias Cooperativas con 20.000 miembros y 131 bancos o cajas rurales con 8.000 miembros, presentes en el territorio del Trentino con una facturación de 40.000.000 millones de coronas, mientras que en 1900 había 367 cooperativas en el Vorarlberg Tirol (la parte alemana o Alto Adigio en la actualidad) divididas entre los bancos rurales o Raiffeisenkasse, 63 Konsumvereine (cooperativas de consumo) y 24 Werkgenossenschaften (cooperativas de artesanos), así como numerosos Kellereigenossenschaften (bodegas sociales), Sennereigenossenschaften (lecherías Sociales) y la primera Elektrizitätsgenossenschaften (consorcio cooperativo eléctrico). La cooperación se convirtió así en el sistema presente en todos los sectores de la economía regional.

#### 5.3.6.1 El movimiento cooperativo en Trentino durante la Primera Guerra Mundial

En la víspera de la Primera Guerra Mundial, la Federación de las Cooperativas tenía más de 500 miembros y el grado de eficiencia alcanzado por el sistema era verdaderamente notable. Después de los difíciles años del primer conflicto mundial, el movimiento cooperativo reanuda su impulso, toma fuerza y en poco tiempo se eleva a niveles nunca antes alcanzados. Hay un suministro constante de mano de obra para las cooperativas de producción y para las cooperativas que trabajan principalmente en la reconstrucción del territorio.

#### 5.3.6.2 El movimiento cooperativo en Trentino durante el Fascismo

Con la llegada al poder del partido Fascista, sin embargo, el movimiento cooperativo sufrió otro duro golpe: los organismos cooperativos fueron intervenidos por los organismos centrales estatales y expuestos al control político mediante la

división de la Federación de las cooperativas y la desagregación de los bancos rurales; la cooperación tridentina perdió en este contexto su autonomía; se atacaron así los principios de asociación voluntaria y la participación democrática de los ciudadanos trentinos.

El movimiento cooperativo también sufrió los ataques fascistas. En los años treinta la grave crisis llevó a la liquidación del Banco del Trentino Alto Adige. Varias sociedades cooperativas se vieron desbordadas por los ataques sufridos, con graves repercusiones para la población local y la imagen del movimiento. El trabajo de recuperación fue lento y laborioso y otra vez interrumpido por el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

#### 5.3.6.3 La posguerra

En 1945 fue reconstruida la unidad de la Federación de las Cooperativas. Con el nacimiento de las instituciones autonomistas –la Región Trentino Alto Adigio y la Provincia Autónoma de Trento– se inició la actividad legislativa en apoyo de la cooperación, que creó un entorno favorable para un nuevo florecimiento del movimiento. Fue durante esos años que se reforzaron los instrumentos legales y administrativos que ayudarían al desarrollo del movimiento cooperativo en la zona.

La historia de la cooperación coincide con la historia de las poblaciones del Trentino, que fueron capaces de recuperarse de las penurias y la miseria con un renovado espíritu de solidaridad y autonomía.

#### 5.3.6.4 El desarrollo de la cooperación tridentina en las incertidumbres económicas de la década de los setenta

A principios de los setenta se sintió la necesidad de reformar la Ley Basevi, lo cual ocurrió en 1971. Modernizando la legislación de las asociaciones y las cooperativas, la ley estableció una reducción de los impuestos a las mismas organizaciones. En el mismo año se formó la Unión Nacional de Cooperativas Italianas (UNCI), que tuvo sus orígenes en los grupos católicos.

Durante los años '70 y en particular en las elecciones de 1975, hubo un cambio en la tendencia de la política italiana. El partido Comunista italiano sale segundo en las elecciones nacionales y el partido Socialista tercero; el movimiento

cooperativo se propuso así como la “tercera vía” en el desarrollo económico del país y sufrió una rápida evolución entre los años 1977 y 1979.

Desde los años ochenta, en un contexto productivo profundamente alterado por cambios importantes, el movimiento cooperativo se planteó el problema de cómo actuar en el mercado sin perder sus valores de solidaridad y mutualidad. Se realizó entonces el tercer Congreso, celebrado en Roma, que representó un gran desafío para los problemas de producción del país: el empleo en el Sur, la agricultura y la pequeña empresa.

La necesidad urgente de capital hizo que las cooperativas optaran por el acceso a los mercados de capitales (sin dejar de ser una empresa de personas con objetivos comunes), aumentando el mismo. Se crearon algunos bancos y se previó la creación de un fondo especial para ayudar a los trabajadores de las cooperativas que nacieron en ese entonces. Se creó así el Fondo de Garantía Salarial que se utilizó para ayudar a las pequeñas empresas en dificultad, con las que se trabajó en la constitución de nuevas empresas que no trabajaran en el ramo de la agricultura, como las cooperativas sociales<sup>137</sup>. A raíz de estos incentivos, el movimiento provocó una aceleración del desarrollo económico. Otras iniciativas importantes fueron la creación de Finec (Financiera Nacional de Economía Cooperativa), controlada por Southern Company Fincooper y Finanzas (SoFiMer) en colaboración con Isveimer y el Banco de Nápoles.

Mientras tanto el movimiento cooperativo también se expande en la industria de la construcción, llevando a un crecimiento cuantitativo tan impresionante que obligó a las empresas a pensar en tomar la estructura “cooperativa”.

La ley nº. 59 del 31 de diciembre de 1992 introdujo cambios importantes con respecto a los métodos de financiación de las cooperativas. Se estableció una nueva categoría de socios inversores cuyos recursos financieros se pudieron utilizar como parte de los fondos para el desarrollo tecnológico, la reestructuración y el fortalecimiento empresarial. La Liga Trentina de las Cooperativas fue fundada en 1980 para dar respuestas a las categorías y clases de ciudadanos y usuarios que vivieron en aquellos años situaciones de necesidades sociales y económicas, en

---

<sup>137</sup> Para el crecimiento y el desarrollo del movimiento cooperativo, el sistema se apoya en la teoría del Spin-off.

particular, necesidades laborales y de defensa y protección de los derechos de los ciudadanos.

En el año 2000 tuvo lugar (fenómeno único en Italia), la fusión histórica entre la Federación (de inspiración católica) y la Liga de las cooperativas (de inspiración socialista). La Federación agrupa más de 500 empresas, representando una parte importante del sector laboral de la P.A.T.

La naturaleza especial de la Federación y, en particular, su independencia del contexto nacional, tiene sus raíces en términos de desarrollo histórico en las instituciones políticas de la provincia, y fue capaz de lograr la unidad del movimiento, único en la escena nacional. Este proceso fue posible como resultado de las sinergias que surgieron entre las empresas y los consorcios que han experimentado, en sus relaciones económicas, los beneficios de la pertenencia a una representación institucional y que protegió los intereses del movimiento. La Federación cuenta con 40 cooperativas, 7.500 miembros y 1.000 empleados, que producen alrededor de 67 millones de dólares en ingresos anuales.

La Federación de las Cooperativas afirma en sus principios que:

(...) la cooperación no debe ser vista como una tercera vía entre el capitalismo y el estatalismo, sino como una respuesta de la democracia económica avanzada, el desarrollo sostenible, vinculado al territorio, basada en valores y la dignidad humana, incluso en una economía de mercado interno. Una economía que no está satisfecha de la ganancia inmediata, la maximización del beneficio de unos pocos a expensas de muchos, que mira a las generaciones futuras, dejando de lado las ganancias en los fondos de reserva indivisibles que se transmiten de generación en generación.

Las cooperativas son empresas con un balance económico que tienen que cerrar, con habilidades distintivas y una lógica empresarial que les permite estar en el mercado en una forma diversa al de las empresas que buscan solamente el beneficio.

En particular, la transición de la sociedad industrial a la sociedad de la comunicación, donde la organización del conocimiento y el desarrollo del conocimiento, no sólo profesional, sino también social, se convierte en el factor determinante, la cooperación se pone una vez más, como desafío, la necesidad de



combatir la fragmentación de la exclusión social y económica, poniendo en el centro las "redes de personas".

#### **5.4 Una nota importante: la Cooperación en materia social**

Cabe preguntarse si las cooperativas sociales en Trentino son un lujo o la creación del cotidiano quehacer social de los miembros de la comunidad. En un breve análisis histórico del fenómeno, se observa que entre las nuevas cooperativas que nacen en la últimas décadas del siglo XX, se encuentran las cooperativas sociales que, como bien define su nombre, se ocupan de las necesidades sociales de la población.

Dos son sus principales objetivos: el primero es proporcionar, en colaboración con el organismo público, una amplia gama de servicios para las personas socialmente desfavorecidas y, el segundo, es proporcionar a los cooperativistas la oportunidad de trabajar en ámbitos que estén más cercanos a su sensibilidad y sus intereses respetando su predisposición a la relación con los demás. Es con la cooperativa, "Grazie alla Vita", que nace la primera cooperativa social del Trentino Alto Adigio, fundada en 1977, y que trabaja con personas con handicap. La cooperativa tiene como misión la integración social de las personas con síndrome de Down.

En los años setenta y ochenta, la cooperación social aumenta en forma exponencial en cuanto a número de instalaciones, de profesionales cualificados y voluntarios. Los campos de intervención abarcan la casi totalidad de los "servicios a la persona", la cooperación internacional y el sector del voluntariado. El Trentino Alto Adigio, sobre la base de este hervidero de actividades para los más desfavorecidos, fue la primera región en Italia en aprobar la Ley nº. 24 de 1988, relativa a las cooperativas de solidaridad social. La legislación local fue un punto de referencia esencial para la legislación nacional. En 1991 se promulgó la primera ley nacional sobre la cooperación, la ley 381, destinada a regular las actividades de las cooperativas sociales.

Las cooperativas se especializaron en la atención domiciliaria, centros abiertos para menores, centros de día para la tercera edad, refugios o centros de hospitalidad para personas sin hogar, inmigrantes, servicios de asistencia y

transporte de personas con discapacidad; en la capacitación y la inserción laboral de las personas socialmente desfavorecidas, las actividades iban desde talleres para el mantenimiento de zonas verdes, a los servicios de limpieza, de mecánica y carpintería.

#### **5.4.1 El consorcio de cooperativas sociales**

El Con.solida (Consortio de Solidaridad) nace en 1986 y es un consorcio de segundo grado que reúne alrededor de cincuenta cooperativas. La mayoría de ellas son de tipo A, que prestan servicios sociales y de educación; el resto son de tipo B, y se ocupan de la inserción de las personas con dificultades personales y sociales como mano de obra especializada. El consorcio, que se presenta como la mayor red de empresas sociales en el Trentino, actúa como contratista general con las instituciones públicas, garantizando un servicio integral y especializado. Fortifica las iniciativas de capacitación, promueve los cooperativistas, directores, gerentes y operadores de las cooperativas, además de realizar actividades de investigación en el área de marketing, educación y en áreas exclusivamente gestionales de las empresas cooperativas.

“El consorcio se ocupa de ofrecer algunos servicios a las empresas sociales que el mismo consorcio agrega, pone a disposición de las organizaciones, profesionales, que ayudan a las cooperativas en los ámbitos de la organización, de la calidad, de la seguridad, de la privacidad y en el ámbito de la investigación-acción, así como en los temas de la identidad de las cooperativas y en la misión”(CI/P.S-R:3-6).

Las áreas de trabajo activadas por el Consorcio van desde la inclusión de actores sociales con discapacidad, a la infancia y la adolescencia, a la integración de las personas mayores con dificultades de carácter social, integración de inmigrantes y al turismo social.

Hoy en día no hay ningún pueblo o valle en la provincia de Trento y Bolzano donde no opere por lo menos una cooperativa. Las empresas cooperativas son un sistema cooperativo socio-económico existente en todos los ámbitos empresariales e industriales de la región.

(...) de acuerdo con los municipios, gestionan ludotecas, espacios para padres y niños, .Por otra parte todas las cooperativas que se ocupan sobre todo de vulnerabilidad, sobre todo en fase inicial, nacen para resolver el problema del malestar de menores, no nacen como cooperativas para promover el bienestar, la calidad de la vida, nacen para gestionar servicios de bienestar que son servicios de bienestar pesados<sup>138</sup> (...) ( CI/P.S-R:31-34).

## **5.4.2 La presencia local y la estructura organizativa de las cooperativas sociales**

(...) Las cooperativas (...) nacen sobre cosas concretas, y muchas de las cooperativas que se ocupan de menores están estructuradas, gestionan toda la cadena, desde la promoción, a la gestión, a las zonas residenciales, la atención domiciliaria, la socialización para el trabajo, o sea casi todas las cooperativas que trabajan en todos los ámbitos, por lo tanto, cada cooperativa en su propio territorio es capaz de responder a los diferentes tipos de necesidad. En los últimos años las cooperativas han comenzado a trabajar en varios aspectos, incluso más en la promoción y la prevención, precisamente, con la ayuda y el apoyo de la ley 285 han creado iniciativas específicas, como los centros abiertos, como los centros de niños y padres, por lo que hoy en día las cooperativas están muy ocupadas en mesas de discusión para los jóvenes, como individuos, o son coordinadoras de las mesas de los jóvenes, las autoridades competentes y los proyectos principales terminaron en las mesas y son proyectos que generalmente se aprecian y se tienen en cuenta. "(CI / PS-R :36-44).

La tercera encuesta nacional de registros de cooperativas sociales mostró que había 79 cooperativas sociales activas en el Trentino en diciembre del 2005, diez más desde el primer estudio realizado en el 2001 por el ISTAT de Trento.

El aumento del número de cooperativas no ha sido particularmente alto con el paso del tiempo: 14,5%, con respecto al 33,5% de la media nacional y al 28,1% con respecto al crecimiento en el Nordeste. Sin embargo, si tenemos en cuenta la población en varias regiones de Italia, el Trentino cuenta con un 15,7 cooperativas

---

<sup>138</sup> El entrevistado se refiere a servicios de bienestar articulados, sea en la parte administrativa como en la parte de la intervención socioeducativa, así como de asistencia sanitaria.

cada 100 000 habitantes y se encuentra entre las primeras posiciones después de Cerdeña (29,2), Valle d'Aosta (25,8), Basilicata (22,1), el Molise (20,9), Liguria (19,3) y la provincia de Bolzano (16), todas, muy por encima del promedio nacional (12,5) y del Nordeste del país (13,2).

Entre 2001 y 2005, la distribución por tipo de cooperativas sociales en el Trentino se mantuvo sin cambios. Se confirma la prevalencia de las cooperativas de tipo A (cooperativas que proveen servicios sociales y educativos) sobre las de tipo B (cooperativas de inserción laboral). En el 2001, las 50 cooperativas de tipo A representaron el 72,5% de cooperativas sociales en Trentino; en el 2005, las unidades eran 54 y eran el 68,4% del total (en Italia son 59% y en el Nordeste 57,6%). El número de las cooperativas de tipo B aumentó de 17 a 21 unidades: en términos porcentuales hubo un incremento significativo del 24,6% al 26,6%, mientras que los Consorcios (que reúne el 70% de las cooperativas) aumentó de dos a cuatro y son 5,1% del fenómeno.

**Tabla 17. Cooperativas sociales en Trentino por tipo**

Tipología	2001	2003	2005
Tipo A	50	50	54
Tipo B	17	18	21
Consorcios	2	2	4
Total	69	70	79

Fuente: Servicio de Estadística de la Provincia Autónoma de Trento, 2009.

Hay un núcleo de cooperativas llamado "histórico", fenómeno que demuestra que la existencia de cooperativas no es improvisado ni casual. De hecho uno de cada cuatro fue fundada antes de 1986 (a nivel italiano el fenómeno es representado por un 14% a nivel nacional y un 18% a nivel del Nordeste) y casi la mitad (45,6%) nacieron antes de los años 90 (a nivel italiano italiano sólo el 28,3% y en el Nordeste 33,7%).

**Tabla 18. Cooperativas sociales en Trentino por período de constitución**

Período de constitución	2001		2003		2005	
	Número	%	Número	%	Número	%
Antes del 1986	19	27,5	20	28,6	20	25,3
1986-1990	14	20,3	15	21,4	16	20,3
1991-1995	18	26,1	15	21,4	17	21,5
1996-2000	16	23,2	12	17,1	13	16,5
Después del 2000	2	2,9	8	11,4	13	16,5
Total	69	100	70	100	79	100

Fuente: Servicio de Estadística de la Provincia Autónoma de Trento, 2009.

### 5.4.3 Cooperativas sociales en Trentino: su participación en Asociaciones y Consorcios (años 2001, 2003 y 2005)

Otra de las características de las cooperativas trentinas es la generalizada propensión a trabajar en red, adhiriéndose a asociaciones, federaciones y consorcios.

En el 2005, 74 empresas formaban parte de una forma Federal y constituían el 93,7% del total, frente al 65,1% de todas las cooperativas italianas y 75,7% de las organizaciones en el noreste (Tabla). En cuanto a la pertenencia a un consorcio en el territorio tridentino, la pertenencia es menor (dos cooperativas de tres), pero es definitivamente superior a la media nacional (cuatro cooperativas de diez) y al Nordeste (la mitad de las cooperativas).

**Tabla 19. Cooperativas sociales en Trentino por adhesión a Federaciones y Consorcios**

Red organizacional	2001	2003	2005
<b>Socias de Federaciones</b>	64	65	74
<b>No asociadas a Federaciones</b>	5	5	5
<b>Socias de Consorcios</b>	47	45	53
<b>No asociadas a Consorcios</b>	22	25	26
<b>Total asociadas</b>	111	110	127

Fuente: Servicio de Estadística de la Provincia Autónoma de Trento, 2009.

### 5.4.4 Recursos humanos activos

En cuanto se refiere a los recursos humanos activados y a la base social de las cooperativas, el Trentino presenta una diferencia con respecto al contexto italiano.

Las cooperativas de la Provincia están casi igualmente distribuidas entre cooperativas que tienen una base social constituida por personas físicas (48,1% del total) y cooperativas que tienen como base social, personas físicas y personas jurídicas (46,8%). En otras partes del país, la base social de las cooperativas está compuesta en forma predominante por personas físicas: son 81,2% de todas las cooperativas, con un rango que va desde el 92,5% en el Sur y el 72% en el Nordeste.

**Tabla 20. Tipología de socios en las Cooperativas sociales del Trentino**

Tipos de socios	2001	2003	2005
Sólo personas jurídicas	2	2	4
Sólo personas físicas	46	38	38
Personas J/F	21	30	37
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>70</b>	<b>79</b>

Fuente: Servicio de Estadística de la Provincia Autónoma de Trento, 2009.

Las cooperativas que tienen una combinación de personas físicas y jurídicas son solamente el 15% en todo el territorio nacional y de todas maneras donde ésta situación se presenta con más frecuencia no supera la mitad de las organizaciones registradas en el Trentino (situación destacada en el Nordeste con el 23,3%).

En la provincia de Trento, entre el 2001 y el 2005, se ha producido un equilibrio entre estos dos modelos, al pasar de una situación en el que la base social expresada por las personas físicas era de dos cooperativas de cada tres (en 2001 había 46 cooperativas de 69) a una situación en la que 38 cooperativas cuentan entre sus miembros sólo las personas físicas y 37 tienen ambos tipos miembros (personas físicas y jurídicas).

En los años seleccionados para este estudio, los miembros del sexo femenino han sido siempre la mayoría de la base social, siendo ligeramente inferior al 60% de la base corporativa con derecho a voto. Sin embargo, la participación en el Tridentino de las mujeres es menor que la encontrada en las otras áreas geográficas, todos por encima del 60%, especialmente en el Centro y Sur del país.

Entre los recursos humanos que trabajan al interior de las cooperativas, dos de cada tres personas son empleados y uno de cada cuatro ofrece su trabajo en forma voluntaria.

En particular, la presencia generalizada de voluntariado en la Provincia también se refleja en el fenómeno cooperativo. De hecho, en el Trentino, el porcentaje de las personas que trabajan en forma voluntaria sobre el total de los recursos humanos resulta ser el más alto de Italia<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> La última encuesta nacional disponible de las organizaciones de voluntariado incorporado en los registros regionales y en el de las provincias autónomas, el Trentino, cuenta con 208 voluntarios cada 10.000 habitantes y está en el segundo lugar en Italia por incidencia de voluntarios sobre población general, después de la provincia de Bolzano, que cuenta

**Tabla 21. Personas físicas asociadas a las cooperativas sociales en Trentino, por sexo**

Personas físicas socias	2001	2003	2005
<b>Hombres</b>	1.373	1.501	1.552
<b>Mujeres</b>	1.955	2.010	2.190
<b>Total</b>	3.328	3.511	3.742

Fuente: Servicio de Estadística de la Provincia Autónoma de Trento, 2009.

En comparación con las distribuciones territoriales nacionales, la participación del voluntariado es casi el doble que en el norte del país y es casi dos veces más alta que la de la media italiana que es del 10,9%. Los colaboradores están por debajo de la media nacional, con un porcentaje del 6,2% en comparación con el 11,3%, aunque están en consonancia con las regiones adyacentes del Nordeste (7%).

Otro punto a destacar es que dos de cada tres cooperativas tienen al menos veinte personas que participan en sus actividades, considerando tanto las que realizan su trabajo en forma remunerada como voluntaria.

**Tabla 22. Cooperativas sociales en Trentino por clase de Recursos Humanos**

Recursos Humanos	2001		2003		2005	
	Número	%	Número	%	Número	%
de 1 a 5	4	5,8	11	15,7	3	3,8
de 6 a 9	4	5,8	7	10,0	9	11,4
de 10 a 19	16	23,2	14	20,0	12	15,2
de 20 o más	45	65,2	38	54,3	55	69,6
Total	69	100	70	100	79	100

Fuente: Servicio de Estadística de la Provincia Autónoma de Trento, 2009. Nota: por recursos humanos se entiende, el conjunto de voluntarios, religiosos, voluntarios del Servicio Civil, empleados, colaboradores y trabajadores temporales.

Entre el 2001 y el 2005 se observó una progresión lineal en el cambio numérico de las organizaciones que contaban en su orgánico con menores recursos humanos (la clase de organizaciones en la que trabajan 1-5 personas), que representaban el 3,8% del total, mientras que las organizaciones que tenían en su orgánico 20 unidades de recursos humanos o más y representaban el 69,6 % del total o sea siete cooperativas de cada diez. Como se constató en otras partes de Italia, en Trentino entre los recursos humanos empleados el componente predominante es el femenino, que representa más del 70% del total. Este es un

---

con 1.689 voluntarios, y frente a la media italiana de 143 (véase Istat, Organizaciones Voluntarias en Italia 2003, "Informaciones", no. 26, 2006 p. 30).

porcentaje que aumentó ligeramente de una encuesta a la otra y pasó del 67,2% en el 2001 al 70% en el 2003 hasta alcanzar finalmente el 72,7% en el 2005.

**Tabla 23. Recursos Humanos en las cooperativas sociales trentinas por sexo**

Recursos Humanos por sexo	2001	2003	2005
<b>Hombres</b>	1.086	1.212	1.291
<b>Mujeres</b>	2.222	2.828	3.445
<b>Total</b>	3.308	4.040	4.736

Fuente: Servicio de Estadística de la Provincia Autónoma de Trento, 2009.

Si se analizan los datos relativos a los recursos humanos para los dos principales tipos de cooperativas (tipo A y tipo B) y visto que existe un predominio de las de tipo A, se observa que es en este tipo de cooperativas en las que se encuentran el 80% de los empleados activos. Entre el 2001 y el 2005 los dos tipos de cooperativas aumentan el número de empleados en igual forma y el incremento es de un 45% aproximadamente.

**Tabla 24 Cooperativas sociales en Trentino de tipo A y tipo B por Recursos Humanos**

Tipología RR:HH	2001			2003			2005		
	Tipo A	Tipo B	Total	Tipo A	Tipo B	Total	Tipo A	Tipo B	Total
Voluntarios	956	66	1.022	999	110	1.109	1.151	85	1.236
Empleados	1.707	419	2.126	1.996	562	2.558	2.487	615	3.103
Colaboradores	111	18	129	218	14	232	210	9	219
Otro*	22	-	22	42	1	43	31	-	31
<b>Total</b>	<b>2.796</b>	<b>503</b>	<b>3.299</b>	<b>3.255</b>	<b>687</b>	<b>3.942</b>	<b>3.879</b>	<b>709</b>	<b>4.589</b>

Fuente: Servicio de Estadística de la Provincia Autónoma de Trento, 2009. Nota: \* Aquí están comprendidos los objetores de conciencia, RR.HH está por recursos humanos.

Si se contempla esta cifra teniendo en cuenta la abundancia relativa de cooperativas en los dos tipos considerados, queda confirmado que el mayor porcentaje de empleados está presente en las cooperativas de tipo A en comparación con los de tipo B, incluso si entre las dos encuestas la cifra disminuye: en el 2001, en las cooperativas de tipo A había un 72% de los empleados más con respecto a las cooperativas de tipo B, una cifra que en 2005 se redujo al 64%.

Entre los empleados, la mayoría (51,8%) tiene contratos de tiempo parcial (una fórmula de contrato che prevee una menor carga horaria de trabajo). En general, si tenemos en cuenta a los trabajadores pagados por tipo de contrato, en el Trentino el 47,4% de los empleados trabajan con un contrato de tiempo parcial, el



44,1% a tiempo completo y el restante 8,5% son empleados y trabajadores temporales. Cabe señalar que la proporción de trabajadores a tiempo parcial en el Trentino es mayor que la registrada en cada uno de los compartimentos territoriales, sobre todo en el noreste (32,5%), y por encima de la media italiana (37%).

Las características de la feminización de los recursos humanos y del trabajo a tiempo parcial se combinan, determinando la casi exclusiva presencia de mujeres entre los empleados que trabajan con un contrato de tiempo parcial. Un aspecto que, una vez más, se presenta con valores superiores a la media nacional y en las divisiones territoriales: en Trentino nueve de cada diez empleados a tiempo parcial son mujeres (en Italia, la cifra es de 79,8%), mientras entre los empleados de tiempo completo son dos de cada tres (más cercano al dato Nacional 69,6%).

Si se considera en cambio la contribución de mano de obra gratuita femenina –aunque también en este caso, mayoritaria (58% de todo el trabajo voluntario)– no asume las proporciones del trabajo de mano de obra femenina remunerado. En particular, entre los voluntarios trentinos las mujeres representan el 57,4%, una proporción similar a la del sur del país (57,2%), mayor que la proporción que se observa en el Norte-centro del país (que indica una presencia entre el 51 y el 53%) y aquella de la media nacional (52,5%). Finalmente, es posible analizar los datos relativos a los trabajadores a través de la distribución por profesión desarrollada dentro de las cooperativas sociales.

En el período abarcado por las tres encuestas, se observa un aumento significativo en términos de porcentaje sobre el total de trabajadores. Las profesiones más calificadas y de mayor responsabilidad (la categoría de dirigentes y profesionales aumentó del 3,9% en 2001 al 7,3% en el 2005), una ligera contención del grupo profesional formado por técnicos y operadores (de 73,8% a 68,6%), una estabilidad sustancial en el área administrativa (en el orden de 6-7%) y un ligero aumento de las figuras auxiliares ( que aumentó del 14-15% a casi el 18%).

#### **5.4.5 Recursos financieros disponibles y los costos para la producción de bienes y servicios**

En esta sección se describe el entorno económico de las cooperativas sociales trentinas en sus aspectos más importantes. El primer elemento a destacar

es el peso que tienen los ingresos públicos en las cooperativas. El impacto sobre el total del valor de la producción, los ingresos derivados de fuentes públicas de las ventas de bienes y servicios y otros ingresos es predominante en casi tres de cada cuatro cooperativas. La incidencia es superada sólo al sur del país (77%), está muy por encima de la media de la zona Noreste (56,3%) y es superior a la media italiana (65,9%).

En Trentino esta incidencia ha venido aumentando: en el 2001 fue de un 68,1% en las cooperativas sociales, en el 2003 fue del 75,7% y, finalmente, en diciembre del 2005, en el 73,4% de las cooperativas activas.

Un segundo aspecto se deduce considerando el valor de la producción. En comparación con otras zonas del país, en Trentino las cooperativas tendían a concentrarse en la parte superior de la escala de ingresos: el 60,8% tenían un valor de producción media de más de 500 000 euros anuales, mientras que en el Noreste sólo la mitad de las cooperativas superaban este rango y, a nivel nacional, este porcentaje se encuentra en un 36,7%.

En su complejo, las cooperativas trentinas han recaudado más de 100 millones de euros, de los que casi el 72% proviene de fuentes públicas. Por el contrario, los ingresos de fuentes privadas significan un porcentaje que está por debajo tanto de la media nacional (22% en Trentino frente al 25,8% nacional) como de su importancia en el norte (30,3% en el noroeste y el 32,7% en el nordeste).

En general, casi todos los ingresos provienen de las ventas de bienes y servicios (se llega al 93,8% en el Trentino y al 95,1% en Italia), y esto determina el alto porcentaje de cooperativas orientadas al Mercado.

**Tabla 25. Cooperativas sociales por tipo orientadas al Mercado y no orientadas al Mercado 2001-2005**

Tipo	2001			2003			2005		
	Mkt	No Mkt	Total	Mkt	No Mkt	Total	Mkt	No Mkt	Total
Tipo A	46	4	50	46	4	50	50	4	54
Tipo B	16	1	17	18	-	18	18	3	21
Consortios	2	-	2	2	-	2	4	-	4
Totales	64	5	69	66	4	70	72	7	79

Fuente: Servicio de Estadística de la Provincia Autónoma de Trento, 2009. Mkt=Mercado, NoMk= No Mercado<sup>140</sup>

<sup>140</sup> Las cooperativas venden los bienes y los servicios al Mercado.

Un tercer aspecto interesante en la situación trentina es la observación de la estructura de gastos. Entre las voces del balance económico que forman el costo de producción, la voz principal está representada por la del personal, o sea que los gastos por el personal empleado son aquellos que representan la mayor proporción de los mismos<sup>141</sup>.

En el Trentino esta de voz es del 64,4% de los costos totales, los cuales son poco menos de 100 millones de euros, mientras que en el contexto nacional se llega al 56,5%, con un pico de 58,2% en el Sur y un valor contenido en el Centro con un 54,7%.

Se pudo observar que en el período elegido, el costo por el personal estuvo en constante crecimiento y pasa del 56,9% de los costos en el 2001, al 59,3% en el 2003 y finalmente aumentó al 64,4% en el 2005.

**Tabla 26. Costo de producción por partida 2001-2005**

Voces de costo	2001		2003		2005	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Materias primas	3.630	5,7	3.985	5,0	4.949	5,0
Servicios	19.608	30,6	23.116	28,8	24.244	24,3
Activos de terceros	1.017	1,6	1.250	1,6	1.864	1,9
Personal	36.528	56,9	47.607	59,3	64.179	64,4
Amortización/ depreciación	2.043	3,2	2.620	3,3	3.134	3,1
Variación de materias primas, materiales auxiliares, consumibles y suministros	15	-	6	-	- 45	-
Provisión para riesgos	131	0,2	22	-	69	0,1
Otras provisiones	406	0,6	236	0,2	170	0,2
Honorarios por gestión	792	1,2	1.435	1,8	1.039	1,0
<b>Total</b>	<b>64.170</b>	<b>100</b>	<b>80.277</b>	<b>100,0</b>	<b>99.603</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Servicio de Estadística de la Provincia Autónoma de Trento, 2009.

<sup>141</sup> Este aspecto demuestra la capacidad de las cooperativas de generar fuentes de trabajo, aunque los sueldos de los operadores con respecto a otros logrados por los contratos nacionales sindicales siga siendo bajo.

## 5.4.6 Actividades y servicios

Para el examen de la labor realizada por las cooperativas sociales, se ha tenido en cuenta el tipo de cooperativa de la cual se trataba. Las cooperativas de tipo A como dijimos anteriormente, ofrecen servicios en las áreas de recreación, educación, salud y atención social, respondiendo a situaciones de necesidad social.

Las cooperativas de tipo B dedican sus actividades a la inserción laboral de personas vulnerables, ayudando a las mismas en el acceso al mercado de trabajo, pudiendo llevar a cabo sus actividades en el área de la agricultura, la industria, la artesanía, el comercio y los servicios. Finalmente, los consorcios, que reúnen a más cooperativas en una red organizacional, fomentan la integración entre las cooperativas y les ofrecen promoción, asistencia y apoyo organizativo.

Son dos los sectores de intervención o actividades en las que el porcentaje que respecta al Trentino, está por encima del promedio nacional: el de la asistencia social y el de la educación. El primer sector es predominante en todas las áreas del país, pero la incidencia en el Trentino (45,6%) es de 10 puntos superior a la de la media nacional (34,9%) y muy alta en comparación con su zona de pertenencia (27,9% en el Nordeste), acercándose a los porcentajes en la parte sur del país (45,4% en el Sur y las Islas).

Para el segundo sector, sin embargo, la realidad específica de la provincia de Trento está más cerca de la zona del Nordeste (17,7% para las cooperativas de tipo A y 18,1% para las cooperativas de tipo B). Si se considera a continuación, la única área de actividad de las cooperativas sociales de tipo A, la alta incidencia de los implicados principalmente en el trabajo social (dos de cada tres cooperativas) queda en evidencia aún más el carácter distintivo de las cooperativas sociales. Por otra parte, en el período cubierto por la encuesta, la asistencia social siempre ha sido el área de actividad primaria, mientras que el área cubierta por las cooperativas de tipo B se ha ido progresivamente consolidando.

**Tabla 27. Cooperativas sociales en Trentino por actividad prevalente (2001-2005)**

Actividad prevalente	2001		2003		2005	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Recreación	1	1,4	7	10,0	3	3,8
Instrucción	13	18,8	15	21,4	14	17,7
Sanidad	1	1,6	-	-	1	1,3

Asistencia social	35	50,7	28	40,0	36	45,6
Desarrollo económico y cohesión social*	17	24,6	18	25,7	21	26,5
Promoción al desarrollo**	2	2,9	2	2,9	4	5,1
Total	69	100,0	70	100,0	79	100,0

Fuente: Servicio de Estadística de la Provincia Autónoma de Trento, 2009. Nota: \* ha sido asociado a las coop. de tipo B, \*\* ha sido asociado a los Consorcios.

Entre los servicios ofrecidos por las cooperativas sociales Trentino tipo A podemos detectar dos grandes grupos de actividades. El primero, es el de las diversas formas de ayuda y apoyo a las personas necesitadas, especialmente a los ancianos que son los clientes principales de los servicios, que van desde los prestados ámbito doméstico a la residencia en hogares protegidos. En el Trentino, el cuidado en el hogar es ofrecido por el 29,6% de las cooperativas de tipo A, mientras que el 37% es prestado en estructuras de tipo residencial. En el contexto italiano, los mencionados servicios son proporcionados frecuentemente por las cooperativas de tipo A, con un promedio respectivamente 36,5% y el 35,9%.

El segundo grupo de actividades se divide entre actividades recreativas y de socialización. En Trentino, así como en varias otras partes del país, las actividades recreativas, de entretenimiento y animación son realizadas por una cooperativa de cada tres, siempre de tipo A, y representa el segundo servicio más frecuentemente ofrecido por estas empresas (la misma situación se encuentra en el noroeste del país, con el 34,5%; en el noreste es del 28,6% y, en el centro, es del 37,4%). El promedio nacional de estos servicios lo ubica como el tercer servicio más común en Italia con el 31,8%. La situación es diferente para lo que se refiere a las otras actividades que se pueden considerar como de "entretenimiento". Se trata de las vacaciones veraniegas y/o invernales que en Trentino, con el 27,8%, representa un porcentaje más alto que en otras zonas italianas, todos cercanos a la media nacional del 13,8%, excepto para el centro que, con 26,4% de las cooperativas que proporcionan tales oportunidades, presenta un porcentaje similar al de nuestra provincia.

Vistas las tres encuestas nacionales, las actividades de recreación y entretenimiento se han ido reduciendo, pasando del 42% de las cooperativas en el año 2001 al 33% en los años 2003 y 2005. El centro diurno parece ser el lugar

predominante de la erogación del complejo de los servicios ofrecidos. A nivel italiano operan dentro de ellos el 57,1% de las cooperativas de tipo A con un pico de 71,9% en el Centro y del 70,4% en el Trentino; excepto en el Sur que con un 46,7% ofrecen el servicio en el ámbito del domicilio de los clientes; el 52,1% del personal de asistencia de las cooperativas presta sus servicios de esta forma. En la provincia tridentina su utiliza poco el territorio –entendido como el conjunto de diferentes lugares habitualmente frecuentados por los beneficiarios (por ejemplo calles, centros comerciales, plazas, espacios abiertos)– para erogar los servicios: sólo lo hace el 13% de las cooperativas tridentinas en contra de la media nacional del 33,3% .

**Tabla 28. Cooperativas de tipo A, servicios ofrecidos en el Trentino**

Servicios ofrecidos	2001		2003		2005	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Recreación entretenimiento animación	21	42,0	16	32,0	18	33,3
Vacaciones de verano/ invernales	-	-	13	26,0	15	27,8
Instrucción adultos	9	18,0	2	4,0	4	7,4
Apoyo y recuperación escolar	-	-	8	16,0	15	27,8
Servicios educativos pre-escolares	-	-	6	12,0	4	7,4
Servicios educativos diversamente hábiles	-	-	14	28,0	10	18,5
Orientación vocacional y/o laboral	-	-	7	14,0	11	20,4
Prestaciones sanitarias	-	-	1	2,0	2	3,7
Prestaciones sanitarias de rehabilitación	-	-	3	6,0	-	-
Prevención sanitaria	-	-	-	-	-	-
Socorro y transporte sanitario	-	-	1	2,0	-	-
Formación para la autonomía	-	-	4	8,0	4	7,4
Acompañamiento e inserción social	11	22,0	7	14,0	8	14,8
Escucha, sostén y asistencia moral	9	18,0	3	6,0	5	9,3
Servicios de primera	-	-	1	2,0	-	-

Servicios ofrecidos	2001		2003		2005	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
hospitalidad						
Asistencia domiciliar	14	28,0	12	24,0	16	29,6
Asistencia en residencias protegidas	-	-	15	30,0	20	37,0
Servicio comedor	7	14,0	8	16,0	10	18,5
Hospitalidad en refugios	-	-	2	4,0	-	-
Secretariado social	-	-	2	4,0	2	3,7
Otros servicios	17	34,0	4	8,0	7	13,0
Total de cooperativas	*50		**50		***54	

Fuente: Servicio de Estadística de la Provincia Autónoma de Trento, 2009. Nota: \* \*\* \*\*\* las cooperativas pueden ofrecer más de un tipo de servicio, por lo tanto el porcentaje puede superar más del 100% así como el número de cooperativas no corresponde a la suma del total de las columnas.

#### 5.4.7 Los usuarios y beneficiarios de prestaciones

Si tenemos en cuenta el porcentaje de usuarios que utilizan servicios prestados por las cooperativas de tipo A en relación a la población total, resulta que en el Tridentino esta proporción es ligeramente inferior que en las otras partes del país. De hecho, en la provincia de Trento hubo una incidencia del 4,9%, porcentaje más cercano al de las regiones centrales (5,1%) que al de las septentrionales, en las que la incidencia es del 7% en el noreste y del 8, 9% en el noroeste, de frente a un promedio nacional de 5,6%.

Desde el punto de vista de los tipos de usuarios, siempre en comparación con el contexto nacional, en el Tridentino es más consistente el grupo de personas con discapacidad (que representan el 16,5% de los usuarios de las cooperativas de tipo A contra el 3,7% de la media nacional) y las personas con problemas de vivienda (7,2% frente al 0,7% nacional) mientras que están subrepresentados los inmigrantes y los enfermos, ambas categorías con un 0,2% en el Tridentino mientras que a nivel italiano representan el 6,3% y el 5,2% respectivamente.

En cuanto a las cooperativas de tipo B, las personas desfavorecidas que en porcentaje están mayormente representadas en la realidad tridentina, son especialmente los desempleados (11,1% de los usuarios de las cooperativas tridentinas contra el 3,9% de las cooperativas italianas de tipo B o con objeto mixto) y las personas en estado de vulnerabilidad no definido en las categorías

consideradas (que son el 24% frente a una media nacional 5%)<sup>142</sup>. Las personas con discapacidad, aunque es el grupo mayormente representado entre las personas más desfavorecidas empleadas en cooperativas tridentinas de tipo B (173 casos, 27,3% del total de los beneficiarios), en comparación con el resto del país aparecen con un porcentaje netamente inferior, que van desde el nivel mínimo del Nordeste con un 40,4% y un máximo del 60,4% registrado en el Centro, con una media global de 46,5%.

En el Tridentino el sector de pertenencia de las cooperativas de tipo B (a las cuales, en otras regiones, se añaden las cooperativas de tipo A) se encuentra polarizado entre el sector de la agricultura, el comercial y el de servicios (ambos con 12 empresas), mientras que a nivel nacional el sector prevalente, con el 71,4% de las cooperativas, corresponde al sector de los servicios, con una mayor incidencia en el Sur donde están presentes ocho de cada diez cooperativas.

## **Conclusiones**

Como hemos expresado en la primera parte de este capítulo, el desarrollo del trabajo de las organizaciones en México se ubica en un entorno social, económico y legislativo bastante diferente de lo que es el entorno del Tridentino. Si bien es cierto ésto, paulatinamente el entorno de las organizaciones se va modificando a través de la negociación y de los cambios que se van dando muy lentamente en el contexto de referencia. Son evidentemente los esfuerzos económicos y de recursos humanos, que todavía presentan un alto grado de dispersión, parecería que no importa tanto el deshecho de los mismos, en aras de las pretensiones veleidosas de los gobernantes. Si pensamos el diseño del Programa de coinversión social, junto con la definición de los temas para las convocatorias emitidas y los montos presupuestales asignados a cada una, éstos reflejan la orientación que el INDESOL le dio al Programa y a los múltiples temas que apoyó. Habría que advertir, sin embargo, que por tratarse de un organismo desconcentrado de la SEDESOL no tiene patrimonio propio; el INDESOL no cuenta con total autonomía para determinar los temas de las

---

<sup>142</sup> Las personas desfavorecidas fueron consideradas en los siguientes grupos: alcohólicos, presos y ex delincuentes, los discapacitados físicos, psíquicos, y sensoriales, desempleados, niños, pacientes psiquiátricos (ex pacientes de las instituciones psiquiátricas y en tratamiento psiquiátrico), drogadictos, personas con otro tipo de malestar o vulnerabilidad.



convocatorias ni la asignación de presupuesto a cada tema, además de que en ocasiones los recursos llegan etiquetados por el Congreso o por la SEDESOL de cierta manera a temáticas y acciones específicas, sin que el Instituto pueda intervenir en el monto o tiempo en que se asignan. Sin embargo como se verá más adelante, la voluntad política de algunos de sus integrantes ha permitido a esta institución pública aportar modificaciones a la convocatorias emanadas para la participación de la sociedad civil.

Algunos expertos consultados señalaron que existen las disposiciones normativas para que el Instituto establezca las líneas de trabajo prioritarias y asegure recursos para las convocatorias; sin embargo, el nivel de autonomía del Instituto depende de otros factores, como las habilidades políticas y las relaciones con las otras dependencias del Titular y funcionarios responsables dentro del INDESOL.

Las evaluaciones externas que llevaron a realizar modificaciones de diseño y operación del Programa –y que lo mejoraron a pesar de que no eran consistentes año con año–, aportaron elementos para identificar algunos efectos del Programa y empezaron a mostrar la importancia de promover el desarrollo social mediante OSC. Por otra parte, el INDESOL avanzó en la construcción de una metodología *ad hoc* para el PCS, que logró establecer parámetros para reportar sobre logros tangibles e intangibles. Sin embargo, la revisión de documentos oficiales, de evaluaciones externas y las entrevistas con funcionarios dejaron la impresión de que los operadores del Programa han sido empujados hacia una lógica incremental de apoyos y beneficiarios; mostrando las dificultades que existen para que los ejecutores del Programa adopten la concepción del PCS y la plasmen en documentos que permitan la elaboración de indicadores y la generación de información que permita evaluar logros en el combate a la pobreza y en el fortalecimiento de las OSC que ejecutan los proyectos.

Por otra parte, los cambios internos en el Instituto realizados en el año 2007, como la desaparición de la Dirección General Adjunta de Evaluación y Seguimiento, la reincorporación de sus funciones a la Dirección General Adjunta de Vinculación y Concertación, la salida del equipo de trabajo y la pérdida de ese aprendizaje acumulado en el Instituto, junto con la homologación de los lineamientos para

evaluar los programas sociales de la Administración Pública Federal, significan un retroceso en la construcción de un modelo de evaluación del PCS.

Por tratarse de un Programa de “demanda”, el PCS es complejo y peculiar dentro de la APF, de manera que al establecerse metas e indicadores en función de la oferta pública y no de los resultados y efectos alcanzados, existe un mayor riesgo de que se subestime el alcance del Programa por la dificultad de medir el logro de sus objetivos. Aun así, es posible generar indicadores y medir los logros del Programa en términos del alcance de los apoyos y los cambios en los grupos de población, en términos de fortalecimiento de capacidades del sector de las OSC, de continuidad de los proyectos apoyados, de colaboración en el logro de objetivos comunes a las OSC y a la política social.

Dado que las evaluaciones externas responden a los lineamientos de la APF y no podrán adecuarse a la lógica del PCS tan fácilmente, sería urgente que el INDESOL reconstruyera su propio sistema de evaluación interna para dar cuenta de resultados e impactos, así como aprendizajes de las organizaciones y proyectos. La fiscalización y comprobación del buen uso de los recursos deberá ser responsabilidad de las instancias y los mecanismos de auditorías y órganos internos de control; la evaluación con un nuevo enfoque que incluya la detección de errores/obstáculos y permita cambios/ajustes en los proyectos debe ser responsabilidad del área de evaluación de INDESOL. Como el debate a nivel internacional establece, para que los donantes tengan buenos resultados de evaluación deben invertir recursos y construir capacidades de evaluación entre sus propias donatarias. De esta forma, la definición de indicadores de resultados e impactos por convocatoria, en conjunto con las organizaciones, es fundamental, y la capacitación e incentivos para que las OSC registren resultados e impactos deben estar insertos en esquemas de coinversión más efectivos.

En esta segunda parte del capítulo V se ha visto que la incidencia de las cooperativas en la vida productiva y social del Trentino es determinante. La cuestión de la “cooperación” ha determinado el devenir histórico y el desarrollo socio político de este territorio; sus políticas sociales y su sistema de cooperación es ejemplo para el resto del país. Si bien los números presentados aquí pueden no tener significado para el lector, demuestran una red densa de contactos que las cooperativas desarrollan en todo el territorio del Trentino. Las conexiones entre las cooperativas

son sumamente importantes no solamente para poder hacer frente a los avatares económicos que se presentan en las sociedades modernas, sino también como forma de mantener una red que permita enfrentar los problemas de las poblaciones vulnerables. Observamos entonces que las cooperativas sociales pueden gestionar –además de proyectos de intervención socioeducativa y proyectos de inserción social– gran cantidad de recursos humanos provenientes de diferentes ámbitos: profesionales, voluntarios y de otro orden. Si bien es cierto que los fondos dedicados a la cooperación social son fondos contemplados en el balance económico de la Provincia, lo que da a los proyectos continuidad y seguridad, puede dar a la administración pública un poder no indiferente en relación a las OSC del Trentino. De todas maneras, la red de colaboración entre la administración pública trentina y las OSC, implica poner en común prácticas cooperativas que alimentan una modalidad ad hoc para enfrentar las cuestiones sociales, educar a los jóvenes y niños en un medio y en un ámbito cooperativo. Significa pasar a las nuevas generaciones la posibilidad de hacerse responsable no solamente de su propia vida sino también de la vida de la comunidad de la cual hacen parte y en donde desarrollarán parte de su vida futura, y demuestra, además, una corresponsabilidad política entre los diferentes actores de la sociedad tridentina.

## **CAPÍTULO VI**

### **La experiencia de las organizaciones en la intervención socioeducativa como vía hacia la solidaridad individual y comunitaria. De la teoría a la práctica**

"Nel ragionare di disuguaglianza,  
mi sembra importante precisare  
che non è la disuguaglianza in sé  
a fare problema.

Negli stessi Vangeli – che pure affermano  
l'eguale dignità di tutti gli uomini –  
si riconosce che un po' di disuguaglianza  
ci sarà sempre tra di noi.

Allora cos'è che fa problema?

Fanno problema le disuguaglianze ingiuste,  
le disuguaglianze eccessive e, soprattutto  
le disuguaglianze socialmente strutturate.

Ossia le disuguaglianze che collocano  
le persone in un destino,  
a prescindere  
da ciò che sanno fare  
o vorrebbero poter fare".

Chiara Saraceno.

Presentaremos aquí la historia de tres organizaciones que han trabajado respectivamente en la Ciudad de México y en Italia, por más de veinte años, con niños y jóvenes en estado de vulnerabilidad o en situación de calle.

La primera parte del capítulo define la modalidad que se ha encontrado en México de realizar la intervención, en particular la descripción del proyecto "Matlapa" para, posteriormente, pasar a los respectivos modelos de intervención socioeducativa. La segunda parte trata las narraciones ofrecidas generosamente por las organizaciones de la sociedad civil, en cuanto a cómo se estructuran, a cómo entienden la intervención socioeducativa y a cómo han desarrollado sus proyectos.

El todo va acompañado de la experiencia de los actores de estos procesos, que definen el cómo y el qué han hecho para llevar adelante los mismos.

## **6.1 “Matlapa”, lugar de redes**

Este párrafo desarrolla la presentación institucional de las organizaciones que han realizado su trabajo durante el sexenio Foxista en México, organizaciones que por su historia tenían y tienen un gran reconocimiento por parte del INDESOL y de SEDESOL. Se presentan aquí también las organizaciones que continúan su labor en el territorio italiano y que para el período histórico delineado, realizan la intervención en el período Berlusconi.

Para el caso mexicano, las organizaciones presentadas que participaron en las reuniones preparatorias del proyecto “Matlapa”, no llegaron a visualizar en este proyecto un desemboque serio para la implementación de las políticas sociales públicas, ni un cambio institucional a través de la agenda de gobierno, como afirmaron varios de los entrevistados. Pasaré sucesivamente a presentar el proyecto “Matlapa”, cómo fue su estructuración y cometido, para seguir con la presentación de las organizaciones, contada a través de las entrevistas realizadas. Se incluye también la voz de los actores que representaron a las instituciones públicas, como forma de comparación y visión, con un tenor y carácter diverso, digamos que la otra cara de la medalla.

El caso italiano es distinto, visto que las organizaciones actúan en un marco jurídico, tributario, social e histórico que se presta como base para el desarrollo de su labor, siendo amparada su intervención desde estos tres puntos de vista.

## **6.2 El Proyecto “Matlapa”<sup>143</sup>**

Durante el gobierno de Vicente Fox se puso en marcha un programa de atención a niños y niñas “de la calle”, los Centros Matlapa. La palabra “Matlapa”, que en nahuatl quiere decir “lugar de redes”, encerró una “serie de ideas y reflexiones que en el terreno teórico-metodológico han formado parte importante en el debate de

las organizaciones de los últimos años” (Tavera y Romero, 2007)<sup>144</sup>. De éste proyecto han tomado parte ocho organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, un número muy pequeño frente a la constelación de organizaciones que existen en México (el BIIACS<sup>145</sup> del CIDE informa que en el año 2007 había en el país 16.249 Organizaciones de la Sociedad Civil).

El proyecto “Matlapa” se propuso trabajar con las poblaciones callejeras bajo una óptica de ética y de derecho, un derecho que debía, según los autores del mismo proyecto, ser restituido y reparado (Beguirisse, 2007).

Beguirisse afirma que:

(...) la población en situación de calle es un grupo social que ha sido vulnerado en sus derechos más elementales y existe una deuda social que cumplir: la restitución (...) pero los derechos no terminan con la restitución. Es necesario reparar una vida en condiciones de pobreza, con infinitas experiencias de agresión y violencia, en un estado emocional que impide el crecimiento, sin las posibilidades que brinda un parentesco protector, ni una cultura de pertenencia sólida (...) Matlapa es un esfuerzo, entre muchos otros del Gobierno Federal y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, para promover la restitución de los daños causados por esta ausencia inadmisibles con la población que sobrevive en las calles. Trabajar juntos parece ser otra de nuestras obligaciones sociales. Los esfuerzos individuales serán poca cosa frente al rezago social encarnado en los espectáculos de crucero vial, en el cobijo nocturno de los puentes, en el consumo de sustancias para no sentir (...).

Para Medina Mora (2007):<sup>146</sup>

la mayor parte de los programas orientados a la atención de este sector de la población, han estado en manos de las Organizaciones de la Sociedad Civil, con poca corresponsabilidad del gobierno, la falta de recursos ha limitado la continuidad de los programas y por lo tanto, el logro de las metas que se han planteado.

---

<sup>144</sup> En “ Matlapa, Redes de atención para la Infancia en Situación de Calle”. (Echeverría, C. Tavera, S. Coordinadores Sedesol e Indesol, 2007).

<sup>145</sup> Banco de Información para la Investigación Aplicada a las Ciencias Sociales(CIDE)

<sup>146</sup> María Elena Medina Mora es la Directora de la División de Investigaciones Epidemiológicas y Psicosociales del Instituto Nacional de Psiquiatría “Ramón de la Fuente”.

“Matlapa” se constituyó como un modelo de articulación intersectorial, entre sociedad civil y Gobierno Federal, instituciones académicas y otros actores sociales que buscaron desarrollar mecanismos de corresponsabilidad, garantizar los derechos de la infancia en situación de calle y promover el fortalecimiento institucional. El modelo tomó las lecciones aprendidas por las organizaciones de la sociedad civil y de estudios realizados por académicos y propuso una respuesta novedosa que superó las limitaciones de modelos parciales.

Como bien hemos desarrollado en el capítulo tres, el trabajo de participación Organizaciones-Gobierno se basó en los datos y los análisis realizados por la UNICEF, el INDESOL, la SEDESOL, la Comisión de Derechos Humanos del Gobierno Federal y los datos de distintos ámbitos académicos y hospitalarios. Se cubrieron una amplia gama de estudios e investigaciones universitarias, con el fin de dar un marco teórico y metodológico sólido al tema de la población de calle, además de incluir en esta base los datos proporcionados por las organizaciones y poner a la luz el tema de la infancia en estado de vulnerabilidad. Específicamente el proyecto nació por una convocatoria del gobierno de Fox, pero las organizaciones fueron convocadas por una serie de requisitos que cumplían, obteniendo beneficio de la experiencia veintenal de las mismas a nivel nacional y a nivel del Distrito Federal.

Fue así que surgió el proyecto, considerado como el primer trabajo de red concebido en México, público-privado-social.

Echeverría (2007) afirma que este proyecto de intervención social representa un salto cualitativo, en su operación y en su metodología, que permitió articular en trabajo de red la apertura de los “Centros de Promoción para la Infancia en Situación de Calle”. Esto provocó no solamente lograr cambios a nivel de las organizaciones sino también realizar cambios en las reglas de las instituciones públicas, que obligaron a cambiar los tiempos de financiamiento, la duración de los proyectos y las convocatorias públicas específicas para el sector. Echeverría explica este fenómeno aclarando la intencionalidad de las instituciones al cambio y al apoyo dado a las organizaciones.

Como caso particular te puedo platicar de “Matlapa”, que es como un caso muy particular de la relación Gobierno- Sociedad Civil, también de los “Refugios”, refugios para mujeres que están en situación de violencia extrema y te puedo

platicar un poco sobre Ciudad Juárez, la relación que hubo allí con la Sociedad Civil, pero son casos como muy particulares, ¿por qué? porque tienen que ver con la operación esta política, que se desarrolló en el sexenio pasado. En este período había una intencionalidad y apoyos para que las OSC contribuyeran a una parte de la toma de decisiones en los presupuestos en la dirección de los subsidios públicos y por supuesto en una parte de un fortalecimiento de las Organizaciones al interno de la Sociedad Civil para que estuvieran en mejores en mejores condiciones de participar (C.M/C.E-R:5-12).

Para la entrevistada, la primera cuestión que se puso fue el reconocimiento del capital social de las organizaciones en la prevención y atención a la infancia que se encontraba en riesgo y/o en situación de calle. Este capital social comprendía un bagaje conceptual, técnico y metodológico que era mayor que el de las instituciones gubernamentales; capacidad conjugada en problematizar los fenómenos, sistematizar y evaluar, así como elaborar propuestas para modificar los enfoques de intervención y de política pública.

(...) Hicimos varios seminarios internos sobre los temas emergentes que necesitaban formas de explicación, se hicieron seminarios taller sobre la formulación de indicadores que nos permitiera que independiente de cada intervención, hubiera una sola formula para evaluar. Se debía trabajar con la óptica de promover y restituir los derechos a la infancia, para dar cuenta de que esta, que esta intervención fuera conforme a lo que planteaba la Convención de los derechos del Niño. Se creo una serie de indicadores de servicio de la organización y otros en base a otros parámetros externos como el comportamiento del beneficiario en su ambiente (escuela, relación con pares, relaciones interpersonales, uso de sustancias, participaciones lúdicas). O sea se centralizó la ayuda al beneficiario por parte de las varias organizaciones que participaban en el proyecto y de la comunidad misma, que personas de la comunidad donde están alrededor de ese proyecto pueden ayudar (...) el gran valor es que se hicieron de manera conjunta y que abarcaran a todas ellas independientemente de su modelo de intervención particular, siempre en el contexto de Matlapa” (C.M/C.E-R:88-100).

Y fue interesante porque el Indesol, pues después de esta contrucción colectiva del proyecto, construimos juntos indicadores de impacto, había un Consejo Consultivo, con especialistas de diferentes áreas, que estaban como observando el proceso y dando sus opiniones y también teníamos reuniones con



sectores, se llama “Enlace Intersectorial”, que era con diferentes instancias de gobierno y eso fue interesante porque permitió ciertos cambios por ejemplo: en la Secretaría de Educación Pública, también tenía que ver con la voluntad del funcionario en turno en esa área, en la Secretaría de Educación Pública, se sentaron a dialogar con nosotros pero en serio. En ese momento la Directora de Educación Básica era Silvia Ortega, que después fue directora del Universidad Pedagógica Nacional, pues una gente muy propositiva, muy abierta y estaba también Gabriela Scherer y ella había tenido experiencias con niños de calle en un autobús, como de la Escuela para la Calle que ella hizo (...) se aventó el boleto de trabajar esta parte de la SEP, con el apoyo de Silvia Ortega. A tal grado que construimos junto con ella indicadores, para permitir que los chavos estuvieran en la escuela (...) en Iztapalapa ella nos echó la mano, ella y las autoridades de Iztapalapa tuvieron una apertura muy importante a tal grado que nos permitían tener los niños en la escuela aunque no tuvieran todavía los papeles. Porque imagínate te encuentras chamacos de 13 años que no tienen nada, pero no nada más ellos, sus papás están igual, entonces quieres tu (...) o los abuelos están igual (...) quieres tu sacarle el acta de nacimiento al chamaco no puedes porque ni el papá ni el abuelo , entonces es un proceso larguísimo C.M/V.E-R:248-265).

El objetivo de este trabajo articulado entre todos estos actores sociales buscó:

- Desarrollar mecanismos e iniciativas de corresponsabilidad entre actores públicos y sociales para favorecer el desarrollo individual, familiar y comunitario de la infancia en situación de calle.
- Contribuir a mejorar los instrumentos administrativos e institucionales, que garantizaran los derechos de la infancia en situación de calle.
- Promover el fortalecimiento institucional y el desarrollo de los distintos actores para el mejoramiento de sus modelos de intervención.
- Impulsar el consenso y desarrollo de un marco conceptual, metodológico y operativo.

Echeverría explicó que los Centros se ubicaron en la zona de mayor “arraigo callejero, en la Ciudad de México y se basó su construcción en los principios de la Convención de los Derechos del Niño, en la Constitución de la República Mexicana y

en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por esto mismo estas estructuras tuvieron la visión de ser un puente entre la vida de la calle y una inserción social plena.

Por otro lado la experiencia de Matlapa presentó características innovadoras en el marco del desarrollo de la colaboración Organizaciones-Gobierno. Sin embargo, como veremos más adelante, este proyecto no tuvo éxito, por lo menos en su primera edición, que termina coincidiendo con el final del mandato de Vicente Fox, la misma autora explicará las razones de tal fracaso.

### **6.2.1 ¡“Matlapa” sí!, “Artistas por la calle.AC”**

Desde su creación en el 2003, el proyecto logró constituirse en un modelo de articulación intersectorial, en el cual participaron diez organizaciones de la Sociedad Civil con más de diez años de experiencia en el tema, el Gobierno Federal, instituciones académicas y otros actores sociales que buscaron desarrollar mecanismos de corresponsabilidad, garantizar los derechos de la infancia en situación de calle y promover el fortalecimiento institucional. El modelo tomó las lecciones aprendidas por las organizaciones de la sociedad civil y de estudios realizados por académicos y propuso una respuesta novedosa que superó las limitaciones de modelos parciales.

En este contexto se ubica la organización “Artistas por la calle” y su participación tuvo como propósito fortalecer su método de intervención comunitaria a través del estímulo a la creatividad, ofreciendo así a los niños una oportunidad inédita de atención específica a los que se encontraban en situación de calle.

La organización nace casi al final de los años noventa, la directora de la organización nos cuenta cómo nació esta iniciativa:

(...) Artistas por la calle empieza como grupo en 1997. Empezamos un grupo de catorce artistas de diferentes disciplinas, músicos, cirqueros, narradores orales, teatreros, artistas plásticos, bailarines se han incluido en distintos proyectos y gente de literatura también. El grupo se forma a partir de una desavenencia con las autoridades de las Instituciones. Yo en realidad era funcionaria del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y la actividad artística para niños estaba muy centrada a poblaciones escolarizadas o a asistentes a museos, no había

prácticamente proyectos para poblaciones en situación vulnerable, que ahora se le llama así, o en situaciones especiales, entonces a partir de que revisé un proyecto sobre niños de la calle, que en ese momento estaba como (...) , había la idea que “no había que apoyar a los niños que estuvieran en calle sino nada más a los que estuvieran institucionalizados”, porque había la idea de que si los apoyabas en calle se iban a quedar en la calle, entonces estaban completamente desatendidos . Yo retando un poco esa idea que tenía la institución y aceptaron un proyecto mucho más integral, que permitía que se atendiera en diferentes situaciones a esos niños y dar como un acompañamiento más integral para apoyar, para que pudieran salir de la calle, ¿no? Pero pues, era muy difícil que la institución entendiera las circunstancias en que viven los chicos de la calle, sobre todo en términos administrativos y todo eso, entonces, también hacíamos proyectos en relación con los derechos humanos. Este grupo de hecho se formó, primero, como un grupo promotor de los derechos humanos a través de las artes y de ahí nos pusimos a trabajar con los chicos en situación de calle en el centro de la ciudad. Pues ya estábamos con este planteamiento integral pero además **los chicos se acercaron a nosotros para pedirnos que los apoyáramos para hacer una ofrenda en la calle y ahí empezó el vínculo, fue a partir de la demanda de ellos**, que eso es muy interesante, muy padre, muy padre, a partir de la demanda de ellos, es que empieza el trabajo. Y eran muy comprometidos con la parte artística y además muy expresivos, nada más que pues bueno, se vivía de todo, justo en ese momento hay una crisis muy fuerte, fue en 1997, se da una crisis muy dura entre niños de la calle que eran ya de tercera y cuarta generación o sea hijos de hijos (C.M/V.E-R:6-28). Así fue que se armó como una guerra y salió en la primera plana de los periódicos, porque eran enfrentamientos muy duros y llegaban los judiciales ¡y a patadas les rompían las costillas a las niñas!, o sea Asgar, que trabajaba dentro de las coladeras, llegaba llorando porque (...) y los compañeros porque (...) nosotros no les llamábamos educadores de calle, sino que les llamábamos, animadores. Había situaciones muy violentas, los judiciales golpeaban a las niñas y además hasta llegaba la caballería, llegaba la caballería a intimidar a los niños, entonces los chiquillos se empezaron a organizar y se les enfrentaban a los judiciales y no solo eso sino que hubo otros enfrentamientos muy duros con el gobierno incluso (...) ya era una guerra. Incluso los trabajadores del Distrito Federal soldaron las coladeras con los niños adentro, o sea llegaron a esa situación sabían que los niños estaban adentro y les soldaron las coladeras para que no pudieran salir (...) y ahí los dejaban. A nosotros nos avisó uno de los niños, un chiquitín nos avisó y de volada

nos movilizamos, se hizo un escándalo, llegaron de DD.HH, llegó el delegado, llegó todo el mundo y entonces los chamacos se agarraban a los cables, porque en esas coladeras hay cables de alta tensión, eran espacios como de 4 metros por 3 y ahí dormían cuarenta chamacos.." (C.M/V.E-R:40-51).

En particular la asociación "Artistas por la calle" desarrolla su trabajo en la delegación de Iztapalapa (ver ilustración 1), delegación donde se pudieron identificar varios factores de riesgo que promueven la deserción escolar (según el censo del 2000 alrededor del 44% son excluidos del sistema escolar) y la expulsión de sus hogares de niños y niñas.

(...) Si, esa zona es muy interesante, bueno es de las zonas conocidas con mayor índice delictivo en la ciudad, es una zona muy grande; es una zona muy interesante porque la gente es muy participativa y curiosamente es una de las zonas más grandes; también es la **principal zona expulsora de niños a la calle**, todas las otras organizaciones como "**Pro niños**", por ejemplo, que trabajaba en el Centro histórico, todos los niños que llegaban al Centro histórico venían de Iztapalapa, entonces a nosotros nos interesó trabajar en Iztapalapa como para investigar cuál era la zona que estaba expulsando así a los niños a otras zonas y además nos interesó porque dentro de Iztapalapa los chavos tenían grados de callejerización menos profundos que los que ya se habían ido al centro, o sea, en primera instancia los chavos que eran expulsados de ciertas zonas, se quedaban en Iztapalapa y si se arraigaba su callejerización, **no podían quedarse en Iztapalapa porque Iztapalapa no lo permitía. Iztapalapa es una zona de gente trabajadora, trabajadora te quiero decir en muchos sentidos desde trabajo trabajo, hasta el robo que está estratificado como trabajo para ellos, entre otras cosas**, por supuesto están metidos en el narco y todo esto pero ahí no puedes andar charoleando. Pedir sin trabajar, sin trabajar no es aceptado (C.M/V.E-R:221-233) (...) decidimos que fuera un lugar neutral para que pudieran venir chicos de otra zonas y eso lo aprendimos cuando estábamos en la Alameda, porque los chicos pues son territoriales y si estabas del lado de uno los otros no se acercaban entonces buscamos un lugar neutro (C.M/V.E-R:311-313). Primero hicimos una investigación en la zona de los campamentos, para entender pues cual era la situación que estaban viviendo estos chicos que estaban viniendo a nuestro centro, nos dimos cuenta que el 80%, el 85% de sus padres eran de provincia y el 15% eran del D.F. de Iztapalapa y al revés los muchachos eran el 85% ya nacidos

aquí y el 15% que habían venido de otros lados entonces se invirtió la cifra y la situación (C.M/V.E-R:353-357).

En el caso de “Artistas”, como vimos, el target de población al cual se dirige su trabajo presenta diferentes tipos de problemática: niños trabajadores, niños de la calle, todos con rezago educativo, muchos de los casos seguidos por esta organización presentaban ya riesgos de callejerización y exclusión social. Se trataba de chicos que habían padecido violencia familiar, pobreza extrema, sin certeza jurídica, muchos de ellos analfabetas y con adicciones sea a inhalables o a cocaína (piedra). El proyecto de intervención se desarrolló a través de la creación de un Centro de Día, en una delegación, considerada como zona conflictiva, comprendida entre dos territorios dominados por bandas de adolescentes en situación de calle, que vivían y viven situaciones delictivas y que mantenían comportamientos violentos.

(...) y desde el 2001 se convoca a las organizaciones, nosotros llegamos después, pero desde el 2001 empezaron a trabajar las organizaciones, estuvo Martín y las principales organizaciones que trabajaban con niños de la calle: Etnica, etc., todos están en el libro de “Matlapa” ahí nomás falta Pro-niños de la Calle, que estuvo al principio, en las primeras reuniones y aportó ideas interesantes, ellos fueron de los primeros que abogaban porque hubiera Centros de Día en lugar de albergues, ¿no? porque los albergues no funcionaban, **los niños de la calle estaban acostumbrados a la “libertad” entre comillas a estar como en espacios abiertos, a eso no se le puede llamar libertad a lo mejor pero si en espacios abiertos, entonces encerrarlos no funcionaba, en cuanto podían se escapaban** y tomaban lo que necesitaban de cada institución y seguían en la calle. Si tú me das servicio médico, pues ahí voy y lo utilizo cuando quiero, y pues ahí me estoy un rato, ahí en tu albergue luego me canso y me voy y así (...) con todo el mundo no? (...) y entonces en términos de proceso los Centros de Día eran algo más interesante (C.M/V.E-R:163-173).

Para el desarrollo del proyecto de intervención la organización obtuvo recursos financieros, materiales y técnicos del INDESOL, UNICEF, Seminario de Socio Psicoanálisis A.C, de la Fundación Merced, del Gobierno del Distrito Federal, del Instituto Mexicano de la Juventud, Estrategia en Consultoría Empresarial S.C, del

Conaculta, de Fonart, así como de las organizaciones de la red “Matlapa”. Hecho que demuestra por un lado, la capacidad de la organización de poder intervenir en forma más eficaz y por otro, la capacidad de la organización de sensibilizar instituciones y personas y tejer una red entre los portadores de intereses de la comunidad.

El punto clave de la intervención estuvo centrado en el cuidado emocional y en el reconocimiento de las habilidades de los niños, niñas y jóvenes en situación de calle, el bagaje adquirido en esta experiencia, permitiría a éstos enfrentar las adversidades de un contexto social inhóspito. La intervención tuvo como objetivo resignificar las experiencias subjetivas de conflicto y maltrato, haciendo de éstas un recurso para desarrollar una mejor situación psico-afectiva y de desarrollo personal.

Los instrumentos a través de los cuales se proporcionó un mejor bienestar a los beneficiarios fueron las artes como canal de expresión y fuentes de gozo, elementos que permitieron a los menores tejer un puente de re-vinculación familiar y social; se vinculó así la creatividad a todas las áreas de atención, con la participación activa de los chicos en cada una de ellas.

(...) exactamente, todo lo vinculábamos a las actividades creativas de hecho a veces trabajábamos juntos los talleristas de actividades creativas y los terapeutas y daba muy buen resultado, porque para los chavos de la calle toda la cuestión verbal es muy difícil, si tú le preguntas a un chavo de la calle, ¿por qué está en la calle? te va a decir cualquier sarta de mentiras para no abordar el tema, porque a parte son situaciones muy duras ¿no? por las que ellos decidieron irse a la calle, sin embargo tú le das un pedazo de barro y lo acompañas y el chamaco ahí te va a decir todo, o sea toda la comunicación no verbal, la comunicación a partir de otros lenguajes se les da con mucha facilidad y les alivia mucho ¿no? Entonces eso era a lo que nosotros le estábamos apostando (*C.M/V.E-R:191-199*) (...) Hicimos varios talleres, para los niños o los jóvenes interesados y la elaboración de microdosis, les explicamos, les enseñamos las plantas, que las percibieran en su olor, en su textura, entonces de ese proyecto todos aprendieron a hacer pomadas, de árnica, de caléndula, de belladonna con romero, para los dolores musculares, para los dolores de pancita, incluso la pomada de caléndula también sirve para los hongos de los pies y para las rosaduras de los bebés, entonces todos los que participaban a ese taller se llevaban su muestra de lo que ellos habían elaborado,

aprendieron a hacerlo en casa, todo fue dirigido de manera muy sencilla en cualquier cocina, observando las medidas higiénicas y teniendo cuidado para no quemarse, son muy listos realmente y no hubo problema con eso. Incluso ellos se sentían con la libertad de hacer propuestas, encontrar mejores métodos de exprimir las plantas, sin quemarse, fue muy creativo, fue muy bonito. Después hicimos otro taller en la misma comunidad, con las madres de familia que nos pidieron otro taller, que hicimos los sábados y ya en ese taller hubo un alumno que encontró más interés entonces él estaba a cargo de la elaboración, cuando yo no acudía él se hacía cargo de la preparación cuando no estábamos él enfermero o yo o sea tenía acceso al laboratorio, al consultorio (C.M/P.E-R:40 -52).

La organización abrió un Centro de Día durante el mes de julio del 2003 y durante el resto de ese año realizó en conjunto con los educadores y psicólogos el diagnóstico y la investigación de las causas de la expulsión callejera en Iztapalapa.

(...) Los Centros de Día fueron los que instalamos todos los “Matlapa”, en lugar de tener un centro donde duermen los chicos, haces un Centro de Día que tiene múltiples servicios en el cual se diseñó un protocolo de atención, con servicios específicos, tenía como una cartera de servicios, en nuestro caso teníamos apoyo psicológico, que también todo eso se tuvo que rediseñar ¿ves? Porque el apoyo psicológico como tal no funciona para los niños de la calle, en la forma en que los psicólogos están acostumbrados a trabajar, entonces se trabajaba en grupos o en parejas pero no era una terapia de grupo propiamente dicha, se les llamaban “Círculos de expresión” y estaban a cargo especialistas de la salud mental (C.M/V.E-R:175-181).

Los objetivos se dividieron en objetivos mirados a los beneficiarios y objetivos mirados a fortalecer las políticas públicas y se orientaron a:

- Animar procesos de desarrollo integral a través del estímulo a la creatividad, en un marco de restitución de derechos:

(...) Me acuerdo los talleres que hacíamos de arte en piel porque pues bueno, buscábamos talleres que tuvieran que ver con las necesidades de ellos ¿no? Siempre se andaban con los pantalones calléndose o no tenían dónde guardar sus cosas, cosas que a veces eran importantes, entonces en el taller de

arte en piel, aparte de que aprendían el trabajo con la piel y de que era todo y rollo de desarrollo creativo también (...) pues que no era más artesanal sino que tratábamos que tuviera más que ver con expresión creativa ¿no? Los muchachos pues se hacían sus prendas, pues se hacían sus cinturones, se hacían sus bolsas, se hacían lo que necesitaban ¿no? (C.M/V.E-R:341 -347).

- Identificar y fortalecer los factores resilientes de los adolescentes y jóvenes en situación de calle, así como de sus familias y de la comunidad, con la adquisición de nuevas competencias orientadas a su cuidado emocional y al mejoramiento de su calidad de vida. Ejemplo de esto es uno de los talleres organizados por “Artistas” con las madres adolescentes del territorio:

(...) Si teníamos este taller y teníamos lo del arrullo porque teníamos una sección para bebés y pues teníamos el “taller de arrullos” y las niñas hacían sus arrullos, inventaban sus arullos para sus bebés y recuperábamos cosas como el rebozo y cosas así como para que los tuvieran cerca y luego el Seminario de Sociopsicoanálisis hizo una investigación sobre el “apego”, entre las madres de la calle y sus hijos, y encontraron cosas bien interesantes por ejemplo. Así como encontraron a una mamá cuyo hermano era niño de la calle, esa familia la conocíamos porque este niño era de la calle, se fue a los 10 años de su casa, nosotros lo encontramos como cuando tenía como un año y medio apenas de estar en la calle, este niño tenía una madre profundamente rechazante con él y el método que ellos utilizan para medir el apego mide también el grado de rechazo o aceptación que la madre tiene hacia sus hijos y esta madre tenía un alto nivel de rechazo hacia sus hijos, pero igualmente la hermana del niño ya había desarrollado esa misma actitud con su nuevo bebé, entonces en el taller de arrullos y en el área de bebés, pues tratábamos un poco de revertir esa parte, lo más que se pudiera ¿no? porque finalmente eso expulsaba a los niños del hogar. Fíjate, en la investigación que se hizo descubrimos cosas bien interesantes como que las mamás no quieren que sus hijos se vayan, las mamás tenían sueños de que tenían a la familia junta, lo que pasaba es que lo que las cosas se les iban de las manos ¿no? (C.M/V.E-R:405-4187).

- En cuanto a las políticas públicas, se trató de mantener encuentros intersectoriales con miras a sentar las bases para la construcción conjunta de políticas reorientadas al desarrollo y no únicamente a la atención asistencial.



(...) si ahorita te platico de por qué sirvió Matlapa, o sea, sirvió Matlapa por muchas cosas, porque en primer lugar era la primera vez que había la producción de proyectos conjuntos, por eso te digo que fue más allá de la coinversión, porque en la coinversión tu pones una lana y el Gobierno te pone otra lana y tú aplicas los recursos y cumples con tus metas y san se acabó, aquí se apostó a que hubiera un trabajo conjunto. El Indesol nos puso un Secretariado Técnico que nos facilitó todo el proceso y entonces trabajamos todo esto, construcción de indicadores y cosas importantísimas, yo pude mantener a los chavos en la escuela gracias a esta construcción de indicadores. Porque antes te daban una beca siempre y cuando el chavo sacara nueve ¿no? y aquí por supuesto que no, aquí el indicador importante era que el chavo continuara la escuela aunque reprobara el año y hasta que lograras que lo pasaran ¿no? y entonces gracias a esa apertura y esos indicadores diferentes tuvimos las becas para los muchachos y acabaron la primaria un buen número de jóvenes, de chavitos. Aquí en la parte educativa después de las becas para los niños también se creron becas para las madres adolescentes, la misma SEP dió el siguiente paso porque había la política que en las escuelas que niña que se embaraza niña que va afuera, que deja la escuela, las corrían de la escuela es en serio (...) ¡las corrían! la propia escuela la sacaba en serio, y aquí tuvimos becas para niñas de la calle que tenían hijos o que estaban embarazadas, se les dió beca para seguir estudiando y luego nos permitieron que también (...) nosotros teníamos ganas de hacer un modelo educativo distinto a la escuela porque en la escuela no había directamente un programa para ellos, se insertaban en uno que se llamaba el 914, que eran niños que por alguna razón no estaban cronológicamente a tiempo (C.M/V.E-R:573-593).

La metodología empleada durante la intervención estuvo centrada en tres ciclos que componían el proceso de estímulo a la creatividad, eran:

- La Catarsis expresiva (primer ciclo): los chicos eran llevados a liberar las tensiones psico-afectivas a través de diferentes expresiones artísticas como construcción de muñecos, dibujos, objetos realizados en madera y cuero u otros objetos significativos de la persona.
- Exploración de las propias capacidades (segundo ciclo): se exploraron en conjunto con los educadores las habilidades y capacidades adquiridas en la calle utilizando diferentes lenguajes artísticos, los

jovencitos eran responsabilizados en diferentes tareas de las cuales eran los principales actores.

- Desarrollo de habilidades para la vida (tercer ciclo): se concentraba en este último ciclo todo lo que tenía que ver con los procesos de autocura, retomar las responsabilidades escolares, retomar los vínculos familiares (en la medida de lo posible), así como hacerse cargo autónomamente de la cotidianidad de la vida, comer, dormir, no hacer uso de drogas, tener una conducta de prevención hacia las enfermedades sexuales y finalmente en la medida de lo posible abandonar la calle.

Todo este proceso fue acompañado con espacios de contención terapéutica y asesoría a los integrantes de la organización, enriqueciendo además durante este proceso la red comunitaria y familiar, así como la colaboración interinstitucional entre las organizaciones de “Matlapa”.

(...) cuando nosotros presentamos nuestra metodología ante algunos especialistas, fuimos invitados por la UNAM para hablar de eso, sacaron varias publicaciones en una revista de la Escuela de Trabajo Social, nos dijeron que una de las principales aportaciones nuestras era, **bueno toda esta cuestión del arte pero también toda la parte de cuidar la contención emocional a los equipos de trabajo porque eso realmente a la fecha no se hace.** Y nosotros vimos como (...) o sea se dió un fenómeno muy duro cuando empezaron a trabajar con los niños de la calle las primeras organizaciones que se mimetizaban los educadores de calle con los callejeros, se los querían llevar a su casa y los involucraban de una manera pues muy difícil y llegaba un momento en que ya no los podías ayudar, porque no sabías quien era el educador y quien era el callejero ¿no? porque les faltaba esa parte y a **la fecha siguen trabajando así los equipos, sin contención emocional y eso es una parte muy dura porque desgasta mucho a los educadores ...¡los quema! y además tus posibilidades de intervenir con la población son mucho más limitadas**, pues aun así, pues bueno, hay organizaciones que han hecho cosas muy interesantes, pero para nosotros eso fue una gran ayuda, nosotros teníamos contención emocional en ese seminario, los directores teníamos nuestro espacio aparte de contención emocional, todo el equipo operativo, con otro

terapeuta teníamos nuestro espacio de contención y cuando se requería atención individual para alguien igualmente, así era independientemente de eso. Ese Seminario tenía equipos también para trabajar con los diferentes grupos de chicos, había un grupo para trabajar con niños, había dos terapeutas para trabajar con niños con terapia de juego, pero más que terapia de juego eran grupos de expresión, así se les llamó, para no cerrarlos a las reglas de una terapia de grupo, porque no funcionaba así (C.M/V.E-R:483-405).

La organización pudo mejorar además algunas áreas gestionales poco desarrolladas con la ayuda de un programa de Fortalecimiento Institucional y Planeación Estratégica en el cual fueron asesorados por la Fundación Merced A.C. Se buscó por otro lado trabajar sobre la prevención, contruyendo redes con la comunidad y realizando acciones concertadas con los integrantes de la misma, como la escuela, los padres y madres de familia, diferentes profesionales que realizaban cursos para los chicos y a través de colaboraciones con los comerciantes de la zona. En cuanto a las relaciones con la comunidad emergió de las entrevistas una visión interesante y un comportamiento comunitario de interés hacia el trabajo del Centro de día gestionado por “Artistas”:

(...) en esta Comunidad hay muchas fábricas que nos daban aportaciones pequeñas en especias, dulces o juguetes cuando se acercaba el día del niño o en diciembre y algunas veces también con alimentos. Lo hacían porque ellos habían sido víctimas o estaban atemorizados con los grupitos de niños de la calle porque, los veían como peligroso y sin embargo querían ayudarlos y no sabían cómo canalizar esa ayuda porque sabían si se lo daban directamente a ellos muchas veces lo utilizaban para el consumo de sustancias y para ellos fue bueno que existiera el Centro porque así su dinero podía ser usado de manera más organizada (...) ¡claro! porque conocían el Centro, veían las actividades que realizábamos, cómo se comportaban los chicos aquí dentro e incluso los conocían (...) o si ellos veían otros niños los mandaban para allá (...) ¡es una cadena! beneficiando al menor, la gente iba y estaba un tiempo o se iban para ahí el sábado (...) (C.M/P.E-R:192-202).

## 6.2.2 “Matlapa”no!, El Caracol.A.C”

Fundada en 1987, El Caracol A.C.<sup>147</sup> es una organización dedicada a la atención integral de los niños, niñas y jóvenes, callejeros y en situación de riesgo, basada en la participación protagónica y el ejercicio de los Derechos de la Infancia, reflejada en la investigación, el desarrollo y la socialización de propuestas de intervención, así como en el material educativo para las poblaciones callejeras.

En los albores, el proyecto inicia en la zona de Chimalhuacán, Estado de México con un proyecto de Psicología comunitaria llamado "Nequetzaliztli", donde las actividades fueron la alfabetización para grupos de amas de casa, círculos infantiles y la creación de un taller de capacitación laboral en la industria del vestido.

El programa contó con el eje del fomento al apego y acercamiento entre padres e hijos, a través de la participación de los primeros en las actividades educativas de los chicos y chicas. Después de algunos años se logró disminuir el maltrato físico en la infancia y se implementaron talleres productivos; el proyecto fue asumido por la comunidad, formando luego una asociación civil que todavía continúa trabajando allí.

Buscando chicos de Chimalhuacán, el equipo llegó a la Plaza de Garibaldi y así conoció a la infancia y juventud callejera; en el 1992 participó en un proyecto de formación para educadores de calle, dando inicio al trabajo educativo con callejeros.

- En el 1993, desarrolló un programa educativo para Casa Ecuador, que comprendía asambleas semanales y preparación de responsables educativos, experiencia que consolida el equipo de trabajo y la propuesta socio educativa. Así como el resto de las organizaciones estudiadas, el Caracol, concibe su trabajo en una óptica preventiva, óptica que se manifiesta en su modalidad de trabajo. En 1994 El Caracol se constituyó como Asociación Civil. La organización se dedicaba al trabajo con niños y jóvenes en situación de calle, muchos de ellos carecen de planes para el futuro, por lo que trabajan ocasionalmente o recurren a la mendicidad, y es común que presenten problemas físicos y/o psiquiátricos ocasionados la mayoría de veces por el

---

<sup>147</sup> La descripción de la organización se realizó tomando los materiales brindados por la organización.

consumo de una o varias sustancias adictivas. Sobre esto, casi todos las y los callejeros consumen más de una droga, siendo los disolventes inhalables, marihuana y el crack -una forma más de la cocaína-, en ese orden, las de mayor consumo, lo que hace más compleja las opciones de desintoxicación que los y las callejeras tienen.

(...) de hecho lo interesante es que desde el '94 el "Caracol" empieza a diferenciar a los niños, en la calle hay niños, estos "niños de la calle" que desde el origen el concepto no nos gustó, pero también hay jóvenes entonces empezamos a colocar esta categoría en el '94 que denominamos jóvenes callejeros y no de la calle... eso era importante y el niño de la calle, así, de, lo colocas como objeto, algo que pertenece a... y cuando hablas de joven callejero hablas de una identidad, incluso a veces asumida...o muchas veces es asumida..."yo soy", "soy callejero, no soy de la calle" eso es interesante y comenzamos un discurso en ese tenor y ahí llegamos al marco de política pública, puesto que la política estaba muy focalizada en la asistencia, bueno hasta la fecha mmm. Es decir niño de la calle, sacarlo de la calle, asistencia, y son programas... albergues, familia y es curioso porque las grandes instituciones del Estado lo único que hacían era.. tomo al niño lo meto en esta institución, acá tiene que estudiar como todos los niños y las niñas no? tiene que estudiar y tenemos que pensar en una familia sustituta que es difícil de encontrar por supuesto. Las organizaciones de la sociedad civil en paralelo comienzan a desarrollar modelos alternos pero alternos del Estado, sin cambiar la mirada, eso es interesante, porque son el mismo modelo es decir, voy tomo al chico lo institucionalizo y aquí es super interesante porque comienzan a funcionar con modelos familiares (...)

(C.M/ .L.E.H -R:22-34)

La organización desarrollaba los siguientes programas:

**SOS en las calles**, que realizó y realiza el acompañamiento de los beneficiarios en la calle, baldíos o coladeras, este proyecto mete en acto estrategias para evitar conductas de alto riesgo de muerte. Se realiza una evaluación y un diagnóstico del grupo, así como de las y los chicos que lo conforman, lo que permite al equipo SOS en las calles identificar las necesidades tanto en forma grupal como individual y así atender las áreas de sexualidad no protegida, las adicciones y la violencia. Así el equipo SOS en las calles, sale todos los días con objetivos claros y actividades definidas, teniendo cuidado de que se realicen las acciones grupales y por otro de reflexión dirigidas hacia chicos y chicas en específico, esto permite que se den cambios positivos tanto para y dentro del grupo, así como en los chicos que posiblemente ingresaran en la Casa Transitoria.

**Casa Transitoria**, es un espacio de atención personalizada, donde a través de la intervención se propone al beneficiario el alejamiento de las calles y del

consumo de sustancias son una posibilidad real, siempre en forma paulatina. La casa Transitoria es un espacio reflexivo que se ofrece a los jóvenes callejeros y en situación de riesgo, a través de un albergue temporal y que cuenta con acompañamiento educativo profesional. Cuenta con un espacio hasta para 20 jóvenes. Este espacio facilita el desarrollo personal a través de la formación de hábitos, valores y capacitación, además de brindarle el tratamiento adecuado en caso de tener una adicción, da la oportunidad de adquirir habilidades para comenzar una vida independiente, que se caracteriza por tener un empleo fijo, sin consumir sustancias y vivir fuera de las calles. El Caracol ha desarrollado un modelo de 10 etapas, en las cuales se hace un seguimiento personalizado, para que cada chico centre sus esfuerzos de cambio en la etapa que vive, siempre bajo la supervisión y responsabilidad de un educador.

(...) "El "Caracol" de manera original es trabajo de calle que no buscaba propiamente decirles a los chavos, sálganse de la calle porque es mala y tal...si no a ver chavos, reconozcan los riesgos que hay y ustedes tomen la decisión, si quieren está la casa transitoria...., que es este modelo, que en un proceso, de 18 meses ustedes pueden tener un oficio y comenzar a hacer ejercicios de vida independiente que es la casa del "Caracol" no es aquí está en Aragón. Eso ya comenzaba a romper el paradigma porque los modelos hasta ese entonces, incluido el del DIFE a la fecha son procesos que si el chico entra a los 4 años sale a los 18, pero no hay una preparación para la vida.. es pura asistencia...(C.M/ .L.E.H - R:86-92).... pues si porque nosotros tenemos, si hay intervención en el terreno no lo podemos evitar o sea el trabajo de calle nos va devolviendo muchas de las necesidades o sea el trabajo con la población directa es necesario, el proyecto de la "Casa Transitoria" es curioso porque más que ajustarnos como a los marcos internacionales de política tenemos un marco que es la Comisión de los Derechos del Niño, la declaración de los DD.HH, son marcos más homogéneos digamos, más universales pero nos van devolviendo como tenemos que desarrollar el trabajo con la población y de ahí que ya nos hemos movido del modelo de intervención a participación. Entonces ya no hablamos de intervención educativa, ya nos jalamos y estamos hablando de participación educativa y eso es interesante porque nos cambia el esquema y cambia la visión del educador, y cambia cómo nos relacionamos con la política, el educador no a todos participamos, estamos en igualdad de condiciones, desde su saber y es ahí como se invita los chavos en la

calle, no se les dice a los chavos, “oye vengan a comer y los llevamos a la radio, no, está esta propuesta.....les interesa? Vamos!” te van a escuchar. La “Casa Transitoria”, por ejemplo, tuvimos que ajustarla a la dinámica de la calle y que es lo que sucedió que el año pasado por ejemplo nuestro presupuesto en salud se fue a un 400%, porque comenzamos a atender el daño orgánico en la calle o sea el daño orgánico no tiene inversión política ni hay una instancia internacional que te financie el daño orgánico por consumo o sea una persona que consume sustancias y que vive en la calle, el deterioro de su salud es altísimo y ahora lo estamos valorando y evaluando pero es carísimo, carísimo, carísimo..... **procesos que si el chico entra a los 4 años sale a los 18, pero no hay una preparación para la vida.. es pura asistencia (...)** (C.M/ .L.E.H -R:333-348)

A partir de algunas situaciones la organización ha tenido que revisar parte de su método en la Casa Transitoria:

(...) nos ha obligado a que el modelo de la Casa Transitoria se reformuló porque ahora es un modelo más de atención en salud, que no damos nosotros, buscamos que esta instancia lo cumpla, nosotros damos la parte educativa y creamos una metodología en ese entonces que se llama “Dime que te duele y te diré que consumes” y es hacer conciencia del dolor físico asociado al consumo de sustancias y que los chavos vayan haciendo conciencia su derecho a la salud, porque no lo ubicaban (...) (C.M/ .L.E.H -R:333-348)

Las etapas de ingreso para un chico callejero son:

Trabajo de calle, Se valora el interés, participación y necesidad real de salir de calle.

Visitas al Centro de Día, acude invitado por las y los educadores, y se valora la disposición, control de drogas, cumplimiento de acuerdos y horarios.

Preingreso, se instala en la Casa Transitoria durante unos días, previo acuerdo, donde los mismos puntos son valorados.

Ingreso, pasado el tiempo de prueba, se plantean las metas que el chico busca al ingresar a la Casa Transitoria.

Responsabilidad, comienza el cumplimiento de actividades en los talleres educativos y/o la asistencia a actividades escolares, si es el caso.

Tratamiento de adicciones, psicológico, psiquiátrico o médico que el chico requiera. Se valoran sus logros y actitud.

Pertenencia, aquí se evalúa la integración e identidad con el proyecto y la armonía con el resto de los educandos y educadores.

La necesidad de egreso, se valoran los logros del tratamiento, a la vez que se refuerza el ahorro e inician con un empleo fuera de la institución.

El egreso se concreta y se evalúa la necesidad de seguir con el tratamiento que siga el chico.

Seguimiento durante los primeros seis meses. Los aspectos importantes son el trabajo permanente, la continuidad en el tratamiento y su seguridad.

Como dicen los integrantes de la organización la participación de los chicos en su cambio personal tiene que ver con una visión centrada en los derechos, donde la persona es poseedora de los mismos, hablando del problema del consumo de drogas y relacionándolo con el tema de los derechos afirman:

(...) y es ver como algunos chavos van siendo reponsables de su propio tratamiento con su trabajo, que pagan un medicamento..pero esa es la parte del trabajo en el terreno es decir el terreno, lo que nos está dando es la dimensión real de las cosas y nos ayuda que en el siguiente paso del modelo del "Caracol" lo podamos hacer visible o sea el "Caracol" ha hecho visible lo invisible desde hace mucho tiempo, o sea nadie veía a los jóvenes, nadie dimensionaba las familia, ahora ya las están viendo, no veían el tema del consumo apenas se están acercando, es decir como logramos cambiar los paradigmas, digamos ya estamos ahora en el tema del daño orgánico, pero todavía muy poca gente lo ve, JUCONI, llevan un tiempo en Puebla, trabajando con el tema de salud mental...una asociación en Puebla, pero tiene un pequeño detalle y que ellos parten de que los chavos deben tener una salud integral para acceder a derechos, nosotros decimos que no.. al revés, existe el derecho y después...y en función de esto todos tenemos que acceder, todos y todas, ellos dicen que para usufruir sus derechos tienen que estar bien si no no pueden decidir, pero no, entonces nosotros les hemos dicho que no! pero es interesante porque es un modelo que han hecho mucha investigación en el tema de salud mental, desgraciadamente no con callejeros de años, si con chavos más en riesgo, con problemas familiares, no con chavos que han hecho de la calle como un discurso de sobrevivencia ¿no? entonces.. yo te hago un ejemplo de una cosa que digo en el diplomado.. para que una persona llegue a la calle es



que desde su infancia ha habido violaciones sistemática a sus derechos, desde el derecho a la salud, al vivir con su familia a la educación, identidad, desde pequeños ha habido violaciones sistamáticas, hasta que llegan a un punto crítico en la calle y en la calle que encuentran identidad, la identidad que no les dió el Estado la encuentran en la calle, porque ellos dicen yo soy de Juárez, ya no dicen soy de México, yo soy de Juárez, soy de Cuahutemoc, soy de Taxqueña, los vínculos que el Estado no garantizó a nivel familiar, los encuentran en la calle.. (C.M/ .L.E.H - R:481-506) yo cuestionaría que se llame proceso de callejerización porque no es un proceso de familia, ha sido un proceso de violación de derechos .....en el proceso de callejerización partimos de que la persona se ha vuelto callejera, quitamos la responsabilidad del Estado y aquí es el riesgo...el Estado no garantizó la identidad, no garantizó el cuidado de su familia, no garantizó la salud, no garantizó que la droga no estuviera ahí, entonces este proceso que es largo, creo que igualito pasaríamos para que cambiara y es algo que el Estado no logra ver. (C.M/ .L.E.H - R:521-529)

El servicio es pensado para adolescentes y jóvenes de entre 15 y 27 años, deben ser propuestos por las y los educadores de calle de El Caracol u otra institución, pueden ser callejeros o jóvenes en riesgo social. La gran mayoría tiene un nivel de concentración mínima, el lenguaje que utilizan es concreto, al igual que su pensamiento, además de que les cuesta trabajo el ubicarse en un lugar y en el tiempo. Desde el año 2009 “El Caracol” organiza un programa de radio, en el cual los chicos exponen además su problemática:

(...) tenemos estos programas en la red en iTunes....en este proceso de la radio vamos a llevar dos años y la idea es que en el radio vayan gente que ha trabajado con la población o que conoce de un tema específico y que vayan chavos a hablar pero que no vayan en calidad de “ ay! soy la víctima y escuchen mi testimonio lacrimógeno “si no en un diálogo, nosotros que conocemos el tema de hace tiempo, Martín y yo, los chavos y es una tertulía, platicamos lo que nos pasa, que nos gusta, tal, podemos no estar de acuerdo, los chavos van con especialistas por supuesto de su tema, y es super divertido porque dicen cada cosa...y es que contrasta mucho. Hay especialistas en la interrupción del embarazo pero no conocen el tema de calle, y cuando lo oyen de la voz de los chavos dicen es que no hemos llegado ahí... o sea conocen el tema pero ya las particularidades de la población callejera con ese tema .. y cuando lo escuchan dicen; algo hace falta y

viceversa, los chavos saben lo que les pasa, las chavas saben lo que les pasa, pero cuando ven que hay alguien que es especialista en el tema de la calle, ven que hay otro recurso, es un recurso que no conocían..entonces eso es lo interesante del programa, una tertulia curiosa.. (C.M/ .L.E.H -R:183-197)... entonces que es a lo que voy, que el modelo del “Caracol” tiene trabajo en el terreno, de ahí convertimos en investigación,muy modesta por cierto, pero que nos vamos apuntalando lo que es invisible en la calle, de ahí eso se transforma en propuestas educativas, metodologías nuevas como esto tan simple como “Dime que te duele y.te digo que consumes .” ya es una metodología nueva y que se puede ocupar aquí, en Nicaragua, en Honduras, cámbiale el nombre, pero el chiste es que los chavos hagan conciencia (...) (C.M/ .L.E.H -R:537-542)

- **Padres y Amigos:** es un programa comunitario orientado a estilos de vida saludables, tanto en el ámbito familiar, como comunitario, basados en el alejamiento de la violencia, de la delincuencia y de las drogas, a través de la recomposición de los lazos y el apego familiar. La organización considera en riesgo social a las personas que enfrentan situaciones y problemas que los pueden aproximar a elegir vivir en las calles, algunos de esos problemas pueden ser: conflictos familiares recurrentes, deserción o bajo rendimiento escolar, ausencia de figuras de autoridad adultas, trabajar con grupos de callejeros y/o pertenecer a grupos en situación de calle (bandas, pandillas, gangs), uso de sustancias estupefacientes y escasos o nulos espacios de convivencia familiar. La propuesta de prevención es el proyecto “Padres y Amigos”, programa que busca fortalecer los lazos afectivos y de relación entre las familias que viven en las colonias Lorenzo Boturini, Merced Balbuena, Tránsito y Jamaica, en las cuales viven cientos de niños, niñas y jóvenes en riesgo social. Las actividades realizadas involucran tanto a los niños y niñas, como a adolescentes, padres y madres y van desde el acompañamiento en la realización de tareas escolares, pasando por cine club con debate, hasta el taller para padres y la celebración de tradiciones y fiestas nacionales. De esta forma, fomentando las actividades en conjunto, bajo un seguimiento personalizado, se promueven alternativas de desarrollo para estas niñas y niños, así como sus familias, involucrándolos como sujetos participantes y que toman decisiones en su propio proceso de cambio

Los programas que se aplican de manera continua en calle son:

**PrevenSida Callejero**, modalidad pionera en la prevención de contagio de Infecciones de Transmisión Sexual y VIH/SIDA, taller educativo que se realiza en el mismo lugar donde está ubicado el grupo.

**Chiras Pelas, Calacas Flacas:** el cual, gracias a las tradiciones sobre la muerte en México, en forma lúdica, hace reflexionar a los y las callejeras en torno al tema y hacerlos proponer estrategias que la prevengan.

Un aspecto interesante que surge en la investigación es que la organización “El Caracol” decide, después de una serie de reuniones la no participación en el desarrollo de la modalidad de intervención “Matlapa”, no porque no tuviera los requisitos necesarios sino porque políticamente no concordaba con los lineamientos de esta colaboración sector público-sector privado. Los actores entrevistados fundamentan su decisión en varios puntos relevantes, para identificar los mismos transcribimos parte de las entrevistas realizadas a los integrantes de “El Caracol”:

(...) En México hubo una especie de viento democrático que duró muy poquito, no sé si fue viento o polvareda pero, bueno aparece Vicente Fox,... la experiencia fue muy lamentable, o sea regresando al ámbito social, como tema anecdótico pero al mismo tiempo simbólico el día que toma posesión Vicente Fox, lo primero que hace antes de ir a tomar posesión frente al Congreso es ir a la Basílica de Guadalupe, como a ratificar su posición de fe. Esto es peligroso porque estamos hablando de un acto religioso para un jefe de Estado que es un Estado laico, la segunda cosa que hace antes de ir al Congreso es ir a desayunar tamales con niños de la calle y Marta Sahagún, este elemento simbólico, eso hay que mencionarlo fue muy bien visto por la sociedad, como “ahora si vamos a poder atender a estos niños de la calle..” la gente sensible, algunas organizaciones se emocionaron, pensando que iba a ser el gran cambio, sin embargo bajo esa presión pública convoca Vicente Fox algunos especialistas y a partir de esto la Red, lo que después sería la Red, estamos participando, nos vinculamos de forma activa y desarrollamos un proceso de articulación nacional con las organizaciones que trabajaban el tema de infancia callejera e infancia en exclusión social.. (C.M/ J.M.P - R:44-61)... algo que es muy importante mencionar es que el sector social destinado a la infancia es muy diverso, entonces tenemos desde las típicas monjitas que dan de comer y galletas hasta despachos profesionales de alto perfil, que tienen un compromiso similar pero con herramientas y habilidades diferentes entonces en esta mezcla logramos construir una propuesta que la llamamos “De la calle a la

vida”; que tenía 6 grandes estrategias y 25 proyectos. Esto fue presentado, porque así lo pidió y se hizo un acto público con Vicente Fox, donde se compromete a designar 30.000 millones de pesos a las organizaciones sociales a echar a andar el proyecto y lo que encontramos fue pues un engaño total, porque durante 6 meses estuvo pasando en la televisión la campaña de todo lo que estaba haciendo Fox por los niños de la calle, anunciando “De la calle a la vida” como un proyecto ya en marcha que no tenía ningún financiamiento, ninguna Institución, nada por el estilo. Para nosotros esto fue como preocupante porque digamos que nos daba cuenta que no sólo el tema de la infancia altamente excluida era retablo políticamente y tenía un uso electoral sino que incluso no tenía el compromiso de cumplir nada de lo se había prometido. A partir de eso o en ese contexto es que la Red surge, el primer grupo de organizaciones digamos que nos conformamos fue en el 2000, aquí hay dos cosas interesantes que participan, uno de ello es todo el proceso de incidencia para la creación de la ley de Protección de Derechos de Niños y niñas que es la ley federal para cumplir con la Convención sobre los derechos del Niño y que eso digamos la ley no queda como nos hubiera gustado o sea tampoco que estuviera muy mal pero si los temas centrales, los mecanismos de exigibilidad, la asignación de presupuesto y lo más importante la definición de un órgano articulador de la política pública no queda y entonces se continúa teniendo una visión obsoleta en lo que ahora conocemos como el Sistema Nacional: DIF, que fue creado en 1962, y no ha cambiado es decir institucionalmente y normativamente es lo mismo, entonces fue creado en ésta visión asistencial de beneficencia (...) (C.M/ J.M.P -R:63-83) El paso con Vicente Fox tuvo muchos y lamentables desenlaces...La primera iniciativa “De la calle a la vida”, fracasa o sea la gente en ese momento a la dirección del DIF nacional, Teresa Landa, una mujer vinculada a los grupos más conservadores del PAN, no alcanza a ver ni a tener como la importancia de atender a la infancia y sobre todo de comenzar a concretar una grande estrategia nacional, para su digamos atención integral, en ese sentido, lo que deciden es romper con las organizaciones, hacer un rompimiento muy desagradable, precisamente donde se cruzan con los recursos públicos, que tienen que derivarse a las organizaciones, porque el proyecto “De la calle a la vida”, lo que establece es, hay que invertir en estas 6 estrategias, se hace dentro del Gobierno, pero se hace con las organizaciones, sin importar si era público o privado, más bien revisando la calidad de los modelos, la eficiencia y estas cosas, pero el DIF, decide de romper con las organizaciones, para hacer uso ellos solo de ese recurso.... (C.M/ J.M.P -R:105-114) con Vicente Fox, el DIF no es un sistema de protección de

derechos y lo hemos como planteado es un asunto de asistencia, de tal suerte porque tiene la capacidad normativa porque está dependiendo del Ministerio de Salud o de la Secretaría de Salud y no tiene la capacidad de forzar a las otras Secretarías a articularse en torno a la infancia, entonces se convierte literalmente en un órgano de asistencia, esa es su única posibilidad. Cuando Vicente Fox designa al DIF como el encargado de esto, en realidad ya estaba condenado al fracaso, porque no tenía la fuerza jurídica ni el presupuesto como para poder articular a los cientos de secretarios y Secretarías de Estado... (C.M/ J.M.P -R:144-151)

La segunda parte fue un convocatoria que nos hace la Secretaría de Desarrollo Social, directamente en aquel momento, Josefina Vázquez Mota, secretaria de desarrollo social, para plantearnos: lo de DIF fue un desastre, hay que hacerlo de manera diferente.... y entonces ofrece recursos del Instituto Nacional de Desarrollo Social, que ahí fue muy interesante porque estaba al frente una mujer que venía del sector social, Cecilia Loría, la directora, ella era una mujer feminista, de las luchas feministas, una mujer como muy comprometida con todos los temas de transparencia electoral y demás y que cuando Vicente Fox aparece en el escenario como única opción para quitar al PRI, ella como muchas otras gentes optaron por apoyar a Vicente Fox y dar el voto que se le conoció como el “voto útil”, después la invita Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Desarrollo Social a asumir el INDESOL, en primera instancia fue muy bien recibida porque digamos era alguien que venía de las organizaciones sociales y el INDESOL, que fue el órgano para derivar recursos públicos a las organizaciones, desde el 1995, con muchos accidentes, tropiezos y demás, se esperaba que con Cecilia cambiara, lamentablemente en el ámbito específico de población callejera eso no sucedió, así que nos enfrentamos a un proyecto ya desarrollado por ellos, en el cual, literal y esencialmente se trababa que las organizaciones ofrecieran su nombre y sus instalaciones y es lo que se conoce como “Matlapa”, ....esto logró que la Red misma tambaleara, en su unidad porque eran dos formas distintas de ver el tema, por una parte estábamos aquellos que planteábamos, ...si nosotros asumimos estos pequeños recursos, porque eran muy pequeños, lo que estamos haciendo es renunciando a la posibilidad de incidir en la política pública, porque Vicente Fox se comprometió en un convenio público y aceptar ese dinero significa solamente operar lo que, estamos haciendo ahora, por no cambiar normativa ni institucionalidad... y estas otras organizaciones que decían no vamos a lograr nada más, agarremos esto y nos sirve para trabajar. Y bueno esto fue lo que la mayor

parte de las organizaciones hicieron, algunas organizaciones de la Red, bueno aquí al interno de la Red se tuvo que tomar la decisión de dejar a la Red fuera del escenario para que no se rompiera la unidad y que cada quien decidiera como organización independiente lo que hacía, la mayor parte de las organizaciones decidieron trabajar en lo de “Matlapa” y para mi y eso es gran parte de la reflexión que quedó documentada ...inauguró una forma no nueva, pero cuando menos en México recién colocada, que definí como “maquila social”. Esto ocasionó mucha molestia porque digamos significaba, de alguna forma cuestionar esta forma de relación y aquí parte de lo que yo les planteaba a las organizaciones y que me parece que es el debate y sigue siendo ahora porque no ha cambiado, es que podemos ser haciendo una línea muy arbitraria, las ONG’s surgimos en los ’70 en una definición de lo que “no somos” es decir “no somos del gobierno”, somos ONG’s y eso nos dió identidad, digamos más como de izquierda, contestataria, confrontada, muy alternativa. En la décadas de los ’90, 80’ comienzan a surgir otro tipo de organizaciones, éstas más de orden asistencial, organizaciones empresariales y entonces se comienza a hablar que el mundo social es más grande que las ONG’s, las ONG’s quedan de este ámbito amplio que es la Sociedad Civil, y entonces se comenzó a hablar ya de manera más coloquial y entonces algunas organizaciones comenzaron a dejar de usar el concepto de ONG’s para usar el concepto de Organización de la Sociedad Civil OSC’s, que es como lo más estandarizado. Sin embargo algunos empezamos a plantear que corríamos el riesgo de convertirnos en OPS’s es decir organizaciones prestadoras de servicios, y entonces ahí cambia porque al convertirte en una organización prestadora de servicios, desnaturalizas completamente el sentido de lo que fueron en su momento ONG’s o las organizaciones sociales que tenían un claro sentido de incidencia en la política pública y entonces al convertirte en una organización prestadora de servicios, lo único que haces aunque literalmente es un poco dura la palabra “maquila social” es decir tú dime que hago y yo lo hago con esta población que convertir. Entonces para el Estado, este caso, para el gobierno federal es una ventaja importante, porque no creaba nuevas instituciones, no tenía un gasto presupuestal muy alto y lo más importante no tenía personal sindicalizado que le representara un costo muy, muy alto; y las organizaciones queriendo o no subsidiábamos muchísimo de lo que ahí sucedía, en términos de la operación. La experiencia “Matlapa” fue ejemplar, como caso paradigmático porque volvía a mostrar los vacíos institucionales que tenía el gobierno de Fox , para todos los temas sociales, fueron solamente temas asistenciales los que se financiaron de

hecho, creció en mayor porcentaje la sociedad civil en éste ámbito de organizaciones empresariales y asistenciales, las organizaciones de DD.HH jamás han logrado reducibilidad de impuestos, porque va en ésta lógica de estrangularlas y el ámbito de la Sociedad Civil se hizo mucho más cercano al mundo empresarial y en éste caso al Gobierno Federal. En el caso concreto de la Red, digamos se mantuvo, tratando de ser cuidadosos en la autodeterminación de sus integrantes pero en una, en un claro señalamiento de los incumplimientos y vacíos que tenía el gobierno de Fox y que hablaba de “Matlapa” como caso paradigmático, es decir, eran acciones asistenciales, segundo, de muy corto plazo, tercero, sin presupuesto etiquetado, siempre eran con fondos como “a ver de donde sacamos..o sea de que lugar encontramos..”, cuarto, sin fortalecer realmente las organizaciones, si no que era todo directamente orientado e invertido a servicios para la población y lo más grave y preocupante sin que eso se tradujera en un marco normativo ni en política pública que garantizara su continuidad sino que tenía un carácter muy electoral.” (C.M/ J.M.P -R:207-230)

(...) el Caracol no participa en el modelo “Matlapa” decimos “No” a pesar que eran en ese entonces buenos recursos.. bueno de ahí lo que está pasando es que como te estoy planteando al final... los modelos políticos o las coyunturas políticas si terminan teniendo una influencia muy importante en los modelos institucionales porque por ejemplo, todo el mundo se tuvo que ajustar al modelo “Matlapa” y cambiaron “Matlapa tal..., Matlapa Reintegra , Matlapa tal....” y tuvieron que ajustarse al modelo lo interesante es saber eso perduró sin recursos o cuando no hubo recursos “Matlapa” ya se acabó, ya no sólo el nombre, ¿las acciones desarrolladas o fundamentadas en el proyecto “Matlapa” siguieron sin recursos o no? y eso es interesante porque si hacemos un símil con el modelo de las fundaciones internacionales pasa exactamente lo mismo y la política internacional también tiene sus temas de prioridad, digo en los ochentas, noventas todo era “niños de la calle” y todo el mundo quería inversión, 90, 95, 96 llega el boom de del VIH, y dicen ahora todos trabajen VIH y las grandes financiadoras tenían un montón de lana y pues que hacen las grandes instituciones y pues todas atienden VIH (...) (C.M/ L.E.H-R:255-264)...es importante porque cuando ya vamos a los modelos de intervención, caemos a ésta lógica, los modelos se ajustan a las políticas internacionales o a las políticas locales en función del financiamiento, no es el financiamiento el que se ajusta a las necesidades de las necesidades que hay, ahorita en México todo es Juárez (C.M/ L.E.H-R:272-274).

### 6.3 “Ephedra”<sup>148</sup>, historia, territorio y complejidad <sup>149</sup>

Entre los años ochenta y noventa el territorio el Alto Garda y Ledro (ubicado al suroeste de la ciudad de Trento) atrae una inmigración proveniente del sur y del extranjero, inmigración compuesta por personas que presentan a menudo situaciones difíciles y buscan un alojamiento estable y permanente. Es así que nacen nuevos barrios y viviendas populares, desvinculados de los proyectos de la comunidad del territorio, donde las condiciones de desventaja social y de degradación, especialmente en el barrio de viviendas populares PEEP de Riva del Garda, son muy grandes. En particular, había muchos menores italianos y extranjeros, especialmente adolescentes y adultos jóvenes que presentaban problemas de integración y que no eran considerados por la Ley Provincial 14/91<sup>150</sup>. Un grupo de profesionales que trabajaban en el campo de la educación y del social, educadores psicólogos y otros operadores, conectados a una asociación cultural de la zona, proyectaron de acuerdo con los Servicios Sociales y la comisión provincial para la ley 35/83, intervenciones educativas de calle, de divulgación dirigidas a grupos de niños y niñas que se reúnen en las calles y plazas del barrio: se les ayuda en las tareas escolares dándoles clases, se organizan torneos de fútbol, eventos artísticos y culturales durante todo el año.

(...) En ese entonces la entidad pública.. y en este caso los servicios sociales de la zona ya habían identificado una situación de vulnerabilidad, en cuanto a lo que se refiere a la población joven, por lo tanto.... situaciones de los niños que vivían en condiciones de riesgo en cuanto a su desarrollo evolutivo. Y

---

<sup>148</sup> La descripción de la organización se realizó tomando los materiales brindados por la organización.

<sup>149</sup> Presentar el trabajo de la cooperativa Ephedra, ha implicado realizar una serie de elecciones en cuanto a la metodología, por una cuestión de espacio es imposible abarcar todas las actividades desarrolladas por la cooperativa, es así que se ha decidido realizar un recorte, presentando las actividades históricas de la cooperativa, los dos centro educativos interculturales. Se realizó este recorte en función de que estos centros fueron la motivación del comienzo del trabajo de este grupo de personas y que se mantiene como el núcleo central de las actividades hasta hoy desarrolladas. Contaremos entonces cual ha sido la historia de la cooperativa y como ésta concibe su labor en el territorio donde está anclada, haciendo especial referencia al modelo de intervención socioeducativa.

<sup>150</sup> Consultable en: [www.consiglio.provincia.tn.it](http://www.consiglio.provincia.tn.it)



entonces el servicio social encargó a una cooperativa de la zona, la Arcopegaso, que era una cooperativa social y que más tarde se convirtió en una cooperativa de producción e inserción laboral, a que llevara a cabo una encuesta con respecto a la situación de la juventud en el Comprensorio del C9: la Arcopegaso era una cooperativa social que había comenzado inicialmente su actividad, como cooperativa. Y esta cooperativa social, que había llevado a cabo la encuesta, entrega el resultado de la investigación a los Servicios Sociales, que junto con la Provincia Autónoma y al Servicio de actividades sociales de la Provincia Autónoma de Trento, por supuesto, pensaron en activar las actividades sociales para que pudieran cubrir aquellas que eran las necesidades de los niños, los jóvenes y que pudieran dar respuesta a lo que era la vulnerabilidad y por lo tanto, mejorar las condiciones de algunos niños de la zona. Y la idea fue exactamente, la estructuración de centros de día o centros abiertos o centros comunitarios abiertos que pudieran lograr un cierto consenso entre los jóvenes de la zona y entonces en los centros habría habido personas preparadas para estar en contacto con los niños y desarrollar sus propios proyectos educativos con ellos (...) ( C.I / C.R -R :33 -50)<sup>151</sup>

Al comienzo el trabajo se realizó en la calle, en las plazas y en los parques infantiles, para abrirse luego, en forma provisoria, un primer centro de atención diurno, que funcionaba en fase experimental por un año, el centro funcionaba en las viejas instalaciones de la O.N.M.I.(Opera Nazionale Materna ed Infanzia) de Riva del Garda.

(...) los centros educativos .. nacen en el '9, el centro de Riva y a finales de los '91 inicios del '92, el centro de Arco el centro de Riva (...) comenzó en forma experimental (...) a principios de los '90 , me contactó la Dra. P T. de la Provincia junto a una asistente social de la zona que es G.D.RI, en aquel momento (se refiere a P.T) era una funcionaria provincial y era presidente de la Comisión provincial para la Ley 35, la ley que financiaba nuestro proyecto y también coordinó el proyecto, me convocaron y me pidieron proyectar un servicio educativo, en este trabajo, al principio me reuní con gente experimentada que me podía dar ayuda, apoyo y capacitación y también ayudarme porque yo era todavía muy joven y también fue mi

---

<sup>151</sup> Todos los textos de las entrevistas de la Cooperativa Ephedra y del material utilizado para esta parte del capítulo han sido traducidos en su totalidad por la doctorante.

primer cargo importante. Y entonces empecé el diseño del centro educativo de Riva del Garda, junto con otros operadores que eran empleados, pero no eran colaboradores, que son el F.B , L.M aunque en un principio había también otros dos operadores... Y junto a ellos, con la ayuda un psicólogo, que es F.R, con la ayuda de un experto en pedagogía y metodología que E.S, etc., empezamos a pensar en cómo el servicio podría desencadenar una intervención para los jóvenes (...) ( C.I / C.R -R :17 -30 )

Se individua un nuevo establecimiento, que se encuentra en el corazón del barrio popular PEEP de Riva del Garda y se funda el primer Centro Juvenil y que cambiará su nombre en Centro de Educación Intercultural. La Ephedra fue fundada para promover en forma organizada y estructurada estas intervenciones que habían nacido, desde “abajo” y en parte en forma espontánea.

(...) llegaron sobre todo niños que procedían de familias que se venían definidas como **multiproblemáticas** , familias con diferentes tipos devulnerabilidad, tales como el alcoholismo, la drogadicción, problemas con la justicia, problemas psiquiátricos, y una vulnerabilidad así fuerte repercute después, obviamente, en los niños. Eran menores de edad y niños. Atendidos por los servicios sociales. Hay que decir que en la zona, había solamente, instituciones residenciales, verdaderos colegas diría. También ellos, han tratado de desarrollar su proyecto hacia nuevas formas de respuesta a la vulnerabilidad y no había otros tipos de recursos, sino las actividades de la parroquia o de alguna asociación de la zona, en un principio eran verdaderas instituciones, orfanatos o internados, sin embargo, no había centros de atención diurna, centros abiertos, era una cosa inusual (...) (C.I / C.R-R :52-58)

La cooperativa, aprobó su estatuto y firmó un acuerdo con la Provincia Autónoma de Trento iniciando a trabajar bajo la égida de la ley provincial 35/83, estableciendo tres objetivos principales :

- a) promover la integración de los jóvenes del territorio; actuando en el mismo;
- b) centrar su intervención en un enfoque psicológico sistémico y en una dimensión más de grupo, que individual ;
- c) estimular la realidad territorial existente para la activación de las redes interesadas en la promoción de las cuestiones sociales, en la protección de los derechos de los más débiles y en la sensibilización de la comunidad local.

(...) La idea era la de tener todavía, un número ilimitado de usuarios en atención, aceptados, desarrollar proyectos educativos individualizados para los usuarios, ya que, los usuarios venían mandados principalmente por los Servicios Sociales y eran situaciones muy difíciles, complejas y de inmediato nos dimos cuenta de que la intervención tenía que ser una intervención específica, concreta, entonces la idea fue realizar la intervención educativa a través de actividades, talleres, iniciativas que fueran cautivantes y divertidas para los chicos, entonces esta realización de intervenciones educativas eran actividades para que los niños pudieran participar, se pensaba que que tenían que ser algo, en lo que de alguna manera, los chicos tuvieran la oportunidad de expresar sus intereses y sus pasiones (...) (C.I / C.R-R :62-68)

En 1996, se firma el primer acuerdo (uno de los primeros en Trentino) de colaboración con la escuela pública secundaria, Scipio Sighele de Rivadel Garda. La cooperativa comenzó a tener una gestión administrativa interna, que mes a mes informó sobre los costos de las actividades desarrolladas, de esta manera se hace posible no sólo controlar las actividades reales, sino también activar nuevos proyectos de educación y acciones sociales. La Provincia Autónoma de Trento acreditó la cooperativa para llevar a cabo intervenciones educativas en los domicilios de los beneficiarios proyectos, que, han ido implementándose significativamente con el tiempo .

Gracias a la gestión eficaz y a la calidad del trabajo realizado por la cooperativa, Ephedra, ésta crece tanto en términos de planificación como desde el punto de vista de la gestión/organización. La cooperativa gestionaba y gestiona servicios socio educativos y culturales, con el fin de eliminar situaciones de marginación social, la desventaja psico- física a través de la prevención y la integración a nivel social de los beneficiarios .

Los destinatarios de los servicios prestados por la cooperativa son menores de edad, adultos jóvenes y familias en riesgo de vulnerabilidad, malestar y / o marginación social .

(...) Estas intervenciones tuvieron un carácter social sólo porque eran dirigidas a los grupos más débiles del territorio e identificaban las características que éstas presentaban. A continuación, se convierte en una intervención de tipo educativo en el momento que se define la población objetivo y la población objetivo

viene analizada en sus características psico pedagógicas (...) (C.I / C.R-R :108-111)

La visión de la cooperativa Ephedra se inspira en los principios de la interacción y la inclusión de todos los sujetos pertenecientes a la comunidad, así como en los principios de solidaridad y mutualidad entre los sujetos.

(...) por ejemplo estamos colaborando con algunas las cooperativas de la zona donde incluso ponemos nuestro conocimiento a total disposición, capacidades, las habilidades, y otras instalaciones para los niños de otras organizaciones (...) para decirte, con Proyecto 92, para los jóvenes adultos que asisten al centro de Proyecto 92, cada cierto tiempo, activamos talleres en los que puedan participar también en estos chicos y hacer algo, compartimos experiencias ¿no?, compartimos también saberes y hallo que estas cosas,... me parece que estas cosas son muy interesantes. Ser capaz de poner esta gran experiencia en común (...) (C.I / F.B-R :631 -636).

Ephedra se mueve hacia un horizonte de justicia y equidad social y cree en la capacidad de la comunidad de ser, a todos los efectos, una colectividad educativa, en grado de ofrecer a cada niño, niña y joven, las mejores condiciones para desarrollar su singularidad y su belleza peculiar.

(...) se ponen en marcha las capacidades de resiliencia de la cual acabamos de hablar ¿no? una cosa que siempre digo, y a pesar del gran trauma que podemos pasar en la vida, lo podemos lograr. Nos encontramos con dones extraordinarios, nos encontramos con la increíble capacidad de jugarnos constantemente.. ( CI / FB-I :139 -142 ). Entonces yo digo estas cosas¿no? se pueden hacer a través de preceptos muy simples. Te había mencionado el hecho, de que a menudo nos olvidamos de decirles a estos chicos, pero también muchas veces a los propios padres de familia, ¡usted puede hacerlo!, es algo que me gusta mucho decir a los chicos .. Lo único que digo a menudo, como un mantra ¿no?, lo lograrás, lo lograrás, lo lograrás, es cierto , porque si tú piensas que los niños a menudo provienen de fracasos sociales, ve la escuela, donde, de hecho, el estribillo es: *no estás haciendo nada bueno, no se puede hacer nada .... usted es un incompetente* ¿no? y yo quiero decir al contrario, es importante decirles que esto “lo lograrán” me parece de hecho, muy, muy importante también, así como es importante estar en

sintonía con los muchachos, preservando lo que es la función de la relación asimétrica (...) ( CI / F.B- R : 197 -205 )

La misión de la cooperativa Ephedra, es dedicarse con atención especial y capacidad psico-pedagógico-educativa a las personas socialmente más débiles:

- Promoviendo los derechos ,
- Dando voz a sus necesidades,
- Desarrollando y gestionando proyectos encaminados a reducir los estados de marginación social, para poner en práctica la capacidad de resiliencia y aumentar el potencial y la oportunidad de auto- afirmación y la realización humana .

Para concretar su misión la cooperativa se ha dado modos de intervención concretos, a través de los servicios ofrecidos, que como bien manifiestan los cooperativistas, no son servicios fijos, sino que son la estrategia para lograr los mismos objetivos de la organización, los servicios ofrecidos pueden ser modificados y son evaluados periódicamente.

Actualmente la Cooperativa :

- gestiona dos Centros Educativos de días para pre-adolescentes y los adolescentes ,
- ha activado, Proyectos de Educación Social en la escuela,
- desarrolla proyectos de educación en los domicilios sosteniendo niños, niñas y jóvenes, así como sus respectivas familias ,
- organiza talleres lúdicos y programas educativos en las escuelas, actividades de capacitación, asesoramiento y sensibilización de la comunidad local, proyectos para el apoyo y la rehabilitación psicosocial y intervenciones en el ámbito del desarrollo y de la interculturalidad .

La misión de los centros educativos es la siguiente:

- acoger niños, niñas y adolescentes en edad puberal y adolescentes que están en situación de riesgo de vulnerabilidad y/ o marginados de la familia, de la sociedad y el trabajo tratando de hacer que estas situaciones puedan transformarse en una situación positiva para los menores de edad;
- acoger niños, niñas y adolescentes extranjeros promoviendo una integración y interacción social eficaz;
- planificar y llevar a cabo proyectos educación individualizada ;

- implementar medidas de apoyo a la paternidad ;
- promover iniciativas y colaboraciones con la red de recursos territoriales promover el bienestar de los / las menores de edad.

### **1. Los Centros Educativos de Día.**

La cooperativa Ephedra en acuerdo con la Provincia Autónoma de Trento (Ley Provincial no. 35/83 ), tiene dos centros de atención de día para los menores de edad, uno en Arco (1995) y otro en Riva del Garda(1990).

En los centros se enfrentan situaciones de vulnerabilidad psicosocial, valorizando los recursos y la experiencia de los chicos enviados, se trabaja sobre la cultura del límite, se exploran las posibilidades e incertidumbres, pensando con ellos el futuro.

(...) Yo creo que la peculiaridad de nuestro trabajo y la importancia de este trabajo está en lo que tiene que ver con las personas y cada persona es un ser único en el mundo y por lo tanto, cualquier relación educativa es una relación inusual, inédita nueva, única. No hay una como la otra. Cada relación que tiene su lugar, es algo absolutamente nuevo. Por lo tanto, el educador viene con su propia preparación, su equipaje, sus habilidades (como dije antes incluso actitudes) la motivaciones, el conocimiento y el aprendizaje, pero cuando se relaciona con un niño, y desarrolla aquello que es el proyecto educativo con un menor de edad junto también a él, tiene que tener la consciencia del hecho de que es una relación única, por lo tanto, todo lo que se conoce debe ser de alguna manera, adaptado, adecuado a aquella situación que el niño le presenta y a la historia que lleva consigo (CI / C.R -R:250-256).

Para esto, las unidad operativas concuerdan muchas colaboraciones con organizaciones e instituciones públicas y privadas, para que la intervención sea lo más articulada, integrada y completa posible, se colabora con los Servicios Sociales, la escuela, el Servicio de Psicología y de Neuropsiquiatría, otras organizaciones del Tercer Sector, la familia y la red comunitaria.

Proponen, la formulan y ejecutan proyectos educativos Individualizados (PEI) y Proyectos Educativos de Grupo (PEG). Las situaciones de vulnerabilidad psicosocial se abordan intentando limitar las condiciones de riesgo de desviación social y la marginalidad, extinguiendo o reduciendo el estado de sufrimiento.

A las niñas, niños y jóvenes, se les ofrece la oportunidad de experimentar las actividades educativas en un ambiente preparado para reconocer y reforzar el potencial individual, el niño tiene la oportunidad de llevar a cabo una transformación de las experiencias personales, la oportunidad de construir relaciones significativas e interactuar con las personas que favorecen momentos válidos de intercambio y emulación.

La relación con los educadores puede representar una oportunidad de experimentar nuevas relaciones, activar las emociones y de los recursos anteriormente no valorados. En la gestión de proyectos educativos, los educadores utilizan su experiencia con flexibilidad operativa y adaptan la intervención a las condiciones subjetivas del niño, teniendo en cuenta el contexto social de pertenencia.

(...) La relación educativa, es una relación asimétrica donde el educador tiene el rol de responsabilidad del educando ... el conocimiento sobre los diversos temas de estudio, entonces ésto debe ser metabolizado para que los educadores sean capaces de aplicar los conocimientos en la relación educativa, es decir, en la relación se tiene que manejar a diario con el usuario, el menor o el adolescente... es una relación .. hay un término que utilizamos cuando damos la bienvenida a un niño que está "nos hacemos cargo" . Hacerse cargo, es realmente algo muy difícil y complicado, ya que implica una responsabilidad particular, que no es igual a aquella que hay entre el profesor y el alumno, por ejemplo, cuando hay una transferencia de conocimientos a sus alumnos, de alguna manera el profesor sabe de su tema y transmite conceptos y conocimientos a sus alumnos . En el campo de la educación social, la transmisión, no es de conocimientos teóricos, es de habilidades prácticas de vida y para la vida. La relación que se viene a crear es de confianza, una relación muy intensa, muy fuerte. El educador no sólo debe transmitir los conocimientos, o al menos, no sólo habilidades cognitivas, sino que debe transmitir las habilidades y experiencia para lo que se refiere a la regulación afectiva, emocional, por lo que se refiere a la capacidad de procesar la experiencia de vida, la capacidad de emanciparse de su propia historia (...) ( CI / CR- I :207 -218 ). Así que con esa parte de la historia que es permitida conocer el resto, no se me permite saber... porque no puedo pretender saber toda la historia .. Me hago cargo de la historia del niño en el momento de su vida y en el momento en que entran en mi vida ... por lo que el chico llega, el es portador de esa historia, entonces yo siempre

digo, bueno lo primero, es aceptar el estado de las cosas y luego pensar que lo peor podría ser, no modificar el estatus quo (...) (CI / F.B-R: 78 -95)

(...) Por qué la persona que lleva a cabo un proyecto educativo, el adolescente que lo comienza, que inicia un proyecto educativo, se considera en su totalidad, no nos ocupamos sólo de algunos aspectos de la persona, nosotros nos encargamos de la persona en cuánto persona. Así que hacerse cargo, es un trabajo que es muy agotador, pero también de una gran responsabilidad, es algo realmente complicado. El educador debe ser capaz de producir un cambio, porque si el niño llega aquí y en el momento en que llega vive una situación de riesgo, de vulnerabilidad, es necesario, un cambio en el niño y en las relaciones que el niño vive y que son relaciones fundamentales, importantísimas. (CI/CR - I: 214 -225 ) .. el educador desarrolla una labor que prácticamente es la de **atribuir significado a las experiencias de la infancia** , sea, de las experiencias pasadas que el niño ha experimentado en su historia, sea de las experiencias que vive aquí y ahora. Entonces, es al educador que le compete esta atribución de significado, el significado de cada momento, de la situación que vive el niño. Es así, que las cosas que los educadores activan, en términos de actividades e iniciativas son aspectos importantes de la obra, pero creo que el núcleo, el núcleo de la obra, la parte central, que es el sello de nuestro trabajo, es la de estar con los niños en las situaciones, ofreciendo una elaboración de esas situaciones. Ofrecemos la elaboración, para lo que se refiere a las experiencias vividas que provienen de la vulnerabilidad y por lo tanto tratamos de darle al niño el conocimiento de la posibilidad de emanciparse de la vulnerabilidad y el malestar. Así que aceptar la vulnerabilidad, es comprender los aspectos que pueden ser de renovación y regeneración. Aparte aquellos que son los aspectos de vulnerabilidad y de dificultad, es importante comprender el niño en su totalidad y complejidad, incluso en sus recursos y sus fortalezas, para poder potenciarlas y desarrollarlas ulteriormente. No trabajar sólo, sobre los aspectos negativos, sino también en los positivos porque cada niño, puede ser portador de malestar, pero sin duda es el portador de destrezas y habilidades, que deben ser mejoradas pero que también deben hechas presentes al niño, quiere decir que el niño toma conciencia de lo que puede hacer (...) ( CI / CR - R :437 - 450 )

El uso de técnicas de conducción de grupos y la capacidad de crear estímulos culturales son condiciones prioritarias para obtener cambios significativos, porque ayudan a guiar al niño a identificar y mejorar sus propias capacidades. Con las



familias se desarrolla un trabajo que se concreta en forma de un apoyo a los padres, la intervención se ejecuta:

- **monitoreando** las necesidades ,
- **estimulando** la comprensión de las necesidades de los niños e identificando junto a ellos de los aspectos para el cuidado y el acudimiento,
- **orientándolos** en las decisiones concernientes a los niños,
- **mediando** en situaciones de conflicto entre los padres y entre padres e hijos,
- **mediando** entre la familia y otras estructuras sean estas escuela, Servicios sociales, otras agencias educativas e informándolas de los recursos territoriales que pueden tener a disposición y a los cuales puedan acceder para mejorar la calidad de vida de los menores de edad,
- **verificando, supervisionando y organizando** actividades y entrevistas con los padres, profesores y otros interesados que tienen relación con los chicos y las familias.

## **2. Planificación de las actividades**

El equipo de educadores prepara talleres educativos e iniciativas que se llevarán a cabo todas las tardes, que son diseñadas, discutidas y verificadas por ellos.

- La planificación de las actividades se lleva acabo anualmente.
- Para cada actividad se detecta una persona (educadora o educador ), la cual tiene la responsabilidad de preparar y llevar acabo la misma .
- Cada responsable de la actividad cuenta con el apoyo de sus colegas y de todo el equipo para su desarrollo y su evaluación.

Cada actividad o taller que se desarrollará toca uno o más de las siguientes dimensiones :

- a. ámbito emocional-afectivo
- b. ámbito relacional- social
- c. ámbito cognitivo intelactual
- d. ámbito físico, de la motilidad y de la percepción.

Metodología de la intervención socio educativa

**3. Desarrollo de una relación continua y significativa con el/la niño /a:** el/ la menor de edad, que es monitoreado muy de cerca en el ámbito educativo a través del PEI (Proyecto educativo individualizado) y acompañado en las diversas etapas del proyecto .

(...) Los niños que llegan al centro son enviados por los Servicios Sociales e inicialmente para cada uno de ellos se activa una fase de observación, de evaluación y de análisis, algunos tenían las características típicas de la infancia , la adolescencia o de la edad puberal, pero cada uno de ellos traía también, lo que era su experiencia individual como persona y entonces la respuesta, que se dio fue proporcionar intervenciones, para dar respuestas a los adolescentes, a las necesidades de los adolescentes en cuanto adolescentes y luego realizar la intervención de acuerdo a los problemas de cada uno, a las dificultades de cada uno. Entonces en lo inmediato después de hacerse cargo del menor de edad la intervención consistía en un proyecto que implicaba un tipo de intervención individualizada, por lo tanto, el conocimiento del niño, del adolescente o prepuber, conocer su historia, su anamnesis y construir lo que entonces, era su historia y después identificar las dificultades, habilidades y destrezas de cada niño y así la duración del proyecto, responder a las exigencias del niño, ya sea individualmente o en forma grupal, siendo un centro que trabaja con un equipo de educadores sin embargo, ha sido siempre importante dar mucha atención a la formación del grupo de chicos. Esto, nos ha permitido trabajar en las habilidades sociales de cada uno, haciendo entrar a los niños y adolescentes en un grupo paritario. Con respecto a los servicios, como ya he dicho , hemos activado los centros en convenio con la Provincia y el Servicio Social, visto que los niños eran enviados principalmente por los Servicios Sociales (...) (CI / C.R - I: 111 -124 )

(...) Así que el educador puede si, tener en cuenta precisamente toda una serie de métodos de intervención que constituyen la famosa parte teórica que Paolo Quattrini llama el “**mango de la sartén**”, famosa empuñadura ¿no? y te dice que ahí está toda la teoría que es el mango, pero después está la práctica que es precisamente la sartén ¿verdad? pero que no pueden prescindir una de la otra de alguna manera ¿no? Si queremos tener éxito, en cocinar este bendito alimento, esa famosa sopa que he mencionado al principio de la entrevista, lo que importa, el jugo de todo es el valor de la relación, el estar en la relación tratando de entender al otro, tratando de encontrar un lenguaje que permita tener puntos de encuentro y tratar de mantenerse dentro de la relación, creciendo a tu vez en relación con el otro y no

puedo pensar en un educador, sino apelándome a Tolstoj que sostenía que no existe un educador que en alguna manera no sea educado del educar, de lo contrario no se va muy lejos, es un proceso de contaminación continua por lo que sigo pensando en todo el ámbito relacional como una cuestión de maldita alquimia, donde la alquimia funciona, donde entrar en sintonía con el otro, el tener empatía, una empatía que no desemboque, en especial en el trabajo con los adolescentes, en una confluencia en una , que se convierta en un pegote, en transformarse en un adolescente para conquistar el adolescente (...) ( CI /F.B -RI: 842-854 ).

#### **4. Uso de técnicas, metodologías, estrategias y tests educativos**

Es tarea del equipo, definir las modalidades de intervención para cada niño, a través de la observación participante y el registro de la comportamiento en situaciones cotidianas

(...) A los educadores se les pide preparar proyectos educativos individualizados, siguiendo los objetivos, los propósitos, y las modalidades para llevar a cabo este tipo de proyectos .... Además, planean y activan las iniciativas y actividades educativas y son la referencia respecto a dichas actividades, conducen las actividades.... que gestionan en forma individual o incluso colectivamente con otros educadores , es decir, cada educador puede decidir activar las iniciativas. Obviamente las iniciativas de todos los educadores deben estar dirigidas a objetivos compartidos , comunes . Para ello existe la coordinación del equipo. Porque que el equipo debe ser capaz de moverse como un grupo de trabajo y determinar los objetivos compartidos , objetivos comunes (...) (CI / C.R - I: 236-242 )

#### **5. Evaluación continua**

Con cada niño/a y con las personas que tienen un peso significativo en la vida de los mismos, para ésto se predisponen momentos de discusión. Estas reuniones, planificadas y evaluadas por el equipo, constituyen un exámen de las situaciones individuales, necesarias para la ejecución de las intervenciones educativas. Al fin de que la evaluación sea relevante, se realiza la misma durante las primeras fases de la planificación para establecer indicadores de éxito.

(...) Los operadores se mantienen en contacto con los interlocutores significativos para los niños, las figuras de referencia del niño, los padres, la familia, pero también tienen que ponerse en contacto, con, como hemos dicho con los otros

interlocutores interesados, como los maestros, psicólogos, psiquiatras que están a cargo de los menores de edad (...) ( CI / CR - I: 232 -236 ) Es así que el hacerse cargo del menor de edad, es una elección del equipo educativo y el reconocimiento de la responsabilidad de hacerse cargo de una situación, de un niño, durante un período determinado . Por supuesto, la nuestra es una intervención temporal por un período de varios años, por lo general, a partir de un mínimo de 2 años a un máximo de 5-6 . 6 años, con una prórroga. Y entonces en base, por supuesto, al tiempo disponible se calibra la intervención. A continuación, se realizan una serie de informes debido a que el proyecto educativo, es un proyecto compartido entre las diferentes instituciones y organismos educativos que tienen que ver con el menor de edad . Evidentemente, es esencial trabajar con la familia, con los padres o con aquellos que tienen a cargo el niño. El proyecto, también incluye una etapa que se llama pre – bienvenida en la cual se trata de empezar las cosas de una manera lo más gradual posible. Por lo tanto , el niño puede comenzar a frecuentar el grupo, el centro, para participar en las actividades, al comienzo por un tiempo muy limitado, que podría ser uno o dos días a la semana y luego se puede ir aumentando el tiempo de la presencia del niño en la estructura . Se realizan las primeras evaluaciones, algunas evaluaciones que competen al equipo, otras se realizan junto con sus padres y otras con los diferentes actores institucionales que se ocupan del niño. Las evaluaciones iniciales incluyen, por ejemplo la construcción de la anamnesis, la anamnesis escolar, la capacitación, la historia clínica, los antecedentes familiare, la historia clínica sanitaria ... el momento en que el niño recibe los primeros cuidados y luego se recorre la historia del niño con los padres desde el principio: como se hicieron cargo del niño, si el padre, si la madre estaba sola, si la ayudaban a cuidarlo, si era ayudada en esta tarea, si el niño también fue seguido por otras personas como maestros de jardín de infantes, educadores de jardín de infantes, de la escuela, se traza la historia de la educación del menor de edad La anamnesis familiar incluye la historia de la familia, el hogar del niño, a veces se reconstruye la historia migratoria. Para los niños que vienen de otros países, es importante saber cómo se llevó a cabo la migración, como se movió la familia , ya que sigue siendo un acontecimiento importante en la historia de la familia, del núcleo y en la historia de ese niño. Por lo tanto, reconstruir las fases, como era el caso, cuáles fueron los momentos de mayor dificultad, nos permite elaborar con el niño cuál fue su historia. Además de la anamnesis se reconstruyeron las primeras evaluaciones, son evaluaciones que los educadores hacen del niño y se llama observación participada . entonces el niño y el educador

se sumergen en una relación, relación en la cual el educador debe tener la capacidad de ver, de entender cuáles son las características del niño (CI/CR - I: 385-408 ) (...) el educador debe darse cuenta de que si bien está en la relación también la dirige, maneja esa relación y debe llevar a cabo un análisis de la misma y luego tratar de entender cuáles son las fortalezas y las debilidades de cada niño, cuales son las dudas y los factores de protección. El análisis también tiene un valor diagnóstico, en el sentido de que trata de comprender cómo, es el niño en diferentes aspectos, relacional, social , incluso en los aspectos emocionales y afectivos y en aquellos relacionados con la capacidad intelectual y cognitiva , entender cuales son las habilidades físicas y motoras y de interacción. Por lo tanto, evaluamos al niño y se recoge todo en una carpeta, sean las observaciones del educador, del equipo de educadores y también todo tipo de documentación posible. A veces, incluso muy a menudo, tenemos acceso a los informes clínicos, al diagnóstico psicológica funcional, a informes escolares y de los Servicios Sociales. Así que hay una gran cantidad de información para gestionar y recoger. Después se pasa a la fase del diseño del proyecto, porque una vez recojidas estas evaluaciones se empieza a pensar en lo que podrían ser los objetivos, cómo intervenir, cómo y de qué manera. Hay que decir que nuestro modelo es un modelo integral de intervención y hace referencia a muchos enfoques teóricos, nuestra preparación, sin embargo, hace referencia, prevalentemente a la psicología dinámica y por lo tanto tiene un cierto tipo de enfoque y trabajo, se basa más en algunos autores que en otros (CI/C.R - R: 410-422).

## **6. Implementación de actividades**

Con miras a utilizar la cotidianeidad en la función educativa, los educadores preparan iniciativas proyectadas, discutidas y verificadas que están dirigidas hacia objetivos preestablecidos. Al mismo tiempo se realiza el Proyecto educativo de Grupo (PEG) que define los objetivos que se pueden lograr de el conjunto de niños y niñas que asisten al centro. Para la preparación del P.E.G. se aplican los tests, como por ejemplo el test sociométrico de J. Moreno.

(...) Las actividades se definen como actividades estructuradas, ya que no son actividades espontáneas, actividades que se planifican, programadas, evaluadas pueden ser individuales, colectivas o de grupo. Como he dicho antes la preparación que pedimos a nuestros educadores, es también saber cómo manejar la dinámica del grupo y luego activar las experiencias del grupo, las actividades de

grupo, tener el conocimiento de cómo se mueve un grupo, cuáles son los movimientos, los mecanismos, los pactos y como se puede desagregar el grupo y conocer con precisión las diversas dinámicas. Proponer actividades, significa ponerse metas con respecto al grupo y guiar al grupo hacia esos objetivos preestablecidos. Lo cierto es que las actividades pueden ser colectivas y por lo tanto cada uno lleva acabo sus actividades con el otro, pero no es la actividad de grupo, es algo que se hace en conjunto hacia un objetivo común, es algo que se hace al mismo tiempo en el mismo lugar, pero cada uno lleva a cabo su trabajo, su tarea y cada uno se ha prefijado los objetivos y propósitos. Pueden haber algunas actividades individuales, que se proponen para al individuo, o a cada niño o cada adolescente, que son calibradas, preparadas y diseñadas específicamente para esa persona que, son una respuesta a las necesidades de esa persona. Los educadores deben tener estas habilidades para poder llevar a cabo sus actividades, ya sea en grupo o individualmente. Así como existen las actividades colectivas, grupales e individuales para los usuarios, así también existen actividades que se llevan a cabo como equipo, como un grupo de trabajo de trabajo colectivo y actividades que cada educador lleva a cabo, en cuanto educador. Debido a que existe un paralelismo constante entre lo que es la vida y las fases del equipo educativo y lo que es la vida y las etapas de desarrollo del grupo de usuarios a cargo (...) (CI / C.R :272 -287).

**7. Implementación de un trabajo multidisciplinario** que va comprendido sea como patrimonio de riqueza de conocimientos y habilidades que cada operador puede dibujar para la realización de la actividad, sea como encuentro, la investigación y compartición entre el equipo educativo y otros profesionales (trabajo entre los equipos ) .

(...) A los educadores se les requiere saberes, y por lo tanto, conocimientos, se requieren habilidades y capacidades pero también se requiere actitud y motivación. En cuanto al conocimiento, como dijiste debe ser a 360 grados, un educador que trabaja en los proyectos deben tener un buen conocimiento de la pedagogía, en las disciplinas de la psicología, la sociología, por consiguiente, tener conocimientos de neuropsiquiatría infantil, saber un poco de la legislación, es decir, debe saber cuáles son las diferentes leyes que rigen, las diversas intervenciones en favor de los niños, también conocer un poco lo que es la tutela del niño. Por lo tanto, debe saber de derecho familiar, así que diría que de muchas disciplinas,

saber muchos temas. Incluso, conocimientos en lo que respecta al desarrollo del niño, conocimientos respecto a lo que es la sociología de la familia, cuales son las disciplinas que se interesan por el ciclo de vida de la familia y de las dinámicas dentro de la familia. Como dije antes, conocer bien cuales son las etapas de desarrollo, en definitiva, una gran cantidad de habilidades y conocimientos. Después, el educador, debe tener las habilidades aquello que tu definias como, el saber hacer, o sea saber poner en acto intervenciones, saber ponerse en relación para gestionar incluso la empatía y la relación educativa (...) ( CI / C.R : 191 - 202 - R ).

Las intervenciones educativas están documentadas en archivos que son de uso exclusivo del equipo de educadores, esto se debe a que la ley sobre la Privacidad es muy rigurosa en Italia y está prácticamente prohibido divulgar datos significativos de los beneficiarios de los servicios.

Los Centros Educativos Interculturales se convierten, a través del desarrollo de las relaciones y de las actividades educativas, en lugares de producción de significado, lugares, que pueden proporcionar a los muchachos que lo frecuentan, oportunidades para cumplir, aquellas experiencias, que el filósofo de la educación Duccio Demetrio, define como "experiencias apicales" que son las más significativas y efices en el proceso de maduración y desarrollo.

Tales experiencias son :

- La excepción, como la experiencia de lo nuevo, de lo sorprendente ;
- La regla, como una experiencia de la perseverancia, del límite, de lo cotidiano;
- La ejemplaridad como experiencia propuestas convincentes, modelos referencia ;
- El sueño como una experiencia de prefiguración del futuro;
- La transgresión (propia de las etapas de crecimiento) , como experiencia de riesgo, de lo inesperado e imprevisto y de la aventura;
- El obstáculo y el éxito, como experiencia de la dialéctica entre los obstáculos imponderables y el éxito, en la variada posibilidad de sus formas.

## **8. El trabajo centrado en la persona**

A través del trabajo con los menores de edad, el equipo de educadores, se propone lograr un buen nivel de autoestima en ellos, el logro de una imagen positiva

de sí mismos, valorizando y mejorando las capacidades intelectuales, relacionales y creativas. Al niño/a se le pone en condiciones de pensar y decidir en forma autónoma, con el fin de ser capaz de expresar sus propias ideas y tomar, dentro de las actividades propuestas, decisiones motivadas. Además, la acción educativa ayuda a comprender y a entender el valor educativo del estudio, como momento de enriquecimiento del propio universo cultural y como adquisición de la capacidad de comprometerse de manera constructiva en la obtención de un título de estudio.

### **9. Los niños/as y el otro en una relación dual y de grupo.**

A través de la participación a momentos de la vida cotidiana, se trabaja en una relación interpersonal con los niñas/os, ayudándoles a superar conductas de desconfianza, de prevención y de prejuicios hacia los demás. En los grupos, los niños pueden experimentar comportamientos cooperativos y así aprender a decidir y verificar en las decisiones consensuadas su grado de autonomía-respeto de los demás integrantes de los mismos. Las dinámicas de grupo, permiten la realización de cambios, allí donde las ideas se transforman en proyectos que se concretan en realizaciones, donde los grupos son capaces de convertirse en grupos de trabajo, donde los miembros individuales tengan la percepción de ser parte insustituible integrante e insustituible de la historia de ese determinado grupo.

Tiene como objetivo además estimular la socialización con personas de diferentes orígenes, con el fin de ser capaz de integrar su cultura con la de los demás, favoreciendo oportunidades para el intercambio y la comparación, la superación de las diferencias y de la discriminación, sabiendo también estar dentro de un posible conflicto con el “distinto”, aprendiendo en tal modo a mediar y a reelaborar el mismo.

### **Conclusiones**

He querido con la escritura de este capítulo, poner en primer plano la importancia del trabajo cotidiano de las organizaciones, relevando su forma de trabajar, las palabras y los valores que están a la base de su accionar. La experiencia de “Matlapa”, ha representado para México, la prueba general de un proceso de coinversión, pero además la posibilidad de poner en práctica la experiencia de intervención socioeducativa, si bien una de las organizaciones estudiadas no ha participado del proyecto, ha permitido a la organización participante de demostrar la capacidad de cooperar con la institución o los



organismos de la administración pública, demostrar sus capacidades profesionales y compartir con otras OSC su saber y su quehacer.

Vemos que si bien en México la situación de las organizaciones es desde el punto de vista del contexto, bastante más difícil que la situación que en Trentino, hay un puente que las une y que se manifiesta justamente en la forma de encarar la praxis educativa y la solidaridad social. Surgen así elementos comunes en una y otra parte del océano, la concepción altamente humana que se tiene de los beneficiarios, la centralidad de los sujetos, la capacidad de trabajar en y para la comunidad con una óptica constructiva y compleja y en fin la capacidad de jugarse por las creencias y valores que las personas que desarrollan estos proyectos de intervención socio educativa, tienen. He apreciado en forma particular las palabras de los educadores y operadores de los servicios que han dado fuerza a este trabajo, demostrando que es posible en una perspectiva positiva de construir, solidaridad y que ésta se manifiesta a través de un trabajo cartujano, cuyos objetivos pueden parecer inalcanzables.

## **Conclusiones**

Al abordar el estudio de la solidaridad y de las intervenciones socioeducativas desde la propuesta teórica de la sociología fenomenológica, se pretendió poner en relieve y en evidencia la importancia, que los mecanismos de la conciencia provocan en la acción social, conciencia que ponen en acto los sujetos o actores sociales, en sus vivencias y en la construcción cotidiana del trabajo organizacional, mecanismos y procesos que han iniciado lejanamente en el tiempo. El desarrollo post moderno de las mismas, a nivel mundial, como ya enunciamos, a favor de las franjas más desprotegidas de la población ha ido creciendo, desde los años setenta, pero este crecimiento coincidió con una crisis de la intervención estatal. Para reconstruir este proceso, altamente complejo, se puso al centro la historia de las organizaciones y su trabajo cotidiano, “el saber”, entendido como la capacidad de realizar y proyectar lo que está en la base de su labor y que contribuye desde el mismo, a mejorar las condiciones de existencia de las personas, que se encuentran en un estado de vulnerabilidad o malestar.

Se buscó, a través de las palabras de los actores, hacer aflorar la memoria, la cultura, la ética, los valores, el sentido de la existencia propia y de la existencia de

los beneficiarios, a los que dan atención, pero sobre todo la capacidad de poner en juego en forma solidaria y cooperativa, las propias actitudes y aptitudes personales, aptitudes y actitudes y solidaridad, que son el alimento de estas organizaciones y que son la motivación del trabajo en un ambiente árido y lleno de dificultades, sean éstas de origen económico, legislativo e incluso desde el punto de vista de la vida emocional. Develando y analizando esas palabras, hemos aspirado a contribuir a un debate que a nivel académico, social y político, se sigue desarrollando, sea en México que en Italia. Las palabras de los actores han sido sustanciales, además, para dar fundamento y fuerza, a éste trabajo de tesis, representan la complejidad analítica del mismo, que exige seguir investigando y analizando, visto que el proceso tiene un desarrollo continuo y sobre todo porque, las condiciones históricas, políticas, económicas y sociales están en constante devenir y para las organizaciones no se observan “buenas nuevas” en el horizonte.

La tesis ha sido dividida en tres dimensiones: la dimensión política, la dimensión social y la dimensión psicopedagógica, hemos constatado, que ha sido una elección arbitraria, visto que este fenómeno es estudiado desde otras disciplinas como la economía, la jurisprudencia, la ciencias administrativas y otras, pero para nuestro objetivo de estudio ha sido una elección que hemos debido tomar. Las tres dimensiones se intersecan o cruzan, en un juego dialéctico que tiene al centro la solidaridad y las organizaciones como representación de ella, las relaciones con otras instituciones sean públicas o privadas, las relaciones con la comunidad, pero fundamentalmente las relaciones educativas de las cuales se nutren.

El mérito de las organizaciones desde mi punto de vista, ha sido tejer una constante red, no sólo con otras organizaciones, sino una red que se extiende entre la teoría y la praxis educativa y psicopedagógica. La teoría, enriquece la práctica, poniendo al centro de la intervención, la relación educador-educando/educador-beneficiario, así como el acto educativo y la relación solidaria a su vez enriquecen la teoría. Esta relación de retroalimentación positiva de tipo educativo, es a mi entender, una relación solidaria de tipo cooperativo, que cumple con el juego de una relación dialéctica, de crecimiento y desarrollo constante, hacia el mejoramiento recíproco, los niños y los jóvenes porque crecen en forma autónoma, elaborando experiencias de vida positivas y los operadores/educadores porque ponen en juego sus actitudes y sus aptitudes educativas, organizativas, saberes y cualidades, es así

que en esta “olla”, la intervención socioeducativa, logra sus objetivos, para reforzar a través de las mismas, los proceso de “empowerment” individual y comunitario.

Las entrevistas que se han realizado, nos han ayudado a reconstruir y también a contrastar el contenido del pensamiento de los actores, ayudándonos a una mejor comprensión de lo que para ellos significan las relaciones sociales, que están fundadas en una lógica de solidaridad y cooperación. Saber qué piensan sobre todo, de su trabajo cotidiano, su historia, las relaciones que tejen con los demás integrantes de la red en donde están ancladas, reconocer ésto, ayuda a una mejor interpretación de la realidad y es un avance considerable, para diseñar e implementar acciones institucionales e interinstitucionales que ayuden al consecuente desarrollo de este fenómeno de acción social.

Por ello, con este trabajo quisimos develar a través de las palabras de los actores involucrados en este proceso, la posibilidad de poner a la luz, un debate presente en las dos sociedades y poner de relieve la posibilidad de ejercitar en un futuro el compartir las buenas prácticas a seguir, para incrementar un proceso de diálogo y crecimiento recíproco institucional.

## **1.- Consideraciones teóricas**

Las aseveraciones que en este apartado se realizan, se concentran principalmente en comentarios sobre el estado actual del conocimiento del tema, por una parte, y por otra, en reflexiones metodológicas con respecto al fenómeno en estudio. Estos aspectos generales implican, a su vez, una serie de conclusiones particulares entre los que destacamos desde el punto de vista teórico las siguientes:

- El estudio de los modelos de intervención socioeducativa ha sido poco desarrollado, en el continente americano, no así en el continente europeo, hay poca bibliografía sobre el tema. De hecho si uno realiza una investigación a través de google, reconocido motor de búsqueda a nivel mundial, se encuentra que el buscador, abre una serie de páginas, pero todas o casi hacen referencia a los servicios ofrecidos dando ya por sentado que los “modelos de intervención socioeducativa” están incluidos directamente en la actividad y servicios ofrecidos. Por otra lado, tenemos

que a nivel mundial desde la década del 1970, hay un interés entre los científicos sociales de estudiar el fenómeno del desarrollo del espacio público, ésto unido al interés de algunos psicólogos sociales de comprender el fenómeno del empowerment y ésta es una expresión del desarrollo del capital social a nivel comunitario. Tenemos además, los ciudadanos que siguen organizándose para dar a sus seres queridos, una mejor calidad de vida, problema que sigue siendo vigente, por ser un problema social que se ha hecho más visible y ha sido un poco más reconocido y atendido institucionalmente. La presencia de estados de la vulnerabilidad, que forman parte de las sociedades, ponen a sus integrantes en la condición histórica de vivir en un mundo peligroso, en constante transformación de sus instituciones y por lo tanto en riesgo (Beck, 2006).

- Teóricamente el debate que se inició alrededor de esta temática se le puede organizar a partir de tres directrices a saber: la delimitación conceptual del término sociedad civil; la especificación de los componentes que la promueven, su clasificación y niveles de análisis; y el diseño, ejecución y efectividad de los programas de prevención en las áreas de la vulnerabilidad. En cuanto al primer eje de la discusión, concluimos que no existe a nivel mundial y nacional un consenso o acuerdo lo suficientemente justificado y ampliamente aceptado entre los investigadores para adoptar un significado unívoco del concepto sociedad civil y de sus organizaciones, porque como objeto de conocimiento, se encuentra en un proceso de construcción. Muchos académicos de tradición europea han propuesto un léxico proveniente del ámbito politológico, separando claramente el concepto de Estado del de sociedad civil, otros de tradición americana ponen en evidencia la relación entre el Estado y la sociedad civil poniendo al centro de la discusión, las relaciones que se instauran entre éstos a través del desarrollo del Tercer Sector y de los movimientos sociales.

- La dificultad señalada anteriormente, no se constituye en un límite que obstaculiza el avance de las investigaciones, sino más bien, en un aporte que a nuestro juicio adquiere mayor relevancia, en el estado actual del conocimiento, ésto radica en considerar que toda posible definición de sociedad civil se debe basar también en la definición de sus elementos componentes, ubicando a los actores del Tercer Sector, como un actor mejor definido. A nuestro entender y para nuestro trabajo fue necesario posicionarnos desde el lado de este conjunto de estructuras, que constituyéndose en forma autónoma y voluntaria, se posicionan y pretenden a través de sus acciones, modificar el espacio público. Este espacio público, que será modificado en función de la fuerza y la presión que los elementos del Tercer Sector, puedan aportar a los cambios, que dependen del consenso y la cooperación logrados, entre las organizaciones del mismo y dependen de las propuestas que éstas puedan llevar, al seno de las entidades públicas, que representan determinados intereses.
- En cuanto al segundo eje de la discusión, o sea el de los componentes del Tercer Sector, encontramos una diferenciación no tanto en la definición del mismo sino en cuanto a las figuras que lo representan. Encontrando un nivel de desarrollo diferente en el continente europeo, si bien ésto queda constatado por la clasificación de sus elementos componentes, encontramos puntos de coincidencia entre la realidad mexicana e italiana. En ambos contextos, se definen como grupos organizados que tienen como denominador común trabajar por el interés público desde el ámbito privado, sin tener como objetivo principal hacerlo con un interés por la ganancia y sobre todo lo hacen, bajo una óptica de solidaridad. Otro de los factores coincidentes en el análisis que realizamos de las mismas, fue que la tendencia en el desarrollo de las mismas se da con un aumento en su crecimiento y desarrollo a partir de la década de los años '70 en los dos continentes, configurándose así como interlocutores sociales de los cambios que requerían las sociedades en las cuales estaban insertadas. Con respecto a ésto va dicho que la

jurisprudencia en los dos países presenta una diversidad, que como observamos en Italia específicamente, ésta promueve y estimula mayormente el desarrollo de las organizaciones del Tercer Sector, a través de una serie de leyes que favorecen ampliamente la existencia de las mismas, mientras que en México las falencias con respecto a éste ámbito siguen condicionadas a elementos ligados a la presión que las organizaciones puedan ejercer de frente a las instituciones públicas. Las prácticas asistenciales de los diferentes gobiernos mexicanos y las prácticas de clientelismo de sus políticos, han dificultado por muchos años el desarrollo de las OSC, que se ha caracterizado por un gran esfuerzo por parte de los integrantes de las mismas, que oponiéndose en forma firme y decidida al corporativismo del Estado, han logrado subsistir y en gran medida consolidar su actividad. Es así que la diferencia, entre las dos realidades estudiadas muestran, que la estructuración de las organizaciones en México, además de buscar cumplir sus objetivos sociales, tiene que batallar contra nuevas propuestas corporativas y clientelares de los nuevos políticos. En forma contraria la estructuración y articulación de las cooperativas tridentinas en la sociedad italiana, demuestra que sus entidades, nacen por los menos en estos últimos cuarenta años de iniciativas ciudadanas autónomas, aunque también con el objetivo de contrastar las injusticias y desigualdades sociales, presentes en el territorio italiano.

- En cuanto al tercer eje de discusión, la ejecución y efectividad de los programas de prevención en las áreas de la vulnerabilidad, constatamos, que para México todavía nos encontramos con mayores deficiencias, que se deben a algunos elementos que pasaré a enunciar:
  - Todavía la elaboración y ejecución de los programas de prevención de la vulnerabilidad están íntimamente ligados a los cambios de administración de los Gobiernos y sus políticas clientelistas de las diferentes administraciones.

- Presentan una alta desarticulación entre las entidades públicas que deben preocuparse y ocuparse de diseñar, evaluar, negociar y contratar con las organizaciones, las distintas políticas sociales y su ejecución, la articulación entre las organizaciones es menor.
- La administración pública no está completamente preparada para introyectar las buenas prácticas provenientes de las organizaciones, no saliendo de una óptica de pura evaluación y en muchos casos las evaluaciones positivas dependen de sujetos singulares que en general han comenzado su experiencia en el ámbito de las organizaciones, quiere decir que la administración pública no capacita a sus componentes, ni a sus cuadros para poder establecer criterios de evaluación más objetivos y comprensivos de las experiencias de la sociedad civil, faltan además estructuras y cuadros de la administración pública intermedia que agilice las relaciones de negociación entre las organizaciones y las entidades públicas superiores, me refiero en concreto a una densa red de Servicios sociales preparados y a sus respectivas figuras profesionales.
- Desde el ámbito de las organizaciones se notó también un desacuerdo en cómo enfrentar las mínimas propuestas realizadas por los gobiernos, algunas de ellas están motivadas por un desacuerdo político, otras con las dificultades en articular el trabajo organizacional y el trabajo de intervención socioeducativo con el de la gestión de la organización, llevando a éstas a participar del “mercado de los servicios socioeducativos” y aceptando bajos recursos erogados por el gobierno, muchos de sus componentes deber recubrir varios roles al mismo tiempo, o sea ocuparse a 360° no solamente de los beneficiarios sino también de aspectos organizacionales.

- La construcción de las redes interorganizacionales se ve así comprometida y da menor poder a las organizaciones para poder intervenir con más impacto en el desarrollo de las políticas sociales.
- El desarrollo de los procesos de los refuerzos sociales de las comunidades está y pasa por las manos de las organizaciones del Tercer Sector, por lo menos en el contexto mexicano y la administración pública mantiene en sus manos prácticamente aquellos servicios que prestan solamente beneficencia/asistencia y de todas maneras éstos no son capaces de cubrir la mayor parte de las necesidades de la población vulnerada y vulnerable. Por lo tanto los procesos de empowerment se ven comprometidos, así como el capital social individual y comunitario, que puede emanar del mismo, aunque la intervención socioeducativa tienda a acrecentar el mismo.
- La inversión desde el punto de vista económico es muy baja para cubrir los objetivos de los proyectos derivantes de la sociedad civil, lo que condiciona la existencia de las mismas y de sus proyectos, muchas de ellas pueden trabajar con organizaciones internacionales, pero es importante conocer las credenciales de las mismas.
- Con lo que respecta a Italia, se identificaron los siguientes elementos de debilidad en cuanto a la ejecución y efectividad de los programas de prevención en las áreas de la vulnerabilidad:
  - En cuanto a la administración pública, se observó una fuerte presencia territorial y una mayor inversión desde el punto de vista económico, lo que en forma paradójica puede condicionar las decisiones políticas y administrativas de las organizaciones del Tercer Sector.



- En general los cuadros de la administración pública, si bien tienen una experiencia de voluntariado en el ámbito de éste sector, se encuentran más profesionalizados, lo que los puede llevar a tener una menor sensibilidad con respecto a la problemática de las poblaciones vulnerables.
- Las organizaciones de la sociedad civil, tienen una alta profesionalización y capacitación en la intervención socioeducativa, pero también como en México demuestran poca preparación en el sector administrativo, económico y gestional, lo que las lleva a depender en forma muy acentuada de las inversiones que para ese sector dan el Estado y los gobiernos regionales y provinciales.

De todas maneras el diseño y la ejecución de programas, tendientes a la prevención de la vulnerabilidad de las poblaciones en riesgo y que se constituyó en este trabajo como tercera directriz alrededor de la cual se organiza el debate teórico del tema demuestra en este sentido, que los proyectos son tanto de interés del Tercer Sector como de política social, porque son un problema de interés social y gubernamental, pero no se logra a través de las políticas sociales propuestas llegar a un conjunto de soluciones, que al final quedan en un ámbito paliativo de resolución. En conjunto a las medidas de prevención y sensibilización, que desarrollaron las organizaciones a través de sus modelos de intervención, buscaron lograr, un trabajo articulado en distintos niveles con medidas de concientización colectiva, medidas de atención dentro de centros de día, casas residenciales, educación en la calle, medidas tendientes a garantizar una mejor calidad de vida para las poblaciones vulnerables, por lo que su efectividad depende de un trabajo integrado e integral entre todos actores sociales y particularmente, se hace necesaria una articulación entre la investigación educativa, la decisión política y la voluntad de los integrantes de las instituciones políticas y los sujetos de la sociedad civil para que se garanticen las estrategias que implementen las negociaciones y las actividades correspondientes.

Los anteriores comentarios, de orden teórico sobre el tema de investigación nos develan que actualmente el conocimiento del tema, en general, se ubica desde nuestra perspectiva, en un nivel exploratorio, con pretensiones de alcanzar un nivel explicativo al estar atravesado por una serie de desafíos referidos, entre otros, a la construcción del objeto de estudio. En este sentido, destacamos la necesidad de llegar a acuerdos académicos mínimos que posibiliten elaborar una definición de intervención socioeducativa que no se limite a priorizar únicamente un criterio de análisis, como es el hecho de priorizar el enfoque sociopedagógico sino que asuma que el problema de la intervención socioeducativa y de las organizaciones que la llevan a cabo, tiene naturaleza multidimensional.

Exige una visión integral y transversal del conocimiento de las ciencias sociales y humanas, que permita precisar mejor las modalidades y los modelos de la intervención socioeducativa como expresión de la solidaridad social. Identificando en éstos últimos, la riqueza y la especificidad como factor de prevención y amortizador del riesgo asociado a la vulnerabilidad social y como factor vinculante, en el diseño de las políticas públicas y sociales, que deberán ser más atinadas y calibradas a las comunidades, delegaciones y barrios de la ciudad de México y de Trento. La conciencia a nivel de la entidad pública, llevaría a entablar compromisos que efectivamente se cumplan y no sean interpretados por los actores políticos como meras obligaciones, sino que se ubiquen en la base del aprendizaje de buenas prácticas interinstitucionales.

La necesidad de acuerdos de orden académico, llevaría a una mejor vinculación con la esfera de la sociedad civil y sus integrantes, construyendo mejores canales de comunicación entre los centros de investigación y las mismas. A nivel nacional mexicano, son incipientes los esfuerzos por construir redes de diálogo y colaboración entre investigadores, lo que ocasiona cierta dispersión de esfuerzos en la producción del conocimiento sobre este proceso. La creación de estos espacios, ayudaría a generar abordajes interdisciplinarios del tema y desarrollar estudios comparados que permitan mejorar el conocimiento del objeto de estudio y por consiguiente el de la realidad social en los dos continentes.

Por otra parte, la creación y/o consolidación de investigaciones sobre la intervención socioeducativa con un espíritu interdisciplinario, permitiría generar o responder a nuevas inquietudes que surgen a partir de lo realizado y que se

relacionan con los vínculos que pueden establecerse en este tema, como los estudios sobre cultura juvenil, identidades profesionales, construcción de ciudadanía, participación social, entre otros, como un camino posible que ayude a conocer mejor este problema y por lo tanto posibilitar su desarrollo.

Banalizar un posible desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, con el posible desmantelamiento de las estructura mínimas de bienestar, pone el conflicto social, como una perspectiva en el horizonte de nuestros países

## **2.- Consideraciones metodológicas**

Las decisiones metodológicas implementadas estuvieron guiadas por la combinación de las características del objeto de estudio señaladas en los apartados anteriores; las intenciones de la investigación (preguntas y objetivos); las definiciones de solidaridad, de modalidad y modelos de intervención social, que se utilizaron en este trabajo, tanto a nivel de marco teórico como a nivel metodológico; la experiencia previa y empírica adquirida durante el desarrollo del trabajo de campo y la construcción, análisis y valoración de la información, contribuyeron a que el diseño cualitativo fuera el soporte metodológico que se utilizó a lo largo de las etapas del proceso de investigación. Tres fueron los momentos principales que se siguieron los cuales, si bien reposan en un orden lógico de construcción del objeto de la investigación, no siguieron un orden secuencial ni temporal estricto debido a que algunas actividades se alteraron o desarrollaron simultáneamente en función de los problemas que se iban presentando en el curso de la investigación. Es decir que la metodología implementada en el trabajo fue lo suficientemente flexible, aunque no por ello escasa de rigurosidad, como para ir elaborando la información de acuerdo a la conjunción de los procesos cognitivos individuales, en la incursión del conocimiento de las organizaciones.

Las etapas del proceso de investigación que se siguieron son las siguientes:

a) *La construcción teórica del objeto de estudio*: partiendo de la selección del tema, la actividad realizada en este momento inicial, consistió en su problematización para lo cual recurrimos a la revisión de la literatura con la intención de conocer el estado actual del conocimiento y elaborar un diagnóstico que expresara el alcance de lo investigado hasta el presente como asimismo los límites y

desafíos a superar. Como resultado se establecieron, primariamente, un conjunto de preguntas orientadoras en las cuales se pretendió reflejar la inquietud por investigar la dimensión política, social y psicopedagógica de la existencia de las organizaciones que realizaban y realizan la intervención socioeducativa. Se delinearon las estrategias para resolver los problemas que se desarrollaron en la investigación y que se desarrollarán en la *memoria metodológica* presentado en el anexo de este escrito, damos cuenta de manera más detallada sobre el proceso metodológico seguido, en especial en los obstáculos que se presentaron y las estrategias ejecutadas para su solución.

Paralelamente a la operación intelectual de *pasar del tema al problema de investigación y enunciar las preguntas de investigación* se fue construyendo el marco teórico a partir del acercamiento a la teoría de la sociedad civil, y se fue contextualizando el entorno de referencia del desarrollo del fenómeno.

Cabe resaltar que otra actividad relevante que se realizó en esta etapa de la investigación consistió en *pasar del problema de investigación a su operacionalización*, es decir al diseño concreto de la investigación el cual comprendió elaborar los criterios de selección de las organizaciones que desarrollan su labor cotidiana en los territorios del Distrito Federal y en el Trentino, donde se pusieron en acto las técnicas cualitativas que se consideraron más adecuadas para la construcción de los datos.

*Se definieron los diferentes ámbitos contextuales* su naturaleza scioeconómica (ubicación geográfica, niveles socio económicos, aspectos sociales) para seleccionar las organizaciones estudiadas y que se constituyen como a través de sus servicios educativos extraescolares . También fue relevante en la decisión, conocer cada uno de los modelos de intervención socioeducativa, sus objetivos, sus actividades y sus formas de actuación.

En cuanto a los informantes, se priorizó un criterio que buscara hacer presente la opinión de los integrantes más significativos en cuanto al objeto de estudio y al período histórico seleccionado, éstos se dividieron en representantes de la institución pública y en representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

El objetivo fue conocer con mayor rigurosidad el universo de interpretaciones que las organizaciones y representantes de las entidades públicas tiene acerca de la relación público/privado, de la intervención socioeducativa, de las relaciones entre

las organizaciones, de las propuestas realizadas en conjunto con otras organizaciones y de las faltas o ausencias de parte de las instituciones públicas en el apoyo de la labor de las OSC tanto en México como en Italia.

Con las técnicas de análisis cualitativo, se pretendió reconstruir, organizar y comparar el contenido de las entrevistas de los actores, éstas se dividieron en entrevistas semi-estructuradas y en profundidad, vista la necesidad de hacer emerger las ideas que con respecto a las políticas sociales, las modalidades de intervención socioeducativa y de los modelos, que éstos tenían. Además, la incorporación de la narrativa de los diversos actores, nos brindó la posibilidad de elaborar un panorama más amplio de la visión que tienen los mismos sobre este tema y por lo tanto incorporar aquellas voces que actualmente están presentes en los estudios realizados a nivel nacional sobre estos temas.

Durante este momento se especificó, además, el conjunto de técnicas a utilizar en la etapa empírica del proceso de investigación, es decir, la inserción en la vida de las organizaciones compartiendo momentos de organización y de experiencias de las mismas y para ello se tuvo en cuenta las recomendaciones de los asesores de tesis que enfatizaron el conjunto de técnicas cualitativas como las más propicias para alcanzar los objetivos.

Es así como se seleccionaron la entrevista, la observación y la revisión documental como las más adecuadas para construir los datos, técnicas que se utilizaron de manera simultánea durante el trabajo de campo y durante la extensión del trabajo de tesis. Bryman y Burgess (1994: 2) sostienen que más que de “método” cualitativo o de “fases” es necesario hablar de “proceso” de investigación: “la investigación cualitativa no puede ser reducida a técnicas particulares ni a una sucesión de estadios, sino que más bien, esa consiste en un proceso dinámico que une problemas, teorías y métodos” como consecuencia de esto “el proceso de investigación no tiene una secuencia de procedimientos que siguen un esquema nítido, sino una interacción entre el mundo conceptual y empírico, donde la deducción y la inducción se realizan al mismo tiempo”.

Las técnicas de investigación cualitativa se pueden reagrupar en tres grandes categorías a saber: basadas sobre la observación directa, la entrevista en profundidad, en el uso de documentos, todas reconducibles a tres acciones

elementales, que el hombre pone en acto para analizar la realidad social que lo circunda: observar, interrogar, leer.

A través de la observación el investigador, estudia un determinado fenómeno social en primer lugar zambulléndose personalmente en él, para vivirlo desde adentro y ser en grado de dar una descripción directa del fenómeno. Con la entrevista el investigador descubre los comportamientos y motivaciones de la acción, a través de la descripción que dan de sí mismos los sujetos, que vienen interrogados sobre los procesos, sus experiencias, sentimientos u opiniones. El uso de documentos, consiste en el análisis de una cierta realidad social a partir del material (en general pero no solamente en forma escrita) que la sociedad misma ha producido, sea a través de los singulos individuos (autobiografias, letras, escritos varios, narraciones) sea a través de las instituciones (prensa, verbales institucionales, documentación de la institución).

El objetivo de la entrevista es el de acceder a la perspectiva del sujeto estudiado: develar sus categorías mentales, sus interpretaciones, sus percepciones, sus sentimientos y los motivos de sus acciones. Michel Parton, escribe que la entrevista cualitativa “tiene como objetivo, saber como los sujetos estudiados ven el mundo, aprender su terminología y su modo de juzgar, de capturar la complejidad de sus percepciones individuales y de sus experiencias.... El objetivo prioritario, de la entrevista cualitativa es aquel de dar un cuadro dentro del cual los entrevistados puedan expresar su propio modo de sentir con sus palabras propias (Patton, 1990). En el caso de la entrevista cualitativa, aparte de que es el entrevistador el que propone los temas, la voz principal es la del entrevistado, la función del entrevistador se limita a estimular al entrevistado el cual cuenta su modo de ver, sus motivaciones, sus pensamientos en absoluta libertad.

**La entrevista cualitativa se puede definir como una conversación,** provocada por el entrevistador, dirigida a sujetos elegidos en base a una estrategia de relevación, en numero consistente segun el objeto de estudio, con finalidad cognoscitiva, guiada por el entrevistador, que tiene como base un esquema flexible y no estandarizado de interrogación, difenciándose de la conversación ocasional por ser requerida por el entrevistador.

Completamos las actividades realizadas en este momento justificando la selección de las organizaciones teniendo en cuenta su trabajo veinteñal en los

contextos seleccionados, vimos que estaban insertadas en espacios, que presentaban la peculiaridades exigidas, que habían tomado parte en distintos proyectos y programas de coinversión con las instituciones públicas y pasaban sobre todo en México, por una serie de procesos de reestructuración en su sentido formativo, y organizativo estos procesos hacían de las organizaciones de la sociedad civil, un mundo complejo, ancladas en múltiples entramados sociales, que se habían entablado relaciones entre sus actores y las instituciones públicas, las comunidades, los beneficiarios de los servicios y los componentes de otras organizaciones.

b) *La construcción empírica del objeto de estudio:* esta etapa de la investigación tuvo por finalidad conocer la intervención socioeducativa y en particular, cómo las organizaciones se comportaron con respecto al desarrollo del Proyecto “Matlapa en México y cómo venía desarrollando la intervención la cooperativa “Ephedra” en Italia, la intención fue acercarse a sus respectivas realidades para poder construir la información sobre el tema y por consiguiente *pasar de la operacionalización a lo empírico*. El trabajo de campo, se constituyó en un momento central dentro del proceso, debido a que implicó analíticamente realizar un constante reajuste entre las elaboraciones teóricas previas y la información que se iba construyendo a partir de esta actividad. Entre las decisiones, que en este sentido se tomaron en consideración, destacamos la necesidad de identificar, luego de un sondeo general a su inicio, el conocer a aquellos informantes claves que pudieran orientar mejor el trabajo en relación al conocimiento de las características particulares de las organizaciones y de las instituciones públicas. Especificar su trabajo cotidiano y la forma de participación en las mesas de negociación, los aportes realizados por ellas durante el sexenio foxista y berlusconiano en relación a los proyectos desarrollados, aspectos que contribuyeron a la construcción del objeto de estudio.

Es decir que no iniciamos la tarea empírica directamente con el desmenuzamiento del tema de la investigación, sino con una aproximación y conocimiento de las organizaciones y conociendo en un contexto informal a sus integrantes para después, realizar la inserción en el campo. De allí que los informantes claves hayan sido integrantes del personal directivo, administrativo, educativo y dirigencial.

A partir de este conocimiento se realizó un diagnóstico de las organizaciones, de las instituciones públicas y de los aspectos que nos interesaban, como por ejemplo, las características que tienen las relaciones interinstitucionales, las relaciones intra-organizacionales, cómo se ponían los actores de frente a la comunidad y con los sujetos beneficiarios de los servicios.

Las entrevistas y el trabajo de campo fue acordado con los interesados, planificando previamente con los coordinadores de los servicios las mismas, el lugar y los horarios. La revisión de las entrevistas, nos ayudó a conocer el proceso de trabajo implementado entre los actores sociales y el resto de los portadores de intereses de los respectivos territorios.

La mayor dificultad, para aplicar la técnica de la entrevista, consistió en localizar los responsables de las políticas sociales y desarrollar con una cierta calma las entrevistas, visto que éstos están sumergidos en continuación, en la resolución de problemas administrativos y en la dirección del personal, aspecto que me llevó algunas veces a cambiar la dinámica de la entrevista (pararla, reconstruir el discurso previamente comenzado, retomar nuevamente el tema central de la entrevista) como un elemento alentador, que permitiera y garantizara expresar la opinión de los interlocutores. En las entrevistas semiestructuradas, se propusieron una serie de preguntas ordenadas y secuenciales, mientras que en las entrevistas en profundidad, los temas fueron propuestos previamente a través de una descripción de los propósitos de la misma, dejando plena libertad a los entrevistados de contar las experiencias. Tal como se indicó al comienzo, la etapa empírica de la investigación, fue una instancia de reflexividad (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2002) del proceso de construcción del objeto de estudio, porque nos permitió someter constantemente a examen los vínculos entre los aspectos teóricos y los aspectos empíricos y por lo tanto tomar las decisiones que hemos considerado pertinentes a nivel analítico y técnico para ir construyendo desde la realidad, el objeto de estudio. Decisiones que esperamos haber ejemplificado con lo descrito en los párrafos anteriores.

c) *Construcción analítica de la información*: denominamos con este título al conjunto de operaciones que siguieron al trabajo de campo, con la pretensión de *pasar de lo empírico a lo analítico* y en este sentido se desarrollaron actividades vinculadas a la valoración de la información. Por ello, en un primer momento se



aplicó el análisis de la conversación y del discurso como técnica cualitativa para el análisis de las entrevistas que se obtuvieron durante el trabajo de campo, se contruyeron una serie de categorías de análisis para relacionar estas con el desarrollo teórico del tema, objetivo primario de la investigación. Cada entrevista se transcribió, en el caso de las entrevistas realizadas en el territorio italiano se debieron traducir, para posteriormente, dar al texto un número de renglón y la asignación de un código de referencia para los diferentes países y para los sujetos entrevistados, los nombres se mantuvieron en el anonimato asignando a cada uno la letra del nombre y el apellido, de esta manera el código quedaba formado por el país de proveniencia del entrevistado, la sigla de su nombre y el número de renglón donde se encontró la información significativa. La lectura de los textos se hizo iniciamente en forma global para luego desglosar cada parte y colocarla sobre un entramado teórico descriptivo, la lectura fue realizada muchas veces y el desglose previó utilizar en forma no secuencial los trozos de las mismas, se leyó en varias direcciones.

### **3.- Consideraciones empíricas**

Con esta investigación se pretendió mostrar, desde el ángulo empírico, los principales resultados sobre un fenómeno que nos conduce a considerar las intervenciones de tipo socioeducativo, como una acción realizada en un espacio multidimensional, visto que en ella coexisten procesos de socialización, de encuentro, de construcción de identidades, de negociación entre sujetos y de construcción de solidaridad, así como de mejoramiento y aumento del capital social entre otros.

El objetivo principal que se buscó con las entrevistas fue aquel de acceder “a la perspectiva de los sujetos que desarrollaron el proceso de solidaridad a través de las intervenciones” recojer sus categorías mentales, su experiencia, sus interpretaciones, sus percepciones, sus sentimientos y los motivos de su acción. Desde la prespectiva de la microsociología, la importancia del comportamiento de los individuos en relación a las cosas y a las personas está basada en comportamientos que a su vez están basados en **significados**, y lo que estos significados representan para las mismas, pero cada significado no es individual

sino que es social y viene tomado por los sujetos en el proceso de interacción social, (Corbetta, 1999: 395), es entonces que en esa interacción, los significados aportados por los actores, toman importancia para los mismos y son los que contruyen las bases culturales de cada individuo.

Guiada por este espíritu, las conclusiones que señalamos a continuación pretenden manifestar el análisis realizado sobre las modalidades y modelos de intervención socioeducativa sea en Italia que en México.

- 1- El Botton up y el top- down approche, son medios para construir institucionalización de **“solidaridad”** y buenas prácticas, entre la sociedad civil y la instituciones gubernamentales, en Trentino pudimos observar que las dos aproximaciones se encuentran en un juego de equilibrio democrático, mientras que en México están condicionadas a los intereses de las elites del gobierno y de sus políticas. El proceso de institucionalización es totalmente diferente por historia, mecanismos sociales e intereses entre México e Italia.
- 2- Los gobiernos mexicanos han tratado de legitimarse implementando estrategias asistencialistas y apoyando todas aquellas iniciativas “neutras”, pero hasta ahora no se ha hecho un revelamiento extenso sobre el impacto que las políticas económicas y las políticas sociales tienen sobre las personas.
- 3- La idea que surge del análisis del contexto mexicano, es la de un sistema social que se “lava las manos”, que no reconoce la miseria y las consecuencias negativas de ellas sobre el individuo, que generan y siguen generando, seres inmersos en situaciones de violencia y abuso y que hay un desconocimiento a nivel institucional de los verdaderos niveles de gravedad de los problemas sociales.
- 4- Los gobiernos mexicanos tratan de legitimarse implementando estrategias asistencialistas y apoyando todas aquellas iniciativas “neutras”, pero hasta ahora no se ha hecho un reconocimiento puntual sobre el impacto de la política económica en este problema y otros, que agraden a las personas en este país.

- 5- Hay dificultades en la evaluación de las políticas públicas y sociales a nivel nacional pero algunos centros de investigación están tomando previsiones en el tema, esto ayuda a aceitar el mecanismo entre las organizaciones de la sociedad civil y el ente público mexicano, aunque sería necesario articular los esfuerzos para ello.
- 6- El sentimiento general de las organizaciones, es que las instituciones públicas no crean mecanismos suficientes para conocer y reconocer su trabajo y que hay una diferencia demasiado grande, entre los requisitos que el público evalúa requiere y el trabajo cotidiano verdaderamente llevado adelante.
- 7- Las organizaciones de la sociedad civil son garantía para el desarrollo de la comunidad y para la continuación de la institucionalización de las mejoras a nivel social y económico de la población, para el entendimiento de las instituciones públicas de las necesidades de la población, el trabajo de red garantiza tales mecanismos a través de reuniones de evaluación, acuerdos y trabajo en conjunto y sobre todo de la institucionalización de buenas prácticas y el crecimiento y desarrollo del capital social.
- 8- El trabajo en cooperación y co-inversión entre el ente público y el privado social ayuda al desarrollo de las organizaciones y favorece el trabajo de comunidad creando redes que favorecen la solución de los problemas sociales viejos, emergentes y nuevos, no deja a las organizaciones solas para que concurren a las empresas privadas u otras organizaciones de las cuales se pueden o no conocer bien sus credenciales.
- 9- Papel central de la provincia de Trento asegura la división de los recursos, de la información, el crecimiento de las organizaciones, en el respeto de las leyes y de las predisposiciones de la comunidad Europea en algunos casos de todas maneras el trabajo de las organizaciones se ve obstaculizado por las decisiones políticas aunque el sistema de gobierno haya predispuesto desde el punto de vista organizativo y gestional las condiciones para el trabajo de las mismas.
- 10- Los servicios sociales en Trento juegan un rol preponderante en la mediación entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, descentralización de los servicios, en la distribución de los recursos

económicos y en la efectividad de los servicios propuestos. En el territorio mexicano se observó desde este punto de vista una ausencia marcada, al punto de que su accionar hace más lentos, procesos que por su gravedad tendrían que ser más veloces.

- 11-Las prácticas propias resultan ser efectivas para alcanzar los objetivos organizacionales, son objetivos independientes del condicionamiento en cuanto a la visión y misión de las organizaciones pero las instituciones públicas pueden condicionar económicamente las mismas y sobre todo la existencia de las organizaciones poniéndolas en condición de no ofrecer más servicios.
- 12-Existen fuertes procesos identitarios en las organizaciones, logrados a través de años de experiencia en los relativos territorios, la misma tiene una particularidad pedagógica, psicológica y social y se asienta en la construcción de una relación de confianza, esta experiencia, implementa estrategias que apelan reiteradamente al bienestar del individuo y su mejoramiento en el contexto de vida. El individuo va pensado en una serie de relaciones afectivas y de cooperación con los otros individuos de su grupo de pares y los integrantes de su comunidad.
- 13-Las modalidades y modelos de intervención socioeducativa presentan un denominador común en los dos continentes, el núcleo de la intervención es identificado en la relación de confianza con las personas beneficiarias de la misma intervención, creando así vínculos de cooperación.
- 14-Hay varios modelos de intervención socio-educativa, que están regulados desde el punto de vista legislativo, en la realidad trentina no así en la realidad mexicana, y estos están condicionados fuertemente por las políticas públicas y sobre todo por el aspecto económico aunque las posibilidades de desarrollo en Italia son mejores ya que las superestructura y las estructura institucionales tienden a mantener el sistema de bienestar.
- 15-En los modelos complejos de intervención socioeducativa, la relación socioeducativa es una relación, que permite el cambio y el mejoramiento del educando, con el objetivo de recuperar estados de bienestar emocional,

cognitivo y físico, es una relación de ayuda y de soporte que permite legitimar a los sujetos desde la perspectiva de sus derechos.

- 16-Observamos además que en Italia, el arraigo y la articulación centenaria de las cooperativas en la sociedad civil tridentina, ha generado una figura histórica autónoma, ampliamente reconocida por la administración pública que ha generado un marco en cual, las posibilidades de incidencia en las políticas públicas, han permitido un trabajo continuo y permanente en el tiempo. No así, ha sido el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil mexicana, que no ha corrido la misma suerte, en el abordaje de la atención socioeducativa, teniendo que contruirse y crecer a contracorriente, oponiéndose a las presiones gubernamentales, a las políticas corporativas y asistenciales, durante un régimen de partido de Estado y su gobierno y que como consecuencia, ha limitado su desarrollo, con un constante hostigamiento y hostilidad.
- 17-La intervención socioeducativa es una expresión de la solidaridad social que nace desde las organizaciones del Tercer Sector, nace de la comunidad y se dirige a la comunidad, es practicada por individuos cooperantes y organizados y tiene por objetivo mejorar las condiciones de vida de las personas vulnerables
- 18-A la base de la intervención socioeducativa se encuentran fuertes procesos empáticos, que ponen a los adultos responsables de niños y adolescentes a solidarizar con los procesos emocionales de los mismos y con las experiencias vividas, estableciendo formas de comunicación y comprensión en los momentos de vulnerabilidad, la empatía permite además el posicionamiento desde el “pathos”, entendido como lugar de emociones, que no pertenecen a las propias vivencias del educando, pero que permiten comprender las experiencias del otro y la alteridad.
- 19-La relación socioeducativa permite a los niños y jóvenes la posibilidad de la existencia, de pertenencia, condición necesaria para mantener lazos familiares, comunitarios y de aumentar lazos de solidaridad que favorecen los procesos de crecimiento y la acumulación de capital social.

20-La relación socioeducativa permite generar mecanismos de autoestima en los beneficiarios de la misma, así como aumentar los procesos de socialización de los individuos que pueden entrar en ella.

A partir de todo lo analizado nos encontramos con un objeto de estudio que está en construcción, que se presenta como un fenómeno multidimensional y multicausal, la implementación entonces de la intervención socioeducativa lleva necesariamente a tener presente, patrones culturales sobre los que se asienta cada sociedad, la efectividad de las decisiones que a nivel político se tomen para implementar su ejecución, las características específicas de las organizaciones, los rasgos sociales de su entorno y valorar el tejido social, como forma de mejorar los mecanismos solidarios presentes en los respectivos territorios.

No aspiramos a ofrecer recomendaciones que sean interpretadas como patrones rígidos a seguir para su resolución, más bien pretendemos describir algunas ideas al respecto pensando en la realidades respectivas tomadas. De allí que, al final del camino, las ideas conclusivas de la investigación se enuncian pensando en la misma y en sus integrantes.

Se enlistan las acciones en los siguientes puntos:

*1) Acciones tendientes a lograr sensibilización en las instituciones públicas:*

El primer nivel en el cual hay que trabajar y que a nuestro juicio al que debe apuntarse insistentemente es el de las mentalidades, pues el reconocimiento de la problemática de la vulnerabilidad es sustancial para que toda acción de prevención no sea parcial. Se debería realizar un trabajo articulado entre aquellos que reconocen el fenómeno y especialistas en el tema que sean externos a las organizaciones pero también a las instituciones públicas para diseñar estrategias que incluyan espacios de información y difusión (como talleres, conferencias, desarrollo de paneles alusivos, carteles) para *hacer presente* el problema, algunos de estos trabajos ya se realizan por parte de las organizaciones y seguramente los medios de comunicación juegan un papel fundamental en esto.

*2) Acciones tendientes a lograr procesos de negociación.*

Se podrían implementar en los dos territorios elegidos la creación de sistemas de negociación, formando figuras profesionales que entiendan como son los mecanismos de la misma, como forma de acercar los intereses de la sociedad civil y

de las instituciones públicas. Esto ayudaría a revertir la opinión que los actores de la sociedad civil tienen de los cuadros de la institución pública y viceversa, favoreciendo un diálogo que ponga al centro del mismo el bien y el interés público.

La división en roles rígidamente asumidos por sus integrantes en donde los cuadros se dedican únicamente a la tarea de evaluar y los cooperantes solamente a realizar su función educativa contribuye a que cada uno cumpla con su responsabilidad de manera autónoma, sin instancias de planificación conjunta o de corresponsabilidad por lo que las medidas que se implementen a nivel de la atención destruyan el individualismo, la falta de compromiso y la cultura del “como sí” (Girola, 2005).

Esto implica que tanto los cooperantes como los cuadros directivos se transformen en un segundo momento, en líderes de la gestión de las negociaciones y en la conducción de los procesos de cambio teniendo como principio fundamental el principio de corresponsabilidad en las medidas de prevención del fenómeno de la vulnerabilidad.

### *3) Acciones tendientes a lograr medidas de atención*

Desarrollar mejores Servicios Sociales en los dos territorios, como forma de acelerar la atención a los estados de marginalidad más graves y como forma de crear un sistema articulado entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas apuntando a tener un aparato burocrático menos pesado. Las medidas podrían mejorar la atención dentro de los centros educativos, mejorando las relaciones de confianza entre los actores sociales y dando más posibilidades al personal educativo de hacerse cargo en una forma más gradual de los problemas de los beneficiarios. Sugerimos que las medidas de atención a los problemas deberían tomarse en conjunto con las organizaciones, limitando así los factores de riesgo en las poblaciones más jóvenes. Por otro lado permitiría a la organización un anclaje territorial y logístico mejor, es decir realizar su labor educativa no en forma temporal sino en forma constante, monitorando e individuando velozmente, los factores que mencionamos antes.

Para concluir hemos observado que el espacio de encuentro entre la sociedad civil y las instituciones de la administración públicas debe lograr un compromiso de trabajo, negociación y articulación, para así mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios. Aunque desde lo profundo de mi corazón siento, que los estados de

vulnerabilidad y de riesgo, no deberían existir, para ningún ser humano sea este niño, joven, mujer u hombre, espero haber contribuido al debate de un tema que aparece actualmente como un desafío social que es necesario superar, si queremos vivir en una cultura de la paz, de equidad y de igualdad, en síntesis pienso siempre que un mundo mejor, sea posible para todos.

#### 4.- Memoria metodológica

Privilegiar las palabras respecto a los números, significa asumir el punto de vista clásico de la hermeneútica, una práctica que nace en Grecia y que después se desarrolla tomando como objeto de estudio las Sacras Escrituras.

Fue Dilthey, el fundador del historicismo alemán sobretodo con la escritura de: *“La construcción del mundo histórico en las ciencias del espíritu”* (1910), a exponer la necesidad de una *ciencia del ser humano* en su totalidad, el cual se expresa en un mundo de significados y valores que pueden ser comprendidos solo con una filosofía hermeneútica, que sea en grado de establecer una relación intensa y vital entre el investigador y su objeto de estudio. “Comprender” diversamente a “explicar” quiere decir para Dilthey, resalir desde la expresión del espíritu a su interioridad. Este es el objetivo específico de las ciencias que se ocupan de la realidad del Hombre. Por tanto la actividad humana, sobre todo en sentido histórico según esta perspectiva es un “texto”, una narración que debe ser interpretada.

Someter las palabras al dominio de los números es el tipo de investigación de la tradición americana, iniciada por Harold Lasswell, que ha dado vida al **content analysis** el cual su objetivo es la clasificación lógica de los contenidos y de los respectivos valores semánticos a través de la individuación de las unidades de análisis (gramaticales, temáticas o formales), representan la base de la interrogación y cuantificación para el investigador (Losito, 2002).

Estas dos perspectivas metodológicas han llevado a una separación entre el “comprender” y el “explicar” que han condicionado por largo tiempo las ciencias sociales y ha terminado por enlentecer el desarrollo de procedimientos rigurosos, controlables y compartidos que sepan sacar ventaja de la complejidad de la interacción social, con su “mundo de significados” sin dejar de lado la relaciones



estructurales y analíticas que representan el contexto, aunque para explicar el investigador tiene que comprender y luego explicar.

El trabajo de campo, en situ, en el contexto mexicano, tuvo lugar en las organizaciones elegidas para realizarlo, han sido elegidas la organización “Artistas por la calle”, “El Caracol” y la “Red por los derechos de la Infancia”. Para el Trentino, han sido elegidas las cooperativas sociales: “Ephedra”, “Progetto 92” y “Vilaggio del fanciulo”, las tres organizaciones prestan servicios educativos y están consideradas como parte del sistema Socio asistencial de la Provincia de Trento.

En ambas realidades se constató que el trabajo era veintañal, en la atención de menores con diferentes dificultades. En las varias entrevistas realizadas se buscó comprender cuál fue la relación con la institución pública que garantizó el trabajo de las mismas organizaciones así es el método educativo utilizado por las mismas.

Los sujetos entrevistados, se eligieron sobre un plan sistemático de relevación y se entrevistaron sobre la base de sus características, en el caso particular de la investigación, han cubierto y cubren un rol relevante sea, en las organizaciones seleccionadas, así como en las instituciones públicas de pertenencia.

Para el desarrollo de este trabajo de tesis se han realizado 13 entrevistas a personas significativas que entienden en la implementación de diferentes áreas de los servicios socio-asistenciales de la P.A.T. y que representaron al INDESOL, en el territorio mexicano.

Las entrevistas tienen una duración de 45’ a 120’, lo que produjo aproximadamente 200 páginas de transcripción. Fueron realizadas tanto en el contexto mexicano como en el contexto italiano, siguiendo las indicaciones del director y el co-director de la tesis. Para el trabajo de campo en Italia, se tuvo que desarrollar un año de visiting, en la facultad de Sociología de Trento.

Los entrevistados se dividieron en 5 representantes de las instituciones públicas sean trentinas que mexicanas, 4 de ellas eran de sexo femenino y 1 de sexo masculino, su edad va de los 45 a los 58 años, todos con más de experiencia de 10 años en la administración pública y pertenecen a los cuadros dirigentes de la misma. Una de estas entrevistas se realizó en su primera parte en grupo y después en forma individual.

En cuanto a los entrevistados de la sociedad civil, se entrevistaron 5 personas en el contexto mexicano, 2 son de sexo femenino y 3 de sexo masculino y sus

edades están comprendidas entre los 45 y los 53 años, cubrían y cubren cargos dirigentes pero también cargos educativos y esta es una característica que está presente también en la realidad italiana y que ya hemos mencionado anteriormente.

Para la realidad del Tercer Sector italiana, fueron entrevistados 2 cooperativistas de sexo femenino con edades que van de los 38 a los 50 años, una de ellas cumple funciones de coordinación de uno de los servicios históricos de la cooperativa "Ephedra", 3 cooperativistas de sexo masculino, 1 de estas entrevistas se realizó en forma grupal, de los integrantes de las cooperativas, solamente uno solo cumplía con un rol administrativo, dos de éstos pertenecen a otras cooperativas que como hemos ya dicho pertenecen respectivamente a la "Progetto 92" y al "Vilaggio del fanciulo" Los cooperativistas cumplen funciones de coordinación y de dirigencia en sus respectivas organizaciones.

Para el caso mexicano además, tomamos dos organizaciones que participaron en el proyecto "Matlapa", pero individuando en uno de sus representantes y en su organización la oposición al mismo, se tomó este ejemplo como forma de revelar las divergencias y perplejidades que existían con respecto al proyecto.

Como ya hemos mencionado en las conclusiones, las entrevistas, para el caso italiano han sido traducidas por la doctorante y transcritas, escuchadas y analizadas en su profundidad para construir los dos capítulos finales de la tesis o sea los capítulos metodológicos. Se asignaron a las entrevistas realizadas en el territorio mexicano las letras C.M seguido de barra, a esto se le sumaron las iniciales del nombre y el apellido del interlocutor, seguido de guión, la letra R que está por renglón, dos puntos y el renglón donde se encuentra la traza de la entrevista, el código asignado quedó así configurado por el territorio mexicano: **(C.M/C.E-R:7-18)** y en esta forma para el territorio italiano: **(CI/L.C-R:68-74)**.

De las entrevistas se extrajeron diversos párrafos y se combinaron con las palabras de uno o más entrevistados, insertándolas en el contexto del texto desarrollado, copio a modo de ejemplo un fragmento:

(...) En la actualidad hay 13 entidades locales que gestionan los servicios sociales y la Provincia tiene la titularidad de las capacidades y es responsable de la

coordinación (...) muy fuerte , porque es la titular de las indicaciones específicas, da orientación específica a aquellas instituciones que están delegadas y preparadas en manejar estos conocimientos. Y la ley "13" .. la óptica de la ley " 13 " es diferente porque diferentes habilidades serán de los entes territoriales (...) ( CI / L.C -R :40 -43 ) (...) La Provincia hasta hoy es un pasaje importante en la gestión, no sólo en la disciplina , sino también en la gestión de los servicios (...) ( CI / LC -R :48 -49 ).

(...) Y por lo tanto podemos decir que la mayor parte es administrada por la Provincia, entonces, la entidad se denomina gestor, porque gestiona las competencias delegadas en las actas públicas de la Provincia . Entonces, si asumimos , dando un ejemplo, que la Provincia retiene un proyecto digno, por ejemplo, de un centro abierto para menores en un territorio, supongamos Riva del Garda entonces generalmente el inter es que la Asociación X, se hace promotora de este proyecto, se habla con el responsable del Comprensorio de la comarca del Alto Garda Ledro, se hace posiblemente un proyecto juntos y éste se presenta, a nuestro servicio, que verifica la disponibilidad de fondos. Si falta, entonces la entidad pública, puede ser una asociación que se relaciona directamente con la Provincia, y la Provincia requiere a la institución territorial (Comprensorio) de expresarse al respecto (...) ( CI / L.C R - 68- 74 ).

La lectura de las entrevistas además comprendió, una lectura multidimensional, pasando muchísimas veces a través del texto, revisándolo desde el inicio al final, desde la parte final a la inicial, pasando por sus partes intermedias, para releerlo en su totalidad, se siguió con este procedimiento varias veces hasta encontrar los fragmentos que correspondían a los objetivos de un análisis exhaustivo del mismo.

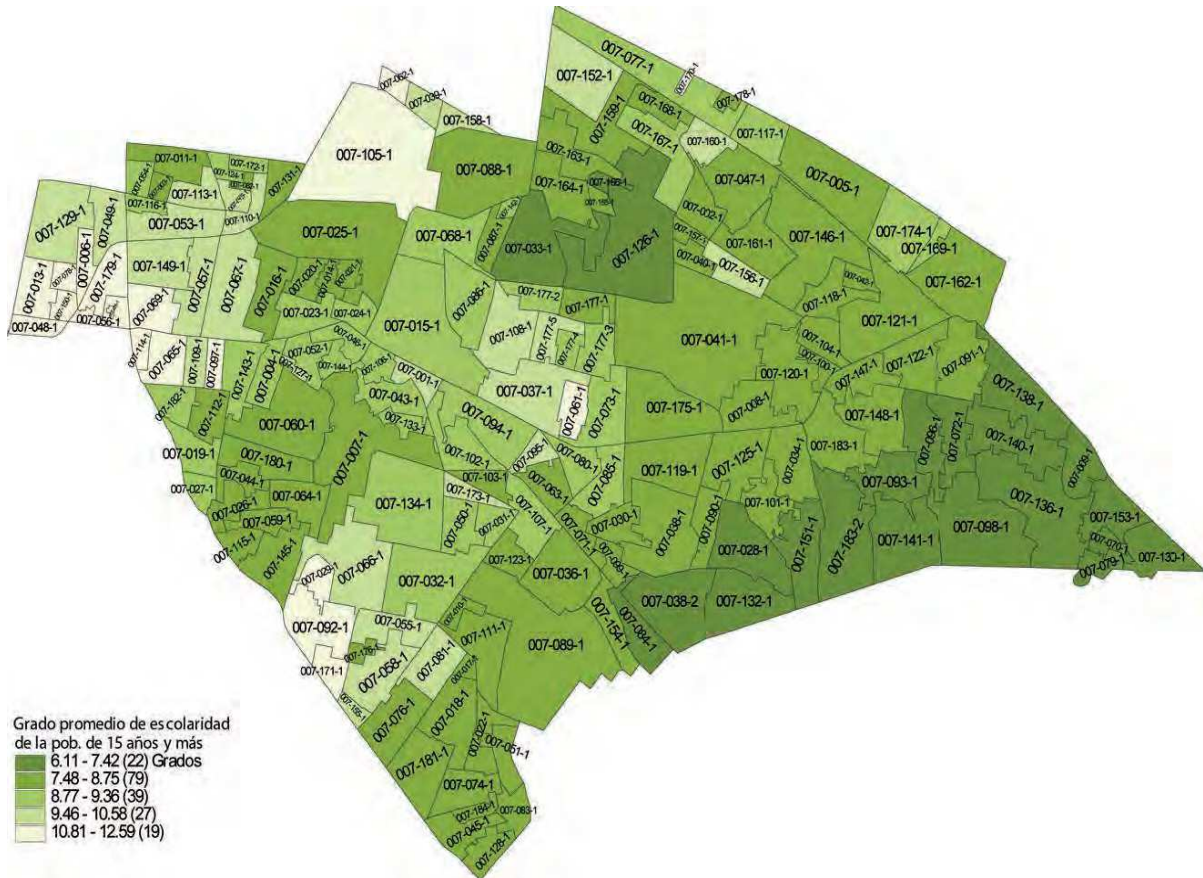
## Anexo de mapas

Mapa 1. Mapa de Iztapalapa dividido por poblaciones



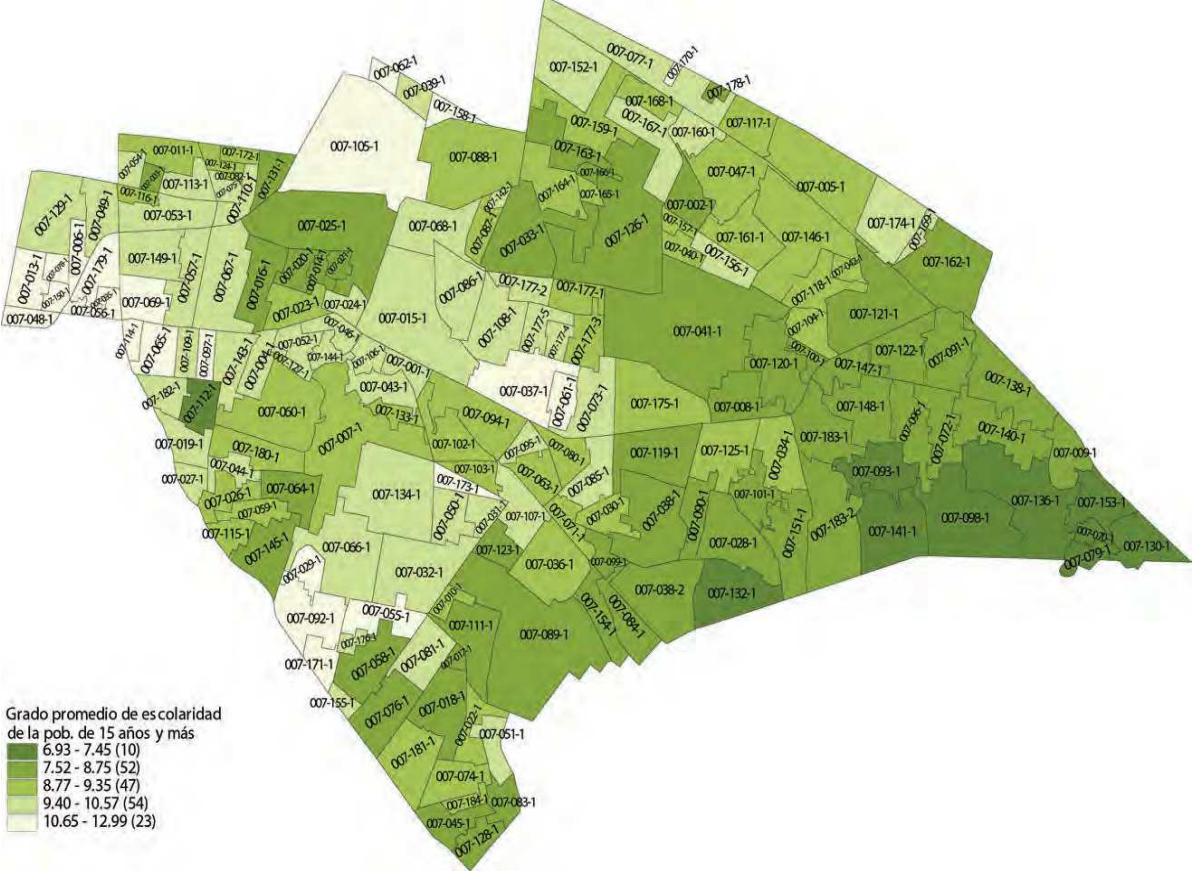
Fuente: Dirección General de Desarrollo Delegacional del Gobierno Popular de Iztapalapa y del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, a.c.(CO.PE.VI, 2009 – 2012).

**Mapa 2. Grado promedio de escolaridad en adolescentes de 15 años y más (año 2000)**



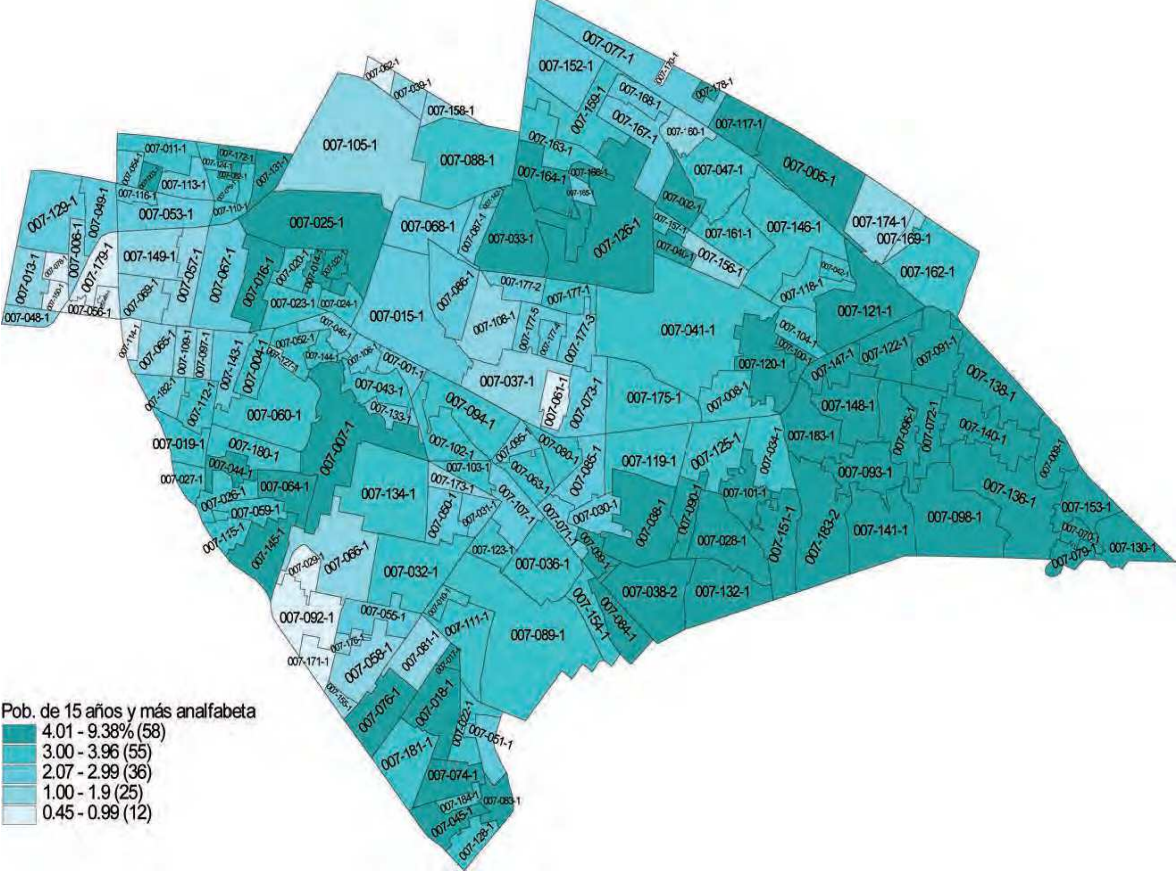
Fuente: Dirección General de Desarrollo Delegacional del Gobierno Popular de Iztapalapa y del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, a.c.(CO.PE.VI, 2009 – 2012).

**Mapa 3. Grado promedio de escolaridad en adolescentes de 15 años y más (año 2005)**



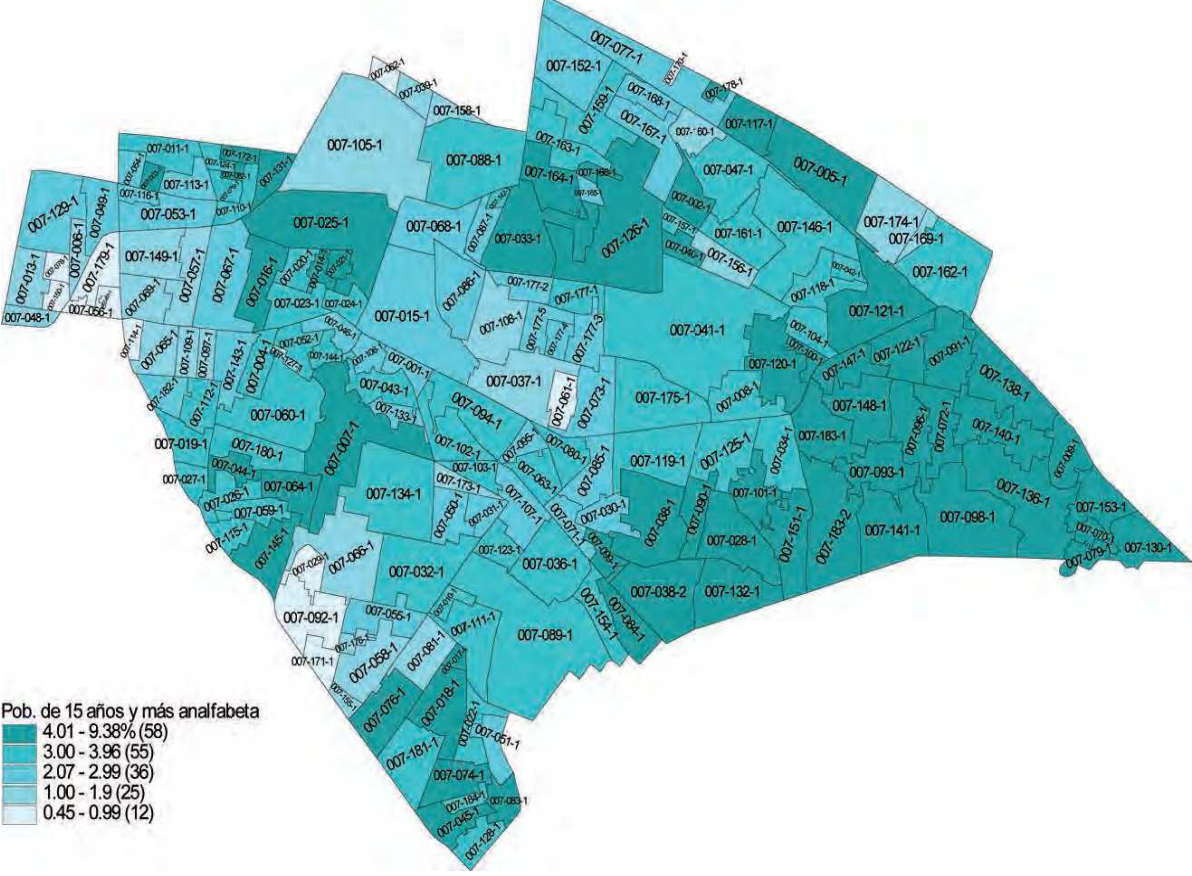
Fuente: Dirección General de Desarrollo Delegacional del Gobierno Popular de Iztapalapa y del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, a.c.(CO.PE.VI, 2009 – 2012).

**Mapa 4. Población analfabeta de 15 años y más (año 2000)**



Fuente: Dirección General de Desarrollo Delegacional del Gobierno Popular de Iztapalapa y del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, a.c.(CO.PE.VI, 2009 – 2012).

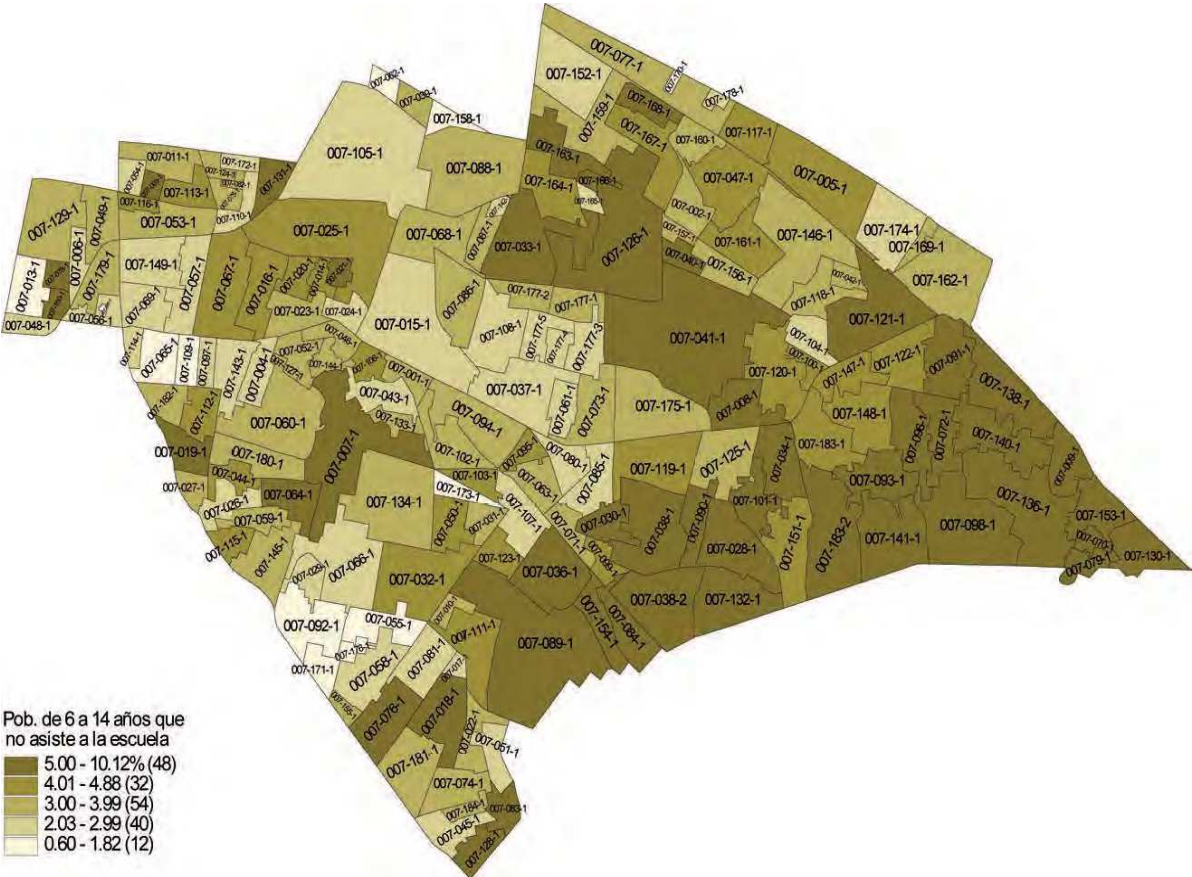
**Mapa 5. Población analfabeta de 15 años y más (año 2005)**



Fuente: Dirección General de Desarrollo Delegacional del Gobierno Popular de Iztapalapa y del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, a.c.(CO.PE.VI, 2009 – 2012).

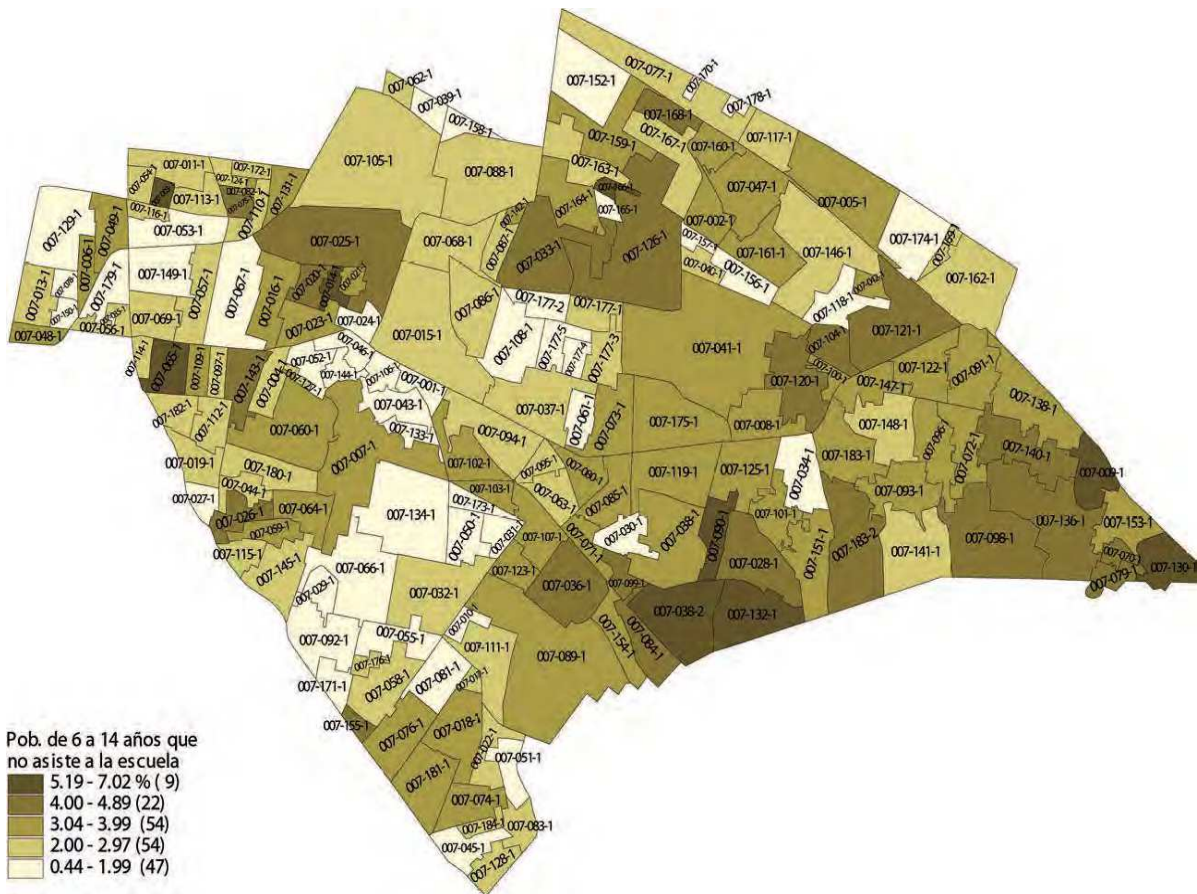


**Mapa 6. Población de entre 6-14 años que no asiste a la escuela (año 2000)**



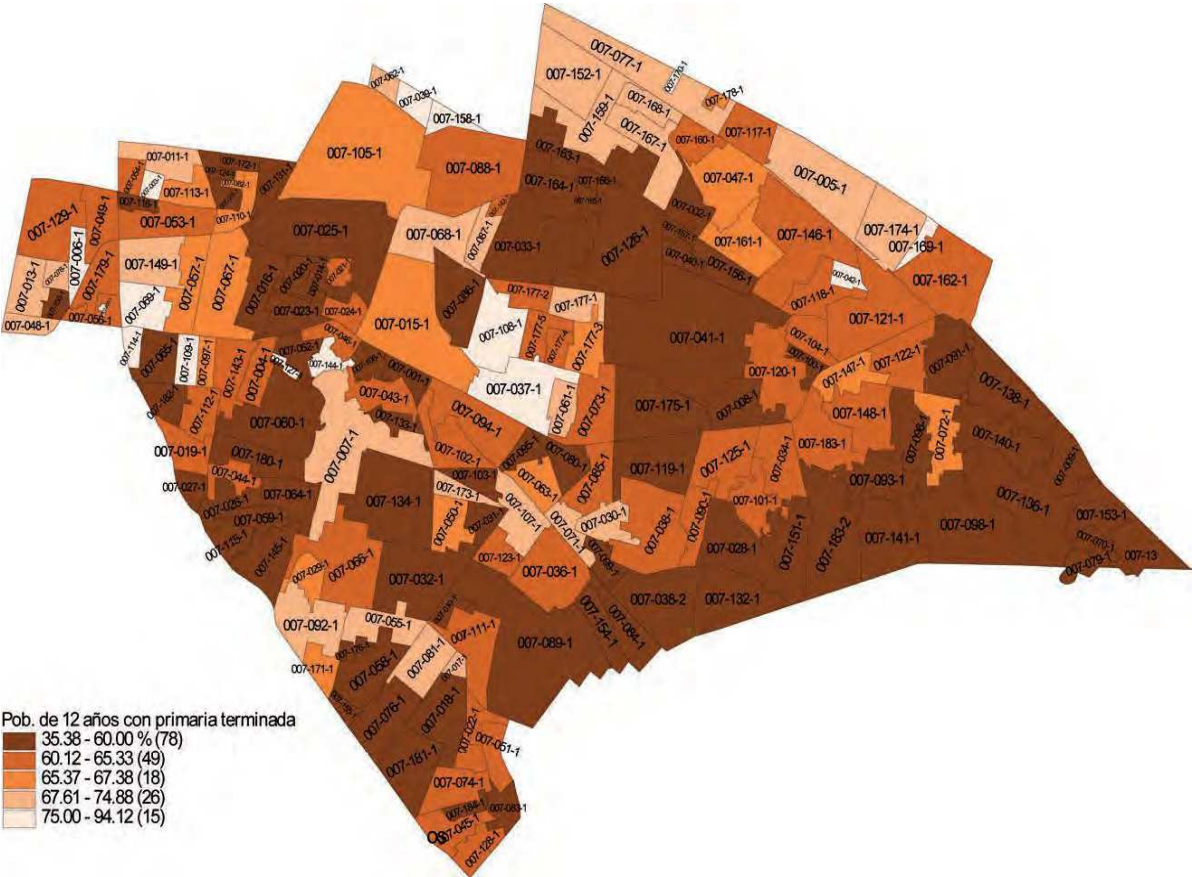
Fuente: Dirección General de Desarrollo Delegacional del Gobierno Popular de Iztapalapa y del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, a.c.(CO.PE.VI, 2009 – 2012).

**Mapa 7. Población de entre 6-14 años que no asiste a la escuela (2005)**



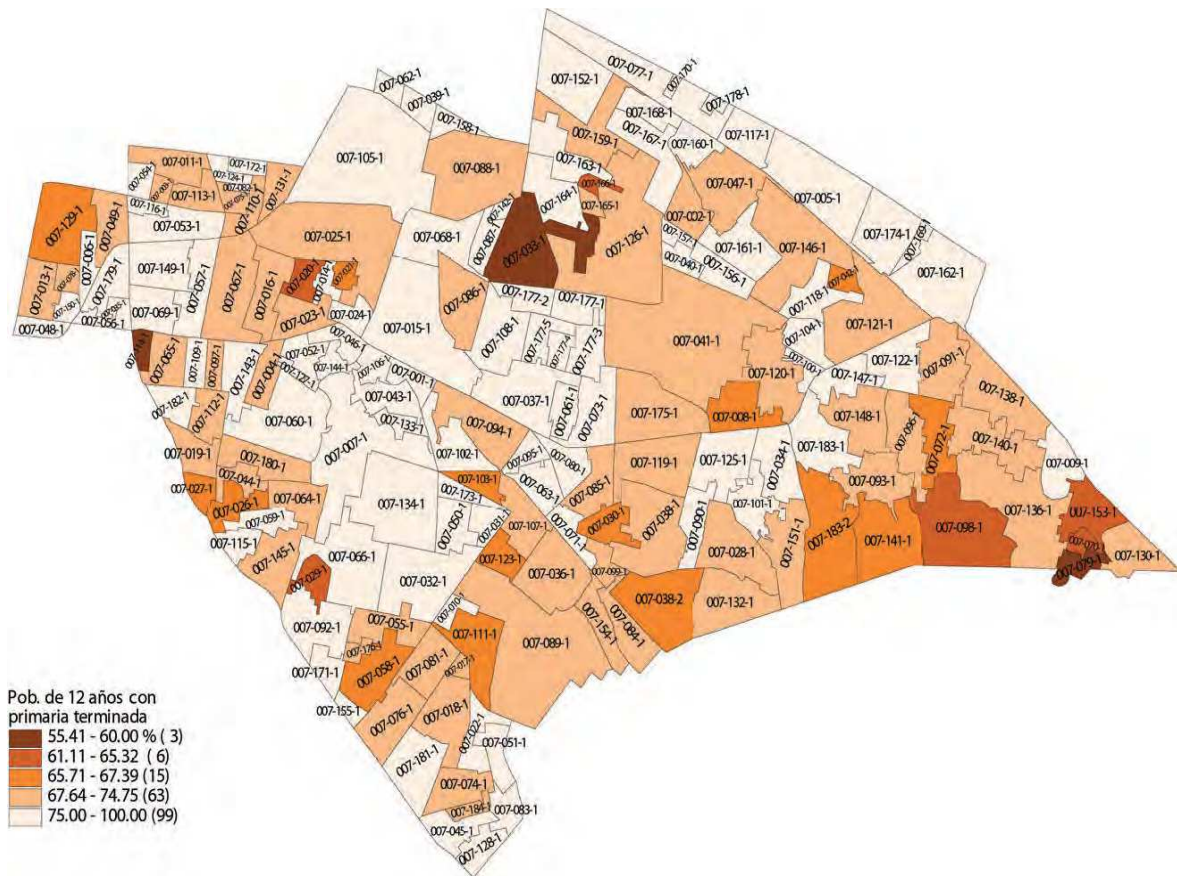
Fuente: Dirección General de Desarrollo Delegacional del Gobierno Popular de Iztapalapa y del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, a.c.(CO.PE.VI, 2009 – 2012).

**Mapa 8. Población de 12 años con primaria terminada (año 2000)**



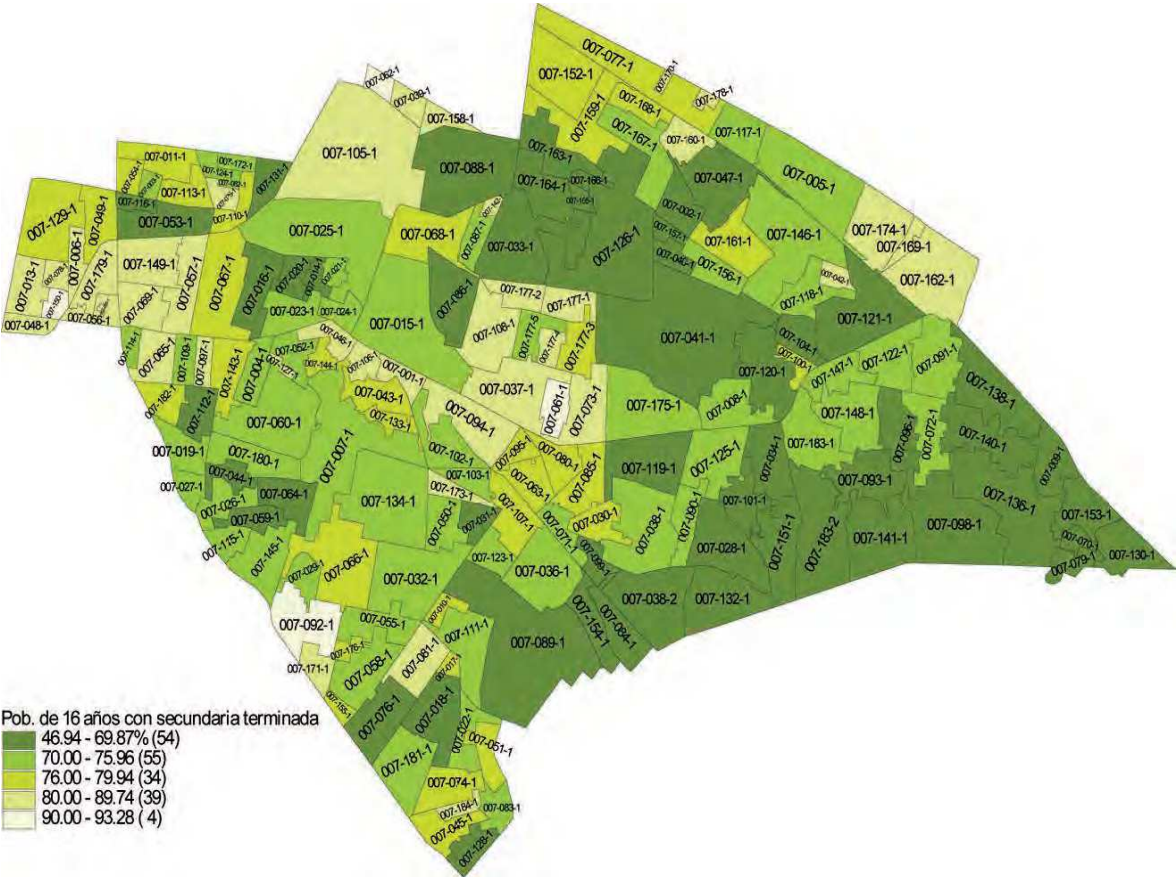
Fuente: Dirección General de Desarrollo Delegacional del Gobierno Popular de Iztapalapa y del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, a.c.(CO.PE.VI, 2009 – 2012).

**Mapa 9. Población de 12 años con primaria terminada (2005)**



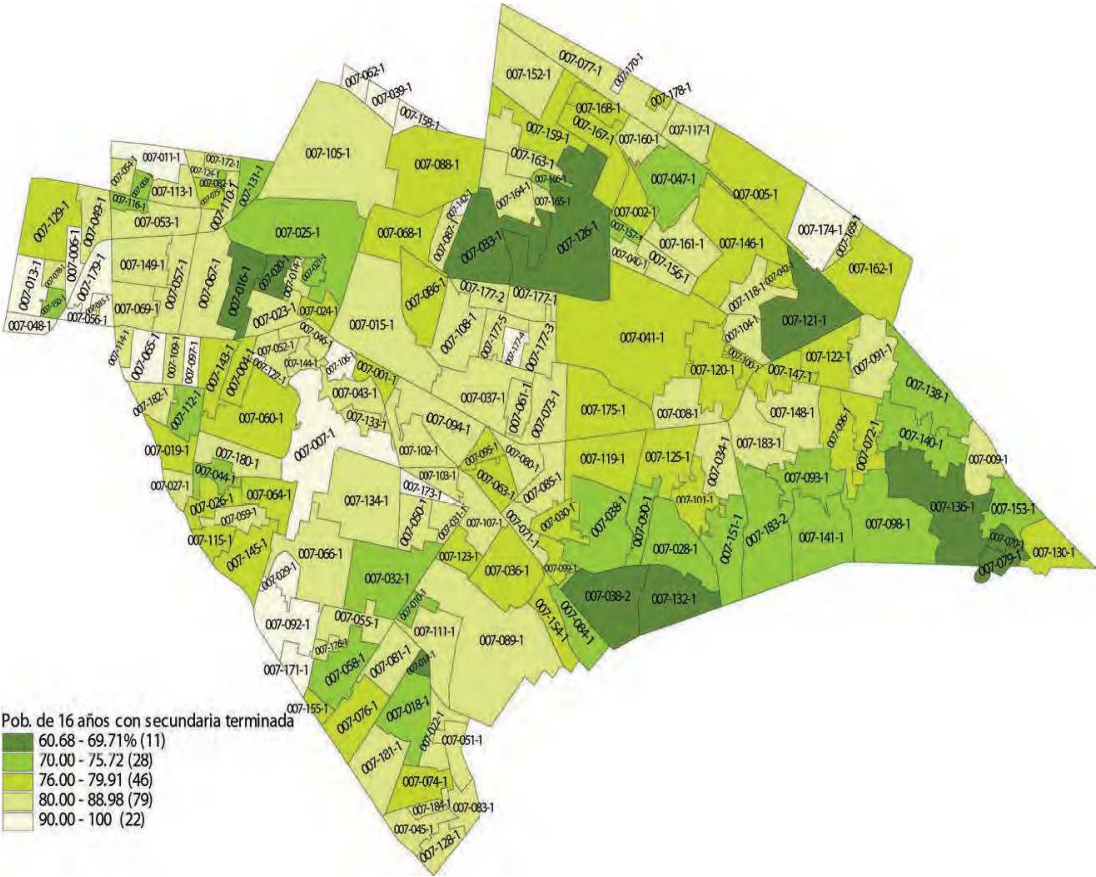
Fuente: Dirección General de Desarrollo Delegacional del Gobierno Popular de Iztapalapa y del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, a.c.(CO.PE.VI, 2009 – 2012).

**Mapa 10. Población de 16 años con secundaria terminada (año 2000)**



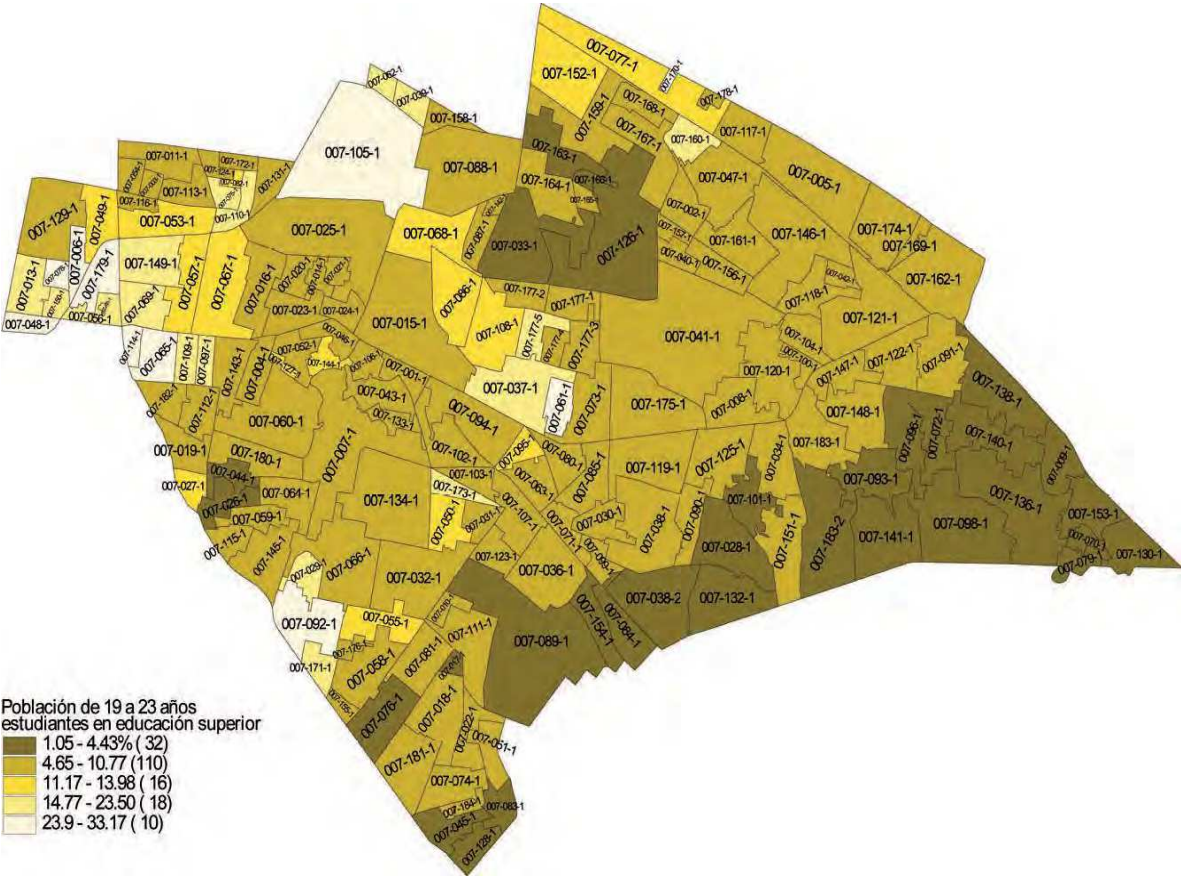
Fuente: Dirección General de Desarrollo Delegacional del Gobierno Popular de Iztapalapa y del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, a.c.(CO.PE.VI, 2009 – 2012).

**Mapa 11. Población de 16 años con secundaria terminada (año 2005)**



Fuente: Dirección General de Desarrollo Delegacional del Gobierno Popular de Iztapalapa y del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, a.c.(CO.PE.VI, 2009 – 2012).

**Mapa 12. Población de jóvenes entre 19-23 años en educación superior (año 2000)**



Fuente: Dirección General de Desarrollo Delegacional del Gobierno Popular de Iztapalapa y del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, a.c.(CO.PE.VI, 2009 – 2012).

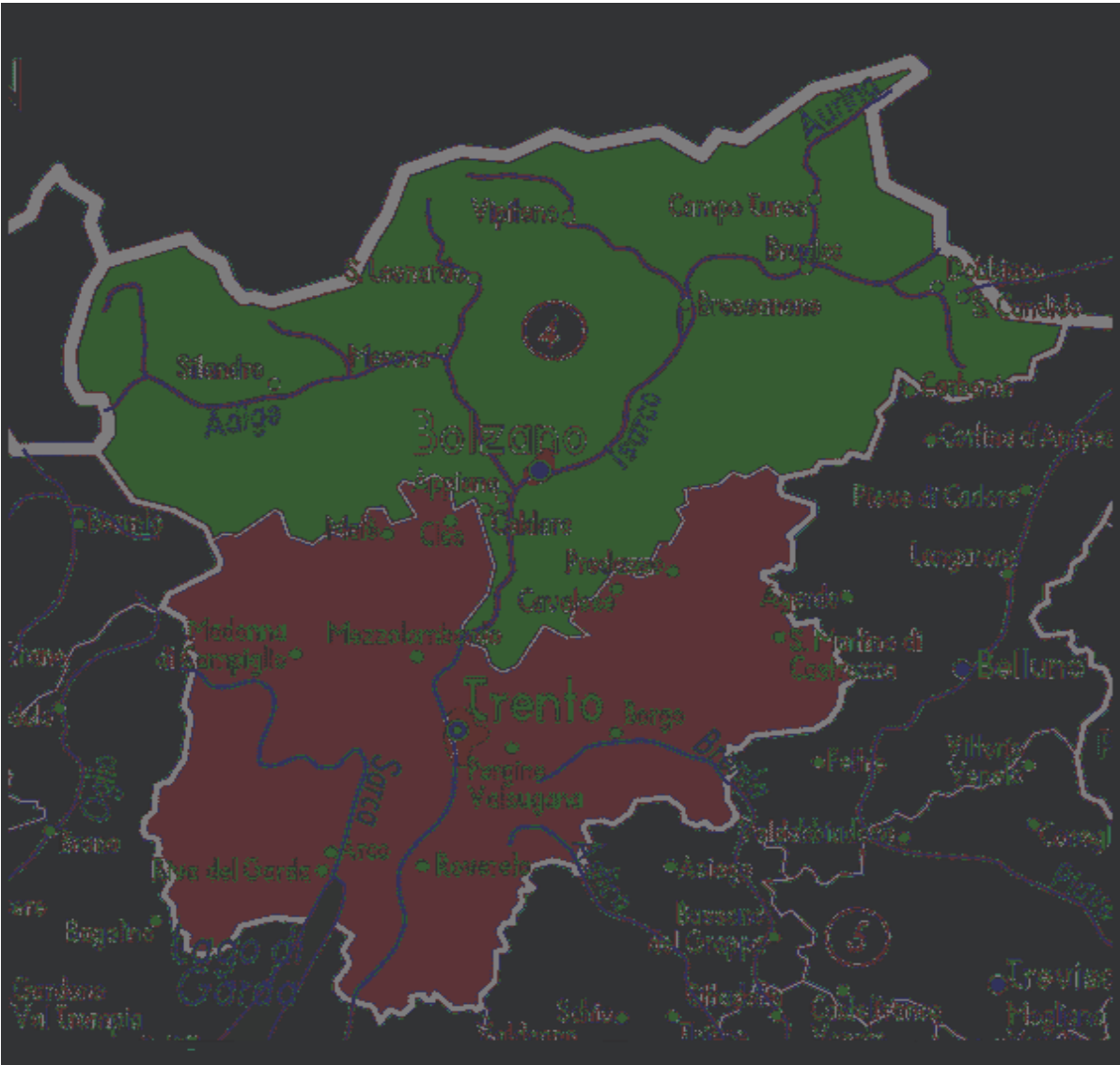
**Mapa 13. La ubicación de la Región Trentino-Alto Adigio**



Fuente: Sistema Informativo Territoriale(Órgano del Gobierno italiano)



Mapa 14. Región Trentino-Alto Adigio (G.I.S)



Mapa 15. La división del Trentino en "Compresorios" o distritos



Fuente: Provincia Autónoma de Trento (Sistema Banco de datos).

## ***Índice de ilustraciones***

ILUSTRACIÓN 1. CAMPOS DE INTERVENCIÓN EDUCATIVA .....	13
ILUSTRACIÓN 2. TIPOLOGÍA DE DISTINTOS MODELOS SOCIALES EUROPEOS.....	82
ILUSTRACIÓN 3. ILUSTRACIÓN SANTINELLO Y VIENO .....	151
ILUSTRACIÓN 4. E.S.E .....	194

## ***Índice de tablas***

TABLA 1. CENSO DE LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO 1950-1990	69
TABLA 2. CORRIENTES NEOINSTITUCIONALISTAS V.S. CORRIENTES DE LAS REDES DE ACCIÓN	108
TABLA 3. ENTREVISTAS A ALCALDES DE LOS 18 MUNICIPIOS	129
TABLA 4. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO 1994-2000	201
TABLA 5. PORCENTAJE DE COBERTURA DE VACUNACIÓN DE MENORES DE CINCO AÑOS POR TIPO DE VACUNA	211
TABLA 6. ÓRGANOS SECTORIZADOS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	249
TABLA 7. PROGRAMA INTEGRAL DE MANTENIMIENTO DE ESCUELAS	270
TABLA 8. OBJETIVOS DEL PCS SEGÚN LAS RO VIGENTES EN CADA EJERCICIO ANUAL (1999-2006)	287
TABLA 9. EXPERIENCIA DE LAS OSCS EN EL TEMA DE LA CONVOCATORIA (AÑOS PROMEDIO)	302
TABLA 10. RECURSOS PÚBLICOS PARA LAS OSC	304
TABLA 11. RECURSOS EMPLEADOS POR LAS OSC EN FUNCIÓN DE SU DIMENSIÓN	304
TABLA 12. PROPORCIÓN DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA EN LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE LAS OSC	305
TABLA 13. CONTRATACIÓN DE PERSONAL PARA REALIZAR ACTIVIDADES CONTEMPLADAS EN LOS PROYECTOS DEL PCS	305
TABLA 14. ACTIVIDADES DE LAS OSC DURANTE LOS MESES EN QUE NO RECIBE RECURSOS DEL PCS	306
TABLA 15. PRESTACIONES LABORALES EN LAS OCSS	307
TABLA 16". EVALUACIONES AL PROGRAMA POR PARTE DE "ALTERNATIVAS Y CAPACIDADES	310
TABLA 17. COOPERATIVAS SOCIALES EN TRENTINO POR TIPO	339
TABLA 18. COOPERATIVAS SOCIALES EN TRENTINO POR PERÍODO DE CONSTITUCIÓN	339
TABLA 19. COOPERATIVAS SOCIALES EN TRENTINO POR ADHESIÓN A FEDERACIONES Y CONSORCIOS	340
TABLA 20. TIPOLOGÍA DE SOCIOS EN LAS COOPERATIVAS SOCIALES DEL TRENTINO	341
TABLA 21. PERSONAS FÍSICAS ASOCIADAS A LAS COOPERATIVAS SOCIALES EN TRENTINO, POR SEXO	342
TABLA 22. COOPERATIVAS SOCIALES EN TRENTINO POR CLASE DE RECURSOS HUMANOS	342
TABLA 23. RECURSOS HUMANOS EN LAS COOPERATIVAS SOCIALES TRENTINAS POR SEXO	343
TABLA 24 COOPERATIVAS SOCIALES EN TRENTINO DE TIPO A Y TIPO B POR RECURSOS HUMANOS	343
TABLA 25. COOPERATIVAS SOCIALES POR TIPO ORIENTADAS AL MERCADO Y NO ORIENTADAS AL MERCADO 2001-2005	345
TABLA 26. COSTO DE PRODUCCIÓN POR PARTIDA 2001-2005	346
TABLA 27. COOPERATIVAS SOCIALES EN TRENTINO POR ACTIVIDAD PREVALENTE (2001-2005)	347
TABLA 28. COOPERATIVAS DE TIPO A, SERVICIOS OFRECIDOS EN EL TRENTINO	349

## ***Índice de mapas***

MAPA 1. MAPA DE IZTAPALAPA DIVIDIDO POR POBLACIONES	427
MAPA 2. GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD EN ADOLESCENTES DE 15 AÑOS Y MÁS (AÑO 2000)	428
MAPA 3. GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD EN ADOLESCENTES DE 15 AÑOS Y MÁS (AÑO 2005)	429
MAPA 4. POBLACIÓN ANALFABETA DE 15 AÑOS Y MÁS (AÑO 2000)	430
MAPA 5. POBLACIÓN ANALFABETA DE 15 AÑOS Y MÁS (AÑO 2005)	431
MAPA 6. POBLACIÓN DE ENTRE 6-14 AÑOS QUE NO ASISTE A LA ESCUELA (AÑO 2000)	432
MAPA 7. POBLACIÓN DE ENTRE 6-14 AÑOS QUE NO ASISTE A LA ESCUELA (2005)	433
MAPA 8. POBLACIÓN DE 12 AÑOS CON PRIMARIA TERMINADA (AÑO 2000)	434
MAPA 9. POBLACIÓN DE 12 AÑOS CON PRIMARIA TERMINADA (2005)	435
MAPA 10. POBLACIÓN DE 16 AÑOS CON SECUNDARIA TERMINADA (AÑO 2000)	436
MAPA 11. POBLACIÓN DE 16 AÑOS CON SECUNDARIA TERMINADA (AÑO 2005)	437
MAPA 12. POBLACIÓN DE JÓVENES ENTRE 19-23 AÑOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR (AÑO 2000)	438
MAPA 13. LA UBICACIÓN DE LA REGIÓN TRENTINO-ALTO ADIGIO	439
MAPA 14. REGIÓN TRENTINO-ALTO ADIGIO (G.I.S)	440
MAPA 15. LA DIVISIÓN DEL TRENTINO EN "COMPRESORIOS" O DISTRITOS	441

## **Bibliografía**

- AIEJI (2005). *Plataforma común para las educadoras y los educadores sociales en Europa 2005*. Oficina Europea de la Asociación Internacional de Educadores Sociales.
- Albanese, Alessandra “L’integrazione fra pubblico e privato nella gestione dei servizi sociali”, numero monografico, Trento, Italia Edizioni Issan, 2005.
- Albarran, G. :*En el distrito Federal la infancia no es prioridad*, en *Proceso*, 17 de junio de 1996.
- Álvarez Icaza, E.: *Seminario de especialización los derechos de la niñez. Por una convivencia solidaria*, Agosto 2004. Distrito Federal.
- Ambrosini, M: *Cercando il benessere nelle migrazioni. L’esperienza delle assistenti familiari straniere in Trentino*, Milano: Angeli, 2012
- Amerio P. (2000). *Psicologia di comunità*. Bologna: Il Mulino.
- Andreotti, A. *Che cos’è il capitale sociale*, Roma: Carrocci Editore, 2009
- Aranguren Gonzalo, Luis. A. *Reinventar la solidaridad social: voluntariado y educación*. Madrid, PPc, 1998.
- Arcidiacono C., Gelli B., Putton A. (1996). *Empowerment sociale*. Milano: Franco Angeli.
- Arcidiacono C. (1999). *Napoli: Diagnosi di una città*. Napoli: Magma.
- Arnstein, S.R. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4.
- Bhattacharjea, S.(compiladora).” *Infancia y política social*” Uam/UNICEF, diciembre de 1999, México, D.F.
- Bagnasco, A. *Il capitale sociale nel capitalismo che cambia*, in «Stato e Mercato», n. 65, pp. 271- 303, 2002
- Barbieri, P.  
1997 *Non c’è rete senza nodi. Il ruolo del capitale sociale nel mercato del lavoro*, in «Stato e Mercato», n. 49, Aprile, pp. 67-110

- 2004 *Relazioni virtuose: imprese imprenditori*, in Catanzaro, R. (a cura di), *Nodi, reti, ponti. La Romagna e il capitale sociale*, Bologna, Il Mulino
- 2005 *Le fondamenta micro relazionali del capitale sociale*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 2, pp. 345-386
- Barragán Gutiérrez, C. "Contextos y espacios político- pedagógicos: niños de la calle en México", s.f/ p.12.apuntes.
- Bartra, Roger, (2003), *Anatomía del Mexicano*, Plaza y Janes, México.
- Beck, U. *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, traduzione di Hellmut Riediger, titolo originale: *Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2000
- Bobbio, N., *Elementi di politica*, Einaudi Editori, 1996, Torino.
- Bourdieu, P. 1980 *Le capital social: notes provisoires*, in «Actes de la Recherche en Sciences Sociales», n. 31, pp. 2-3
- 1985 *The forms of capital*, in *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, edited by J. Richardson, New York, Greenwood, pp. 241 – 258
- (1985). The forms of capital. In J.G. Richardson (ed.), *The handbook of theory and research for the sociology of education*. New York:
- Bourdieu, Pierre y Jean Claude Passeron (1967): *Los estudiantes y la cultura*. Labor, Barcelona.
- Bronfenbrenner U. (1979). *The ecology of human development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bryman, A.; Burgess, R.G (1994), *Analyzing Qualitative Data*, Londres, Ed. Routledge.
- Bonazzi, G. "Come studiare le organizzazioni", Il Mulino, Bologna, 2002.
- Borgatti S.P., Jones C., Everett M.G. (1998). *Network measures of social capital. Connections*, 21, 22-36.
- Borzaga, C, Fazzi, L., *Manuale di politiche social*, Ed, Francoangeli, p. ed, 2005, Milano.
- Bottomore, T.B. "El estudio de la sociedad", en Marx, Weber, Parsons y Durkheim. Introducción a la sociología, Ed Análisis, Medellín, Colombia (s/f).

- Bullen P., Onyx J. (2000). *Measuring social capital in five communities in NSW*. *Journal of Applied Behaviour Science*, 36, 23-42.
- Burt, S. B.  
 1992 *Structural holes*, Cambridge, Harvard, MA, Harvard University Press  
 1997 *The contingent value of social capital*, in «Administrative Science Quarterly», Vol. 42, n. 2, pp. 339-365
- Buxarrais, M.: *Educación para la solidaridad*, Biblioteca electrónica OEI, sala de lectura: <http://www.oei.es/valores2/boletin8.htm>, Programas Educación en Valores artículo publicado por ACSUR Las Segovias (1998)
- Cano, L. (2000): *Estudio sobre organizaciones de la sociedad civil apoyadas por el Fondo de Coinversión*
- Carballeda, A.J.(2002) *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. (Buenos Aires, Paidós SAICF)
- Coleman, J. 1988 *Social Capital in the creation of Human Capital*, in *American Journal of Sociology*, Vol. 94, suppl., pp. 95 – 121 1990 *Foundation of social theory*, Westview Press, Boulder
- Corbetta. P, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Ed. "Il Mulino, Bologna,1999.
- Campos. M., (2000) *Crisis y políticas de ajuste*. En *La niñez en crisis*, p.23.
- Chipuer H.M., Pretty G.M.H. (1999). A review of the Sense of Community, Index: Current uses, factor structure, reliability, and further development. *Journal of Community Psychology*, 27, 643-658.
- Coleman J.S. (1988). *The creation and destruction of social capital: Implications for the law*. *Journal of Law, Ethics, and Public Policy*, 3, 375-404.
- Colombo M., Mosso C., De Piccoli N. Sense of community and participation in urban contexts. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, (2001). *Psychology*, 11, 457-464.
- Conde Bonfil, C., et al. (2003): *Evaluación externa del Programa de Coinversión Social, 2001-2002*. El Colegio Mexiquense, A. C., México.
- Campos. M.:(2000) *Crisis y políticas de ajuste*,En *La niñez en crisis*, p.23.
- Chipuer H.M., Pretty G.M.H. (1999). A review of the Sense of Community Index: Current uses, factor structure, reliability, and further development. *Journal of Community Psychology*, 27, 643-658.



- Coleman J.S. (1988). The creation and destruction of social capital: Implications for the law. *Journal of Law, Ethics, and Public Policy*, 3, 375-404.
- Colombo M., Mosso C., De Piccoli N. Sense of community and participation in urban contexts. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, (2001), 11, 457-464.
- Conde Bonfil, C., et al. (2003): *Evaluación externa del Programa de Coinversión Social, 2001-2002*". El Colegio Mexiquense, A. C., México.
- Colom, A.(1987) *Modelos de intervención socioeducativa* Marcoteórico pp.15-36, Madrid, Nancea)
- Croce,M.: *Appunti di Metodo per un intervento sociale di rete*, Quaderni di animazione sociale n° 10, Gruppo Abele, Torino,2008.
- Czarniawska-Joerges, B. & Sevón, G. (1996) *Translating organizational change*, Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Czarniawska-Joerges, B. (1998) *Narrative approach in organization studies*, Thousand Oaks, California Sage Publications.
- Deutsch Karl (1998), *Política y Gobierno*, FCE, México
- Dallago L., Santinello M., Vieno A. *Valutare gli interventi psicosociali*,. (2004). Roma: Carocci.
- D'Angella. F.,Orsenigo,A.,(1999) *La progettazione sociale*, Edizioni Gruppo Abele.
- DeFilippis J. (2001). *The myth of social capital in community development. Housing Policy Debate*, 12, 781-806.
- Diccionario sociológico, ed. Siglo XXI, 3° edición, México,1995.
- DiMaggio,P. and Powell,W. *The new Institutionalism in Organizational analysis*, University of Chicago Press, Chicago, 1991(traducción propia).
- DiMaggio, 1991; Rao et al, and Suddaby.(2000); The London School of Economic.
- Di Nicola P., "L'uomo non è un'isola"Ed. Angeli, Milano, 1986.
- Dogliani, P.(2003) *Storia dei giovani*, Paravia Bruno Mondadori Editori, Milano.

- Esquivel, G., López Calva, L F.e, Márquez Colín, G. y Sobarzo Fimbres, H. (2000):  
*“Evaluación externa del Fondo de Coinversión Social, 1999”*. El Colegio de México, México.
- Falk I., Kilpatrick S. (2000). *What is social capital? A study of interaction in a rural community. Sociologia Ruralis, 40, 87-110.*
- Fawcett S.B., Paine A.A., Francisco V.T., Schultz J.A., Richter K.P., Lewis R.K. (1995). *Using empowerment theory in collaborative partnerships for community health and development. American Journal of Community Psychology, 23, 677-697.*
- Fernández Enguita, M. “Igualdad, equidad, solidaridad” en *Educação & Sociedade*, año XXII, nº.76, Octubre, 2001.
- Fisher A.T., Sonn C.C. (2002). *Psychological sense of community in Australia and the challenges of change. Journal of Community Psychology, 30, 597-610.*
- Fisher A.T., Sonn C.C., Bishop B.J. (2002). *Psychological sense of community: Research, applications, and implications*. New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Flora J.L. (1998). Social capital and communities of place. *Rural Sociology, 63, 481-506.*
- Flora J.L., Sharp J., Flora C., Newlon B. (1997). *Entrepreneurial social infrastructure and locally initiated economic development in the non-metropolitan United States. Sociological Quarterly, 38, 623-645.*
- Folgheraiter, F., *Lavoro di rete e valorizzazione delle risorse sociali*, Quaderni di animazione sociale nº 10, Gruppo Abele, Torino, 2008.
- Francescato D., Burattini M. (1997). *Empowerment e contesti psicocoambientali di donne e uomini d’oggi*. Roma: Aracne.
- Francescato D., Tomai M., Ghirelli G. *Fondamenti di psicologia di comunità*. Roma: Carocci, (2002).
- Galimberti, U. (.2000) *Dizionario di Psicologia*, Garzanti Editori, Roma
- Garcia I., Giuliani F., Wiesenfeld E. Community and sense of community: The case of an urban barrio in Caracas. *Journal of Community Psychology, 27, 727-740, (1999).*

- García-Pelayo, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, 1985
- Geisßler Karlheinz.A, Hege Marianne: *Acción Socioeducativa. Modelos, Métodos y Técnicas*, Ed. Narcea, Madrid, 1997.
- Giddens,A., *Identità e società moderna*, Imperdium Libri, 2001
- Gimeno Sacristán, J., (1999), *La educación obligatoria : su sentido educativo y social*,Madrid,Morata.
- Greenwood, 2005 y Fligstein et al., 1996; Porter et al., 2005 Greenwood, pp. 241-258.
- Hirst, P. (1994), *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*,Cambridge, Polity Press.
- Hirst, P. (1997), *From Statism to Pluralism*, London, UCL Press.
- I Instituto Nacional de Solidaridad : *Fortalecimiento Institucional y permanencia de los proyectos*. 1995-1999. México D. F.
- Instituto Nacional de Solidaridad :(2001): *El Programa de Coinversión Social*, México D. F.;(2006): Libro Blanco del Programa de Coinversión Social, México, D. F.;; (2008): “*Programa de Coinversión Social. Guía del dictaminador de proyectos*.” Matlapa, *Redes de atención para la Infancia en Situación de Calle*”. Echeverria, C. Tavera, S. Coordinadores Sedesol e Indesol, 2007.
- Kroeker C.J. (1995). *Individual, organisational, and societal empowerment:A study of the processes in a Nicaraguan agricultural cooperative*. *AmericanJournal of Community Psychology*, 23, 749-764.
- Labonte R. (1999). Social capital and community development: Practitioneremploy. *Australian Journal of Public Health*, 23, 430-433.
- León Pérez, A, (2006). *Las Organizaciones civiles en México, su contribución en la democratización del espacio público* , Tesis doctoral, Doctorado en Estudios Sociales, Uam , Iztapalapa, México.
- Lin, N. 1999 *Social Networks and Status Attainment*, in «Annual Review of Sociology», n. 25, pp. 467-487,2001 *Social capital: a theory of social structure*

- and action*, Cambridge, Cambridge University Press. Lipman, M. *Thinking on Education*, Cambridge University Press, second edition, 2003.
- Long D.A., Perkins D.D. (2003). Confirmatory factor analysis of the Sense of Community Index and development of a brief SCI. *Journal of Community Psychology*, 31, 279-296.
- Luhmann, N: "Formen des helfens im Wandel der gesellschaftlichen Bedingungen" en Otto, H.O/Schneider, S Editado en: *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit, Band 1, 1973a*
- Losito G. (2004), *L'intervista nella ricerca sociale*. seconda edizione Laterza Editore, Roma-Bari:
- Loury G.C. (1977). A dynamic theory of racial income differences. In P.A.
- Martini R., Sequi R. (1995). *La comunità locale*. Roma: Carocci.
- Martini R., Torti A. (2003). *Fare lavoro di comunità: Riferimenti teorici e strumenti operativi*. Roma: Carocci.
- Maton K.I., Salem D.A. (1995). *Organizational characteristics of empowering community settings: A multiple case study approach*. *American Journal of Community Psychology*, 23, 631-656.
- McMillan D.W., Chavis D.M. (1986). *Sense of community: A definition and theory*. *Journal of Community Psychology*, 14, 6-23..
- Moos R.H. (2003). Social contexts: Transcending their power and their fragility. *American Journal of Community Psychology*, 31, 1-13.
- Moro G. e Vannini I., *La società civile tra eredità e sfide*, Roma, Rubettino Editore,, 2008.
- Noto G., Lavanco G. (2000). *Lo sviluppo di comunità*. Milano: Franco Angeli.
- Núñez, V. , Planas T. *La educación social especializada. Historia y perspectiva: una propuesta metodológica*. en Petrus, Antoni (1997). *Pedagogía social*. Ariel, Barcelona
- Núñez, V. (1999), *Pedagogía Social: cartas para navegar en el Nuevo Milenio*, Buenos Aires, Santillana.
- Ocejo, A, Estrella, J y Navarro, A. (2009): *Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil realizada por la administración pública federal durante 2006 y 2007*. Centro de Contraloría Social y Estudios para la Construcción Democrática. CIESAS, México

- Offe, Claus: *Contradicciones en el estado del bienestar*. Alianza, 2007, Milano.
- Olivetti Manoukian, F., *La progettazione sociale possibile*, in "*Prospettive Sociali e Sanitarie*", rivista quindicinale a cura di I.R.S. Istituto per la Ricerca Sociale, n. 10-11, Milano, 2006.
- Ortega, J. *Pedagogía Social, realidades actuales y perspectivas de futuro I Congreso Iberoamericano de Pedagogía Social XIX Seminario Interuniversitario de Pedagogía Social 2004*, Santiago de Chile
- Panfichi Aldo, (2002), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, FCE, México.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pérez García, J M., "La infancia callejera. Apuntes para reflexionar el fenómeno; Reviste Española de Educación Comparada; Numero 9 ( 2003: 8)
- Perkins D.D., Brown B.B., Taylor R.B. (1996). *The ecology of empowerment: Predicting participation in community organizations. Journal of Social Issues*, 52, 85-110.
- Perkins D.D., Florin P., Rich R.C., Wandersman A., Chavis D.M. (1990). *Participation and the social and physical environment of residential blocks: Crime and community context. American Journal of Community Psychology*, 18, 83-115.
- Perkins D.D., Hughey J., Speer P.W. (2002). *Community psychology perspectives on social capital theory and community development practice. Journal of the Community Development Society*, 33, 1-22.
- Perkins D.D., Long D.A. (2002). *Neighborhood sense of community and social capital: A multi-level analysis*. In A. Fisher, C. Sonn, B. Bishop (eds.), *Psychological sense of community: Research, applications, and implications*. New York: Plenum, pp. 291-318.
- Perkins D.D., Zimmerman M.A. (1995). *Empowerment theory, research, and application. American Journal of Community Psychology*, 23, 569-579.
- Portes A. (1998). *Social capital: Its origins and applications in modern sociology. Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.

- Piselli, F. ,*Capitale sociale: un concetto istituzionale e dinamico*, in «Stato e Mercato», n. 57, Dicembre, 395-417,1999
- Pizzorno, A.1999 *Perché si paga il benzinaio. Nota per una teoria del capitale sociale*, in «Stato e Mercato», n. 57, Dicembre, pp. 373-394
- Pizzorno, A. en Durkheim. E. (1996) ,*De la divisione sociale del lavoro*” Ed. di Comunità, Milano.
- Portes, A., Sensenbrenner, J. 1993 *Embeddedness and immigration: notes of the social determinants of economic action*, in «American Journal of Sociology», vol. 98, n. 6 (May), pp. 1320-1350
- Prezza M., Santinello M. (2002). *Conoscere la comunità*. Bologna: Il Mulino.
- Prezza M., Principato M.C. (2002). *La rete sociale e il sostegno sociale*. In M. Prezza, M. Santinello (a cura di), *Conoscere la comunità*. Bologna: IMulino, pp. 193-234.
- Prezza M., Amici M., Roberti T., Tedeschi G. (2001). Sense of community referred to the whole town: Its relations with neighboring, loneliness, life satisfaction, and area of residence. *Journal of Community Psychology*, 29, 29-52.
- Prezza M., Pacilli G. (2002). *Il vicinato*. In M. Prezza, M. Santinello (a curadi), *Conoscere la comunità*. Bologna: Il Mulino, pp. 235-256.
- Putnam R.D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of american community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R: *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano,1993
- Putton A. (1999). *Empowerment e scuola. Metodologie di formazione nell'organizzazione educativa*. Roma: Carocci.
- Rappaport J., Seidman E. (2000). *Handbook of community psychology*. NewYork: Kluwer Academic.
- Reygadas, Gil, (1998), *Abriendo Veredas*, “Iniciativas Públicas y Sociales de las Redes de Organismos Civiles, Impretei, México;
- Reygadas Gil, (2000), *Los movimientos sociales y las OC’s*, Demos, México;
- Reygadas y Soto, (2004), *La construcción de sujetos ciudadanos colectivos*, Alianza Cívica, Droits et Démocratie, México

- Revueltas, A. Las reformas del Estado en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal, *Revista de Política y Cultura*, Uam Xoc, sin fecha.
- Rogers, C. (1970) *Encounter Groups*, New York: Harper and Row.
- Pierre Rosanvallon. La crise de l'Etat-providence, París, Seuil, 1984, pp. 20,22.
- Saegert S., Winkel G. (1996). *Paths to community empowerment: Organizing at home. American Journal of Community Psychology*, 24, 517-550.
- Saegert S., Winkel G. (1998). Social capital and the revitalization of New York City's distressed inner city housing. *Housing Policy Debate*, 9, 17-60.
- Salas Rosso, F.: *¿Solidaridad Natural o solidaridad impuesta? El caso de los clubes de niños del INAME* , INAU 2001.
- Sampson R.J. (1991). *Linking the micro- and macrolevel dimensions of community social organisation. Social Forces*, 70, 43-64.
- Sánchez Gutiérrez, G., Cabrera Amador, R.I, Córdova Tello, D., Yanes Rizo, L. y Garfias
- Sanicola L. *Orientamenti al lavoro di rete. Approcci teorici e metodologici*, Quaderni di animazione sociale n°10, Gruppo Abele, Torino, 2008.
- Santinello M., Vieno A. (2002). *L'influenza del sostegno sociale ed economico sul disagio dei preadolescenti. Bollettino di Psicologia Applicata*, 238, 33-43.
- Santuari, Alceste, "Le organizzazioni non profit", Cedam, Roma, 2012
- Sarason S.B. (1974). *The psychological sense of community: Prospects for a community psychology*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sauri, G., et al, *El concepto del niño callejero en México*, Ednica, IAP, 1991
- Scarpa, P. Corrente. S., *L'educatore professionale*, Ed. Sociale e Sanità, Bologna, 2012.
- Selznick, P., "TVA, and the Grass Roots. A study in the Sociology of formal organization." University of California Press, Los Angeles, 1949.
- Serio, M.: (2011), *Reti e governance*, Este Edition, Ferrara
- Speer P.W., Hughey J. (1995). Community organizing: An ecological route to empowerment and power. *American Journal of Community Psychology*, 23, 729-748.

- Speer P.W., Jackson C.B., Peterson N.A. (2001). The relationship between social cohesion and empowerment: Support and new implications for theory. *Health Education and Behavior*, 28, 716-732.
- Tapia, M y Robles, G (2006): *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*. México, Alternativas y Capacidades, A.C.- INDESOL.
- Trigilia, C. *Capitale sociale e sviluppo locale*, in «Stato e Mercato», n. 57, Dicembre, pp. 419-440, 1999
- Tuirán, R. y V. Salles (1996), *Mitos y creencias sobre la vida familiar*, Revista Mexicana de Sociología, México, Volumen 59, Número 2, páginas 117-144.
- Ucar, X. (1992) *La animación sociocultural*. (Barcelona, Ceac)
- Urbinati, N., *Il mutualismo, vera anima della convivenza,* en Animazione sociale, Torino, Febbraio 2012, y también disponible en [www.unacitta.it](http://www.unacitta.it).
- Vieno, A., Santinello, M.: *Il capitale sociale secondo un'ottica di psicologia di comunità*, Giornale italiano di psicologia n°3, Settembre 2006, pp. 481-500, Editoriale Il Mulino, Bologna.
- Velástegui, G. (1989): *La formación del educador especializado en Francia*. En Mores 1314, 103-122 Barcelona, Centro de Estudios Jurídicos. Departamento de Justicia. Generalitat de Catalunya.
- Verduzco, M.I., Trujillo Jesús, Tapia, A. Mónica: *Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil. Análisis del programa de coinversión social*. Ed Alternativas y Capacidades, 2009, México, D.F.
- Verduzco, G. (2003), *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, Colegio de México-CEMEFI, México;
- Vidal, M. *Reinventar la Solidaridad, Voluntariado y Educación*, Editorial Verbo divino, 1980.
- Watzlawick, P., Beavin, J.H., Jackson, D.D. (1967). *Pragmatica della comunicazione umana*. Roma: Astrolabio.



- Wilson W.J. (1987). *The truly disadvantage: The inner city, the underclass, and public policy*. Chicago, University of Chicago Press.
- Zani B., Cicognani E., Albanesi C. (2001). *Adolescent's sense of community and feeling of unsafety in the urban environment*. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 11, 475-489.
- Zani B., Palmonari A. (1996). *Manuale di psicologia di comunità*. Bologna: Il Mulino.
- Zimmerman M.A. (2000). *Empowerment theory: Psychological, organizational, and community levels of analysis*. In J. Rappaport, E. Seidman (eds.), *Handbook of community psychology*. New York: Kluwer Academic, pp. 43-63.

### **Artículos de Diarios**

- s/a. "las ciudades de América latina, escenario de la supervivencia de los niños callejeros", en la Jornada, 4 de agosto de 1994.
- Cesar Guemes. "Signan 23 personalidades de AL un manifiesto a favor de la infancia", en la Jornada, 3 de octubre de 1999, Pág. 27
- Cason,J, Brooks, D. Banco Mundial: pobres, 58% de mexicanos; se agudiza la miseria en las zonas rurales" 23 de junio del 2001, La Jornada, Pág. 18.
- Fuentes, J.: "Huyen del hogar por abuso sexual el 32% de los menores" en La Jornada, 9 de agosto de 1999, pág. 52.
- Ramírez,B,, "En marcha plan contra la marginación", en la Jornada, 4 de octubre de 1999:58.

### **Sitografía**

- <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/prensa/2532.pdf>
- <http://www.informador.com.mx/mexico/2011/289097/6/si-se-olvida-de-la-vacunacion-su-celular-se-lo-recuerda.htm>
- [http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza\\_municipal/Presentacion/Pobreza\\_municipios.pdf](http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza_municipal/Presentacion/Pobreza_municipios.pdf)
- <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/prensa/2532.pdf>
- <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/05/los-programas-sociales-en-mexico-son-poco-efectivos-contra-la-pobreza>

<http://www.cepal.org/>

[http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_resources\\_exclusiones.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_exclusiones.pdf).

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/oct95/30oct95.html>

[http://esedesol.sedesol.gob.mx/calidad/Practicas\\_Exitosas/RI/14\\_INDESOL.pdf](http://esedesol.sedesol.gob.mx/calidad/Practicas_Exitosas/RI/14_INDESOL.pdf)

[www.ednica.org.mx](http://www.ednica.org.mx)

<http://www.camera.it/parlam/leggi/97285l.htm>

[http://www.infocooperazione.it/storia\\_coop.aspx](http://www.infocooperazione.it/storia_coop.aspx)

<http://www.alboan.org/archivos/286.pdf> Zubero.I, *“Solidaridad y voluntariado en un mundo insolidario”*

<http://www.ejournal.unam.mx/rca/191/RCA19105> Méndez, M.J.S, “El Neoliberalismo en México: ¿éxito o fracaso?”

<http://eprints-phd.biblio.unitn.it/742/>.Miele, Francesco, Università degli Studi di Trento, 2013.