

Programas para la inclusión digital y la concertación de actores en procesos de desarrollo territorial

Prudencio Mochi*

Este estudio analiza dos programas sociales orientados hacia jóvenes, vinculados con tecnologías de la información y la comunicación (TIC), ejecutados en los Centros Comunitarios de Aprendizaje en México, ubicados en territorios con rezago social. Se destaca, por una parte, la importancia que reviste la inclusión digital de este grupo etario, y, por otra, se examinan las alianzas y los esquemas asociativos entre diversos actores: gobierno, sector privado y sociedad civil, como estrategia de concertación que facilita la acción pública. En este sentido, se evidencian los puntos de conflicto, las implicancias de estos esquemas para el territorio, así como la contribución al capital social. Los datos e información recabados son resultado de una investigación realizada en el año 2010. Los hallazgos obtenidos dan cuenta de la importancia de estos programas, desde la percepción de los actores que participan en los territorios estudiados, y muestran, a la vez, los rezagos que aún permanecen, con el fin de ayudar a mejorar la condición social de los jóvenes y el desarrollo de capacidades. Por otra parte, no se garantiza el desarrollo de capacidades territoriales y el acceso participativo, universal e inclusivo a las TIC. En cuanto a las alianzas, el estudio encontró que se manifiestan de cooperación, aunque centralizadas, poco participativas a nivel local y de baja intensidad.

Palabras clave: apropiación de tecnologías de la información y la comunicación, alianzas.

* Investigador de tiempo completo en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Coordinador del Programa Cambio Mundial, globalización y desarrollo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador de la Red de Desarrollo Local y Empleo para América Latina y el Caribe, Nodo México. Sus líneas de investigación son: globalización y desarrollo local; sociedad civil y desarrollo; industria del software y cluster tecnológicos; estudios sobre tecnologías de la información y el conocimiento. Correo electrónico: <mochiprudencio@gmail.com>.

Los avances tecnológicos experimentados durante las últimas décadas del siglo xx y en pleno desarrollo durante el siglo que estamos viviendo, impulsaron una serie de procesos que pueden definirse como una nueva revolución o cambio de paradigma, tanto social, productivo como industrial. La importancia cada vez mayor que adquiere la innovación tecnológica y el conocimiento como factor preponderante en la generación de valor, en un contexto de globalización como el imperante, representan en sí mismos una fuerza transformadora de todos los ámbitos de la actividad social, el trabajo y la producción, el hogar y el consumo, el comercio, el entretenimiento, la socialización y la transmisión de saberes, la organización de las empresas y los Estados, la provisión de servicios y la circulación de todo tipo de datos y conocimientos.

En este escenario, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han adquirido una importancia preponderante debido a un conjunto de factores: la expansión acelerada y los cambios revolucionarios en el sistema de telecomunicaciones; los procesos vinculados al desarrollo de la red de redes –Internet–; la introducción y crecimiento exponencial de las computadoras personales, así como la explosión de las redes sociales.

Tales elementos se encuentran asociados a diversos modelos de desarrollo, cuyo principal componente diferenciador será el grado en que integren o excluyan a personas, grupos y naciones. Excede los límites de este trabajo sintetizar estos cambios e innovaciones que las TIC aportaron tanto a la sociedad como a la economía, la cultura y todos los ámbitos de la vida cotidiana, abordados ya, además, por muchos especialistas del tema (Castells *et al.*, 1999; Castells, 2001; Dabat y Ordóñez, 2000; Dabat, 2002).

Este trabajo pretende, en cambio, en el marco de estos procesos de irrupción de las TIC, reflexionar en torno a dos programas desarrollados en los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA) en México: Intel Aprender y Técnico Informático Comunitario. Estos programas están orientados a jóvenes de México que viven en zonas de alto y muy alto rezago social. Nos interesa, por una parte, analizar la importancia que reviste la inclusión digital de este grupo etario y, por otra, si los programas mencionados coadyuvan para ello. Consideramos que la inclusión digital se define de manera holística, es decir, no solo por las habilidades y técnicas adquiridas sino por las capacidades individuales y territoriales creadas, así como por la finalidad de sus

usos y contenidos. Por otra parte, se busca conocer, en particular, el entramado de los actores institucionales que participan en el diseño, ejecución y monitoreo de esta política social, centrados en el proceso de articulación y concertación entre ellos.

Precisamente, la hipótesis que acompañó esta investigación se basa en que los programas implementados en México para la inclusión digital son insuficientes para el desarrollo de estrategias, contenidos y aplicaciones que coadyuvan al desarrollo de capacidades tanto individuales como territoriales. Si bien las alianzas entre diversos actores facilitan la acción pública, mediante la apertura de oportunidades de aprendizaje, la forma vertical y de baja intensidad en poco contribuyen a dicha acción pública y a la construcción de capital social.

En este artículo presentamos en un primer momento la descripción en torno a referentes teóricos que sustentan este trabajo: la inclusión digital; las características de la concertación de actores, y la formación y modalidades en la construcción de alianzas y su contribución al capital social. En segundo lugar, exploramos, describimos y analizamos los programas seleccionados para este estudio, realizados en los CCA en México. Posteriormente, damos cuenta de las peculiaridades y modalidades de las alianzas construidas entre todos los actores que participan en estos programas. Por último, presentamos algunas conclusiones del trabajo.

Metodología y preguntas de investigación

El estudio intentó dar respuesta principalmente a las siguientes interrogantes: ¿en qué sentido los programas analizados contribuyen a la inclusión digital de los jóvenes?, ¿cómo se forman y articulan acuerdos o alianzas entre distintos actores para llevar a cabo los programas estudiados? A partir de estas preguntas eje, surgieron algunas otras subsidarias en el proceso de desarrollo de la investigación: ¿cómo se manifiestan los conflictos y las tensiones entre los diversos actores?, ¿cuáles son los factores que propician y cuáles los que obstaculizan el acercamiento entre gobierno, empresa, universidad y sociedad civil y empresa? y ¿cuál el valor agregado que generan las alianzas en el territorio?

A partir de las interrogantes y del conocimiento previo de dicho escenario (derivado de estudios anteriores de evaluación de programas

implementados en los CCA),¹ se estableció como supuesto el hecho de que, en el caso específico de los CCA, el modelo asociativo con el cual operan los programas que analizamos propicia un cierto tipo de concertación entre diversos actores, que tienen la oportunidad de establecer actividades y proyectos comunes en estos espacios. En este marco, la construcción de alianzas en torno a la actividad de los CCA podría significar un aporte al capital social de las comunidades.

En cuanto al método, el estudio partió de un diseño metodológico cualitativo, que buscó obtener datos para identificar la apropiación y creación de capacidades por parte de los jóvenes que participaron en los proyectos, así como la construcción de los procesos por parte de los distintos actores. El carácter de la metodología cualitativa permitió una primera identificación de los factores, de los sistemas de relaciones y de la dinámica del tema abordado. Se elaboraron una serie de dimensiones, que guiaron el trabajo de recolección de datos y su posterior análisis. Se considera que es un estudio exploratorio-descriptivo, explicativo (Selltiz *et al.*, 1965; Babbie, 1979), ya que en principio no se cuenta con investigaciones previas sobre el tema en ese contexto específico, y porque se orienta fundamentalmente a describir cómo es y cómo se manifiesta el fenómeno y sus componentes (Quivy y Campenhoudt, 2007), para finalmente analizar y explicar los datos obtenidos. La recolección de información y datos en campo se realizó a partir de la selección de cinco CCA, donde se realizan los programas Intel Aprender y Técnico Informático Comunitario, localizados en comunidades de diferentes entidades federativas: San Mateo, Amanalco, en el Estado de México; Aquixtla, en el estado de Puebla; Los Altos, Ayahualulco, en el estado de Veracruz; San Juan Cancuc, en el estado de Chiapas, y La Libertad, Escárcega, en el estado de Campeche. Para tal selección, se tomó como referencia dos estudios previos sobre los CCA, y se consideraron aquellos centros ubicados en entidades geográfica y socioeconómicamente diversas, que por contar con un alto número de CCA resultaban significativas.

Se efectuaron visitas a los cinco estados,² se aplicó una encuesta a todos los participantes de los programas, (alumnos nuevos que inicia-

¹ *Evaluación de impacto y resultados del Programa Intel Aprender*, reporte final de 2009 y 2010, y *Programa TIC: técnico informático comunitario*, reporte de evaluación de 2009 y 2010. Ambos textos son de Prudencio Mochi y Cristina Girardo y están en manos de Servicios a la Juventud, A.C.

² Para la realización del trabajo de campo agradezco la participación de las maestras Silvana Girardo y Anya Tinajero y de Juan Escobedo.

ron los cursos durante 2009, un total de 394, y los alumnos anteriores que habían finalizado alguno o ambos niveles del programa en el periodo de 2006 a 2008, un total de 415 jóvenes). Asimismo, se realizaron 27 entrevistas (individuales y grupales) a diversos actores implicados en la operación y funcionamiento de los CCA: representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC); promotores de los CCA (de los cinco estados visitados); delegados estatales y representantes de las oficinas centrales de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); representantes de los gobiernos municipales y de empresas privadas, y académicos y otros actores comunitarios (representantes de comités de base locales, autoridades ejidales). Al ser una investigación cualitativa, la selección de los entrevistados fue intencionada, con el objetivo de seleccionar estratégicamente los informantes que arrojarían información valiosa y significativa para la investigación. El periodo de levantamiento de los datos fue de junio a diciembre de 2010.

A continuación se analizan los referentes teóricos que se utilizaron en el trabajo.

Inclusión digital

En el marco de la sociedad de la información y la comunicación, la inclusión digital se abre a nuevas capacidades que permiten adquirir estrategias del pensamiento y acción mediante diversas estrategias: el uso de computadoras, la capacidad de utilizar las redes de computadoras, profundizar posibilidades expresivas y comunicativas, así como fortalecer la autonomía personal. Estas capacidades no se centran en torno al acceso (tal como la retórica y el análisis que prevalentemente se hace), sino sobre cómo, por quiénes, bajo qué circunstancias y con qué objetivos se utilizan las TIC.

Sin embargo, lo que predomina hoy en este tipo de inclusión es la adquisición de técnicas y habilidades en el aprendizaje del *hardware* y el *software*, cuando de lo que se trata es, además de lo expresado, generar también capacidades que tengan que ver con las necesidades concretas de los individuos que actúan en territorios específicos, para mejorar sus condiciones de vida. Se trata, pues, de pensar la inclusión digital de manera más holística, donde se fortalezcan tanto las capacidades individuales como territoriales (Mochi, 2008, 2010). Contar con una com-

putadora y estar conectado a la red de redes —como es Internet— no es suficiente para pensar que los individuos están incluidos digitalmente, sino más bien es la finalidad de sus usos, los contenidos y los objetivos los que definen de mejor manera la inclusión digital.

También es importante destacar el déficit en conectividad y acceso; por ejemplo, la falta de banda ancha pone de manifiesto la dificultad que tiene un gran número de personas, en especial la población que vive en zonas de alto y muy alto rezago social en México, para acceder a las TIC, en especial Internet, y a los beneficios que de ello puede derivarse en términos de educación, información, comunicación, servicios de gobierno, participación ciudadana y salud, entre los servicios más significativos demandados por la población tanto en el ámbito local como regional. Este sector de la población, y en particular los jóvenes, no cuentan con computadoras ni acceso a la red, quedando así excluidos de las ventajas derivadas de este servicio, lo que ha dado lugar a lo que muchos autores han denominado *brecha digital* (Castells, 2001; Rodríguez, Ibáñez y Pimienta, 2003). De acuerdo con la definición adoptada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el término *brecha digital* se refiere a la brecha entre los individuos, hogares, empresas y áreas geográficas en diversos niveles socioeconómicos con respecto a sus oportunidades de acceso a las TIC y a su uso de Internet para una amplia variedad de actividades. Refleja, además, variadas diferencias entre y en el interior de los países (<www.oecd.org>). Precisamente como respuesta a esta brecha digital se plantea el concepto de *inclusión digital*.

No podemos obviar que el acceso tanto a la red, a los equipos informáticos, así como a los contenidos es básico para garantizar esta inclusión digital. Sin embargo, este acceso no debe ser interpretado solo como una cuestión técnica o de infraestructura (donde también existen importantes intereses comerciales implicados en la provisión del acceso: empresas telefónicas, proveedores de banda ancha y de conexiones satelitales). El acceso a las TIC, para enfrentar la brecha digital, puede tornarse más utilizable y útil, con el “uso efectivo”³ de sus usuarios. Entendiendo como tal el desarrollo de estrategias y aplicaciones para usar las TIC que apoyen el desarrollo local, la justicia social y el empoderamiento político, asegurando el acceso

³ El *uso efectivo* puede ser definido como la capacidad y la oportunidad de integrar exitosamente las TIC en la realización de objetivos identificados individual o colectivamente (Gurstein, 2005: 113).

en los lugares y a las personas a los servicios de educación y salud; posibilitando el control local de la producción y distribución de la información y asegurando la supervivencia y la vitalidad de las culturas indígenas, como objetivos más posibles y significativos (Gurstein, 2005: 108).

No podemos generalizar que el acceso y apropiación de las TIC sea un proceso lineal e igual para todos. Esto da lugar a un nuevo tipo de excluidos: los analfabetos digitales, o los que quedan fuera de la inclusión digital. Como suele ocurrir en otros ámbitos, el de las TIC está marcado por una dramática inequidad distributiva tanto entre países como al interior de ellos. También existe una gran dispersión en términos de costos y cobertura de telecomunicaciones, capacitación de recursos humanos, que van dejando serios rezagos en términos no solo económicos sino también sociales. Estos rezagos son tantos individuales como territoriales.

Precisamente la intención expresada por el gobierno de México y otros actores que participaron en los programas estudiados está orientada a subsanar esta brecha digital y fomentar el acceso de los jóvenes a las TIC, sobre todo para aquellos que viven en territorios vulnerables.

En varios países de América Latina y el Caribe se han venido realizando políticas y programas públicos asociados a las TIC, con énfasis en iniciativas cuyo objetivo es acortar precisamente la brecha digital, universalizar el acceso a Internet y avanzar en materia de gobierno electrónico, entre otros aspectos. En este sentido, y por cuestiones de espacio en este artículo, citamos como referencia de estos programas el trabajo realizado por Pablo Villatoro y Alisson Silva (2005), *Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC). Un panorama regional*, donde se analiza y compara el estado de avance de las políticas y programas del ámbito público asociados a las TIC, a la vez que examina las principales experiencias de superación de la brecha interna, en particular en la informatización en las escuelas públicas y la implementación de los telecentros como una nueva forma de desarrollo local.

Las características de la concertación de actores: Estado, empresa, universidad y sociedad civil

Los actores actúan en el territorio desde su propia lógica e interactúan entre sí; utilizando su capacidad de acción construyen un presente y

un futuro, proyectan, comunican, interpretan y actúan de manera intencionada. Generan, a la vez, instituciones que les permiten al mismo tiempo ser sujetos colectivos. En este sentido, las instituciones –producto de la interacción entre los actores– materializan las iniciativas, transformándolas en eficientes y productivas. Ahí radica la importancia de concertar actores –frente a propuestas de programas orientados a la generación de capacidades–⁴ de acuerdo con un proyecto colectivo, que permita diseñar y actuar en políticas territoriales, que no se limiten a resolver problemas de corto plazo, sino que permitan pensar en proyectos de largo alcance (Mochi, 2008: 38).

En los distintos niveles –nacional, estatal y local–, los actores desarrollan estrategias, ya sea de tipo político (concertación de actores, creación de instituciones, distribución de poder, participación ciudadana, inversiones públicas calificadas, políticas públicas), económico (recursos y atractivos para la localización de empresas, promoción de la economía social, políticas de capacitación y promoción del empleo, políticas para pequeñas y medianas empresas e innovación), cultural (promoción del patrimonio ambiental, histórico, artístico), y científico y tecnológico (inversión en investigación y desarrollo, transferencias tecnológicas, políticas educativas activas).

Esta concertación de distintas fuerzas sociales, políticas y económicas presentes en distintos ámbitos pero con espacial énfasis en lo local, con el fin de dirigir la realización de objetivos comunes, es definida como *pactos territoriales*. Con esta herramienta basada en la programación negociada, los distintos actores individualizan una serie de objetivos, seleccionando los proyectos de intervención compatibles con tales propósitos, y acordando un conjunto de medidas para facilitar y sostener su ejecución (Carmona, 2006: 118). El fin último de los pactos territoriales es potenciar la acción colectiva y la producción de bienes públicos locales (tangibles e intangibles).

El pacto puede representarse como una forma de acción institucional, basada en procesos de toma de decisión consensuada o concertada, inspirada en los principios de la democracia deliberativa, de la cooperación y la concertación. Estos principios son introducidos

⁴ En este artículo nos referimos al concepto de capacidades individuales y territoriales a partir de los trabajos de Amartya Sen y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1998; 2006; 2007).

como nuevos criterios de regulación y coordinación en las relaciones entre actores institucionales y socioeconómicos, y entre intereses públicos y privados en la implementación de políticas para el desarrollo territorial-local.

Concertar actores no significa que todos deben pensar lo mismo, se trata más bien de deliberar en torno a un proyecto para alcanzar acuerdos, en el respeto de las distintas lógicas de cada actor participante. La concertación presupone la reproducción constante “del capital sinérgico” (Boisier, 2001), concepto que hace referencia a la capacidad de una sociedad para articular, provechosamente, sus recursos endógenos, tangibles y no tangibles, favoreciendo ámbitos de encuentro, intercambio horizontal y concertación de intereses entre actores, mediante la identificación de contextos institucionales que los favorecen. La construcción de un pacto territorial presupone, además, la movilización de actores locales y su participación en torno a un proyecto (tramas institucionales).

En los casos analizados en este trabajo, se observa como el Estado, a través de la Sedesol y el Programa de Microrregiones, transfiere fondos a una OSC (Servicios a la Juventud, A.C.: Seraj), en alianza con una empresa del sector privado (Intel), con la condición de que los actores locales establezcan relaciones de cooperación, compartan conocimiento, y se legitimen recíprocamente en pos de objetivos comunes. En otros programas, no analizados en este trabajo, también participan instituciones de educación superior (el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey: ITESM). La expectativa es que los actores locales se apropien de los beneficios aportados y se puedan replicar estas experiencias en otros contextos locales. La acción pública de los actores locales y la construcción de capital social son factores que, a través de la producción de bienes públicos y colectivos, condicionan las oportunidades de desarrollo de un territorio delimitado.

En este sentido, se trata de aunar esfuerzos para lograr concretar proyectos en torno a temas como la inclusión digital. Es, sin duda, mediante la concertación entre gobierno, sector privado y sociedad civil, con políticas de Estado que apoyen diversas iniciativas, que orienten su trabajo hacia los jóvenes desfavorecidos, donde estos podrán desarrollarse, integrarse a la sociedad, con el fortalecimiento de sus capacidades y las del territorio en donde habitan.

La formación y modalidades en la construcción de alianzas

Se entiende por alianzas la relación establecida entre diversos actores en el territorio, que se constituyen como estrategias de trabajo. Sin embargo, no toda relación puede denominarse alianza; es necesario que exista una relación horizontal y de cooperación entre socios que trabajan por alcanzar un objetivo común, y que compartan a su vez los riesgos que surgen cuando se llevan a cabo proyectos y acciones (Casas y Luna, 1997).

Las alianzas se basan en el supuesto de que un actor solo no puede realizar todas las tareas necesarias, y entonces los acuerdos se formalizan en diversas modalidades y se definen roles para su desarrollo, que pueden ser temporales (para tareas específicas), o permanentes (alianzas estratégicas), en el caso de iniciativas que van más allá de un proyecto. Las alianzas pueden, a su vez, ser de corto o largo plazos, según el tiempo requerido para lograr el propósito común; y generan tipos de gestión que pueden tipificarse como de “corresponsabilidad”, de “gestión asociada” o de “subsidiaridad” (Girardo, 2007).

La tipología que caracteriza la interacción entre distintos actores indica que es posible encontrar alianzas de los siguientes tipos:

- De dependencia: se trata de alianzas en las que una de las partes se encuentra en situación de subordinación respecto de la otra. La actuación de uno de los actores resulta determinante para el sostenimiento de la actividad conjunta y la participación de los demás.
- De cooperación: se entiende como aquel trabajo conjunto en el que cada actor aporta los recursos que tiene disponibles, y suma al fin común.
- De conflicto: son alianzas que se establecen en una situación de coyuntura, generalmente determinada por la presencia de un problema común a las partes. Por ejemplo, los acuerdos que pueden establecerse en una situación de desastre natural o accidentes, y que se disuelven una vez resuelta la situación de conflicto.
- De interdependencia: a diferencia de la relación de dependencia, en la que una parte se encuentra en situación de superioridad, en este caso se trata de alianzas en las que existe una mutua dependencia entre los actores. Es decir, las partes se necesitan mutuamente para la consecución del fin, y por tanto es la necesidad la que mantiene la relación, y no necesariamente la convicción de compartir fines.

- De imposición: se da cuando una de las partes decide establecer relación con las otras e impone las condiciones, sin dar lugar a que se negocien los medios ni los fines del proyecto común.
- De corresponsabilidad: se trata de alianzas en las que las partes asumen un compromiso compartido que incluye todas las fases de desarrollo del proyecto común, desde el diseño hasta la ejecución y la evaluación de resultados.

A los criterios antes mencionados, podemos agregar otros que se consideran relevantes para clasificar las modalidades de participación y articulación de los actores:

- Escala territorial de las alianzas: implica determinar a qué nivel –local, regional o nacional– pertenecen los actores participantes.
- Instancias de participación: tiene que ver con la distinción entre procedimientos participativos (encuestas, audiencias públicas, iniciativas populares, referéndum) y órganos participativos (consejos, comisiones, etcétera) (Cunill Grau, 2004). Este aspecto adquiere relevancia en relación tanto con la calidad de la participación como con los actores involucrados, ya que si se trata de órganos participativos, esto implica un proceso sistemático que facilita la negociación y la deliberación, a la vez que supone cierta restricción a la participación de los ciudadanos. En cambio, los procedimientos llaman a la participación amplia de la ciudadanía, pero en momentos puntuales y generalmente para aprobar o rechazar iniciativas estatales.
- Momento de las alianzas para la gestión de los programas: en este caso es preciso distinguir entre la participación en la formulación de políticas y/o programas y decisiones públicas, que permite participar en el diseño y la elaboración de las políticas, y la participación en la gestión de programas o servicios públicos (Cunill Grau, 2004). Esta modalidad da lugar a formas de colaboración de algunos actores (por ejemplo, las OSC), solo en la fase de ejecución de las acciones, y es resultado del proceso de transferencia de funciones del Estado a la sociedad. Una última modalidad implicaría la participación en la evaluación y control de las políticas.
- Intensidad de la alianza: este criterio se vincula al grado en que los agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica (Cabrero Mendoza,

2004). Se puede hablar de: a) *intensidad baja*: cuando los beneficiarios son más bien receptores, y es una modalidad propia de los programas asistencialistas; b) *intensidad media*: los ciudadanos se convierten en sujetos actuantes mediante mecanismos de consulta, generación de propuestas y otras modalidades, y c) *intensidad alta*: cuando los ciudadanos y beneficiarios asumen una participación estratégica, no solo como consultados, sino también como tomadores de decisiones sobre las orientaciones y prioridades del programa o proyecto. Según Enrique Cabrero Mendoza, cuando las prácticas pueden ubicarse en esta última modalidad, estaríamos frente a auténticas redes de política pública con elementos de corresponsabilidad e institucionalización.

Las alianzas y su contribución a la construcción de capital social

La formación de alianzas entre diversos actores constituye la posibilidad de potenciar el desarrollo de capital social en los territorios. Con el término *capital social* se hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto. Para algunos autores (Putnam, 1993), el desarrollo de capital social es lo que produce cooperación y civismo; sin embargo, es necesario aclarar que existe un amplio abanico de acepciones y matices tanto para definir qué se entiende por capital social como para su aplicación (Durstor y Miranda, 2001).

Durante la Conferencia internacional Hacia un nuevo paradigma: Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, organizada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Universidad del Estado de Michigan, en Santiago de Chile, en septiembre de 2001 (Atria *et al.*, 2003), se alinearon algunos ejes principales para abordar la definición del concepto, los cuales tomamos como referencia para nuestro trabajo. El capital social es entendido como una capacidad específica de movilización de determinados recursos (liderazgo, empoderamiento, asociatividad) por parte de un grupo, y también se remite a la disponibilidad de redes de relaciones sociales.

Puesto que los CCA —nuestro escenario de estudio— se ubican en zonas de alta y muy alta marginación, y que en su mayoría presentan bajos índices de desarrollo, estos factores resultan de sumo interés, en especial si consideramos la participación de las OSC en la ejecución de los programas, cuya presencia en estos espacios comunitarios nos permite pensarlas como agentes movilizados del tejido social local. En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1998) sostiene que las OSC son fuente de capital social por su capacidad de innovación y de establecimiento de relaciones directas, por su potencial para estimular el diálogo con el conjunto de actores y apoyar el fortalecimiento de sus propias capacidades y por la capacidad para el establecimiento de redes.

Se presupone que la construcción de alianzas provee un mayor grado de información, racionalización, eficacia y eficiencia en la generación de políticas públicas y, en sí, potencia las relaciones de confianza entre los actores, la cooperación y la reciprocidad, los que constituyen los ejes fundamentales del capital social.

Los Centros Comunitarios de Aprendizaje

Surgimiento y esquema de funcionamiento

En función del análisis de los programas mencionados, reconstruimos brevemente las características de los CCA y dónde operan. El momento de surgimiento de los CCA se ubica, por una parte, durante el lanzamiento del Sistema Nacional e-México, acción impulsada en 2001 por el gobierno de Vicente Fox, con el propósito de combatir la brecha tecnológica y digital, y conducir al país a la Sociedad de la Información, y, por otro lado, mediante la existencia de una iniciativa de extensión educativa del ITESM, que había desarrollado ya el modelo de un centro comunitario de aprendizaje. Así, los CCA se destinan a brindar educación a distancia a comunidades pobres y rezagadas. De esta forma, la Sedesol, por medio de un convenio de colaboración con el ITESM, comienza a instalar CCA a lo largo del territorio. La Sedesol incluyó la creación y difusión de estos centros en su Unidad de Microrregiones, a través del Programa de Desarrollo a Zonas Prioritarias (PDZP). Por esa razón los CCA se ubican en municipios de alta

y muy alta marginación social,⁵ que generalmente coincide con las zonas rurales.

Según la definición que proporciona la Sedesol, un CCA es “un espacio de capacitación y educación para la comunidad con una oferta educativa flexible en tiempo y espacio”. Los objetivos con que se crearon son: a) llevar educación de calidad, información y comunicación a las comunidades marginadas del país, a través de cursos y programas que apoyen su capacitación y desarrollo; b) estimular las capacidades personales para generar nuevas habilidades que eleven la calidad de vida, y c) promover el desarrollo comunitario en tres dimensiones: humana, social y económica.

Además de los criterios de la Unidad de Microrregiones para establecer las zonas donde se crearán los CCA, también se han determinado otros criterios o requisitos que se requieren en una localidad para que cuente con un centro de este tipo:

- Que la localidad corresponda preferentemente con las catalogadas como estratégicas por la Unidad de Microrregiones.
- Que cuente con un local que ofrezca seguridad para la instalación de los equipos y que su ubicación sea accesible para toda la comunidad.
- Que cuente con servicios de infraestructura básicos.
- Que el municipio acepte firmar una carta compromiso donde se especifican lo que debe asumir el ayuntamiento para la instalación y operación del CCA, como es el salario del promotor, el pago de energía eléctrica, la conectividad, entre otros, y que elabore un acta de cabildo firmada por el presidente municipal o ejecutor.
- Que se prevea la formación de un comité de base local, el cual apoyará en el seguimiento a la apertura y operación del CCA.

Los CCA constituyen una iniciativa de apertura de un espacio público para la conectividad, acceso y uso de las TIC, impulsada por el Estado, en

⁵ El Conapo establece un índice de marginación de los municipios y localidades de: Muy bajo; Bajo; Medio; Alto, y Muy alto grado. Se determina según el impacto global de las privaciones que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación y la salud, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes de primera necesidad. Para su cálculo se utiliza como fuente la base de microdatos del II Censo de Población y Vivienda 2005, proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Consejo Nacional de Población, 2006).

concertación con instancias estatales y municipales, con la participación del sector privado y de la sociedad civil y con diversas modalidades de funcionamiento. Se trata de un modelo asociativo de operación, ya que en todos los casos, para que se abra un nuevo centro, deben participar, en principio, el gobierno federal, la academia –a través del ITESM– y un socio local que generalmente son los ayuntamientos. Existen casos –aunque pocos– en que el socio local es una organización o asociación civil.⁶ También se ha establecido, como condición de apertura de estos centros, la conformación de un comité de base local. Se trata de una estructura comunitaria constituida por un presidente, un secretario y un tesorero, cuyas funciones son: garantizar el buen funcionamiento del CCA y auxiliar al promotor en lo que requiera, así como representar los intereses de la comunidad en la toma de decisiones relativas a la operación del dicho espacio. El comité de base se elige en la instancia de asamblea comunitaria, que puede ser convocada por las autoridades municipales o por el gobierno federal a través de las delegaciones estatales de la Sedesol.

Los usuarios de un CCA son por lo general personas con dificultades para el acceso a este tipo de servicios, producto de la ubicación geográfica del territorio donde viven o por su condición social. Si bien los CCA están destinados a personas de todas las edades, se ha observado que son los niños en edad escolar y los jóvenes quienes más frecuentemente asisten a los centros, manteniéndose aún una brecha de acceso importante en personas adultas y adultas mayores.

Los CCA fueron concebidos como punto estratégico para facilitar la inclusión digital y ofrecen la posibilidad de activar un mecanismo de empoderamiento comunitario y desarrollo de capital social, siempre que existan programas o actividades que permitan a las personas apropiarse de las herramientas que allí se ofrecen y poder darles un uso afín a sus demandas y necesidades. Aunque si bien esto se logra aún de manera irrelevante, como veremos en párrafos posteriores.

⁶ Es el caso de dos comunidades en el estado de Chiapas, donde el socio local del CCA son organizaciones de productores cafetaleros, y una comunidad en el Estado de México, donde una organización de la sociedad civil solicitó este año la apertura de un centro y se hará cargo de su funcionamiento.

El Programa Intel Aprender en México

Este programa operó en los CCA. Se trata de una iniciativa global creada por Intel® Innovación en Educación, en colaboración con gobiernos y agencias de educación de varios países. Está diseñado para fomentar el “pensamiento innovador” para el siglo XXI y las habilidades tecnológicas a través de la educación de la comunidad.

El objetivo global de esta acción es reducir la brecha tecnológica mediante la capacitación de facilitadores y estudiantes en habilidades técnicas y comunitarias que les permitan competir en el siglo que corre. Para ello, a través de un modelo de aprendizaje, basado en el hacer y centrado en el estudiante, se estimula que los niños y jóvenes desarrollen conocimientos sobre la alfabetización tecnológica, el desenvolvimiento intrapersonal de pensamiento crítico y las competencias interpersonales de colaboración, al mismo tiempo que se involucran con la realidad de sus comunidades y proponen opciones para su desarrollo.

El Programa Intel Aprender estuvo inicialmente dirigido a niños y jóvenes de ocho a 16 años de edad, pero recientemente se elevó la edad máxima a 25 años. Su currícula tiene una duración de 60 horas, impartidas en dos niveles, de 30 horas cada uno.

El nivel uno se denomina Tecnología y comunidad, e introduce a los estudiantes en habilidades tecnológicas, tales como el procesador de textos, gráficos, hoja de cálculo, multimedia y búsqueda por Internet, a través de actividades y proyectos. Los estudiantes descubren cómo el uso efectivo de las computadoras puede ayudar a mejorar sus comunidades. El nivel dos, denominado Tecnología en el trabajo, muestra a los estudiantes cómo las computadoras son usadas en una gran variedad de trabajos y carreras. Con el empleo de complejas herramientas de *software*, los estudiantes crean proyectos en una gama que va del diseño de una encuesta, hasta el desarrollo de un plan de gestión, el cual un ingeniero local puede crear antes de iniciar un proyecto de construcción.

El programa es diseñado, financiado, asesorado y evaluado a nivel internacional por Intel. En México está a cargo de Seraj (ver anexo 1), organización que coordina el proyecto y vigila su implementación, asesora y da seguimiento a los CCA e instituciones asociadas que los operan. Seraj colabora con la Academia Internacional de Tecnología y

Conocimiento y la Universidad Pedagógica Nacional en la traducción y adaptación de los materiales de enseñanza al contexto de las comunidades mexicanas, a la vez que brinda apoyo pedagógico a los centros participantes mediante la capacitación a educadores y jóvenes; y evalúa el desempeño del programa.

Intel Aprender opera en centros comunitarios, bibliotecas, escuelas, etcétera, por medio de la participación de las instituciones socias: la Secretaría de Educación Pública de Chiapas; el Programa Microrregiones de la Sedesol; la Dirección General de Bibliotecas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; el Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Estado de México; la Impulsora de la Cultura y las Artes. I.A.P.; el Fondo para Niños de México, A.C.; el Servicio de Promoción Integral Comunitario Juvenil, A.C. (Tehuacán, Puebla); el Patronato Pro Zona Mazahua, A.C.; la Fundación Amparo, A.C., y el Comité para la Democratización de la Informática.

En la actualidad, el Programa Intel Aprender se implementa en 23 estados del país. Desde 2004 hasta abril de 2009 se han capacitado a más de 60 000 estudiantes.

El Programa Técnico Informático Comunitario

Este proyecto forma parte de las distintas actividades llevadas a cabo por Seraj, también implementado en los CCA, orientado a fortalecer las capacidades de las personas y del territorio, en tecnologías de la información (TI). En este sentido, esta acción se propuso, específicamente, contribuir a la formación para el trabajo mediante la mejora de la empleabilidad en el ámbito de las TI, en comunidades mexicanas con alto y muy alto rezago social, para impulsar así el desarrollo comunitario. Entre las capacidades que promueve el proyecto se encuentra el aprendizaje en montaje, arreglo y mantenimiento de computadoras, que dan sentido al nombre del proyecto: Programa TIC: Técnico Informático Comunitario.

Junto con estos aprendizajes el proyecto ofreció un prediagnóstico de 167 municipios de 21 estados, donde brindó información acerca de variables que ofrecen un panorama sobre población, educación, salud, comercio y abasto, vivienda, servicios públicos, medios de comunicación, vías de comunicación, mercado de trabajo, gobierno, tecnologías y conectividad,

El proyecto fue ejecutado por Seraj, con apoyos financieros de la Sedesol. Contó, asimismo, con la colaboración y el aporte de Intel, la cual facilitó el modelo desarrollado en Brasil con el nombre de *Aluno Técnico*.

El proyecto tuvo alcance nacional, se implementó en 21 estados, se capacitaron 187 promotores, quienes adquirieron las habilidades en el montaje, arreglo y mantenimiento de computadoras.

Análisis de los programas

Al analizar los resultados obtenidos en la investigación realizada, podemos sintetizar los siguientes hallazgos encontrados.

Adquisición de capacidades

En cuanto a la adquisición de capacidades, el Programa Intel Aprender es altamente valorado, tanto por los niños y jóvenes beneficiarios como por los facilitadores (también jóvenes). Ambos actores consideran al programa de gran ayuda para ellos mismos y para la comunidad en general, permitiéndoles acercarse a la tecnología; perder el miedo; desarrollar habilidades. Esta percepción positiva de los actores se le debe enmarcar en la gran carencia –anterior a los programas–, donde la mayoría se enfrentaba por primera vez con la tecnología informática. Esto, sin embargo, no debe confundirse con una alfabetización digital que, por una parte, recupere los saberes y necesidades de las personas y, por otra, interactúe con nuevos contenidos y conocimientos. Asimismo, se agudiza la situación ante la carencia de infraestructura técnica que pueda sostener esta tecnología, en muchos casos a nivel de servicios básicos como la electricidad, y la incorporación de la banda ancha, aspectos todos que no permiten el acceso digital en estas poblaciones, lo que rezaga aún más el desarrollo social y comunitario.

Las ventajas del potencial ofrecido por las TIC se ven limitadas por estos programas que presentan contenidos empaquetados, lo que obstaculiza los objetivos para los cuales deberían utilizarse las TIC, sobre todo en zonas de alta marginación social.

Sin embargo, en el estudio se destaca el posicionamiento que lograron los CCA como espacios en los cuales se pueden desarrollar políticas que brinden el acceso a las TIC. La apertura de estos espacios siempre es

bienvenida, en el sentido de que pueden desempeñar un papel crucial en la superación de la brecha digital, siempre y cuando sus objetivos y estrategias apunten hacia ello.

En cuanto a la apropiación individual, aunque si bien es incipiente, los entrevistados valorizaron los conocimientos incorporados. Sin embargo, no los relacionan con capacidades territoriales, que se necesitan para poder pensar en el desarrollo de la comunidad, y no solo como apropiación individual. Pensar en potenciar la inclusión de los jóvenes en procesos de desarrollo local implica ampliar los componentes de la currícula de este programa en función de las necesidades de cada lugar.

Algunos de los resultados obtenidos se consideran incipientes y significativos, porque de alguna manera se repiten y podrían ampliarse al territorio mexicano, pero es necesario observar que el hecho de que el Programa Intel Aprender sea implementado con una currícula homogénea, en un país como México, que presenta una diversidad de contextos tan heterogénea, implica reconocer que los resultados y el impacto que el programa pueda tener han de ser tan variados como diversos. El grado de apropiación de las herramientas informáticas, el desarrollo de capacidades críticas y de trabajo en equipo, así como la aplicación de esas capacidades en otras actividades y tareas, no pueden ser medidas ni evaluadas con la misma vara, si no es función siempre de las particularidades de cada contexto.

En cuanto al Programa Técnico Informático Comunitario, uno de los aspectos que se debe destacar es que en las comunidades donde se aplica no existen lugares donde los jóvenes puedan capacitarse en mantenimiento y reparación de computadoras, por lo cual el impacto del programa en estas localidades es un gran acierto, sumado a que la mayoría de los participantes nunca habían tomado cursos sobre estos temas, y se ha manifestado como una necesidad. El hecho de reparar y arreglar las computadoras (reciclando las que donan empresas y organismos gubernamentales) no solo les favorece este aprendizaje sino que les permite contar con más equipos para los centros. Consideramos que el proyecto puede incluirse en las buenas prácticas como experiencia que ha arrojado resultados positivos, demostrando su eficacia y utilidad en un contexto específico, aunque si bien faltan muchos aspectos para profundizar. Por lo tanto, el acceso y el uso efectivo de las herramientas y redes son críticas para la reducción de la pobreza, la inclusión digital y la creación de mejores condiciones de vida. En este sentido, conside-

ramos loable continuar mejorando estos proyectos y acciones en torno a las necesidades de los territorios (en servicios de salud, educación, ambiente, cultura, microempresas, equidad de género, etcétera), que permitan disminuir tanto la brecha digital como las condiciones de inequidad de las personas que habitan estas comunidades.

Formación de alianzas y su aporte al capital social de los territorios

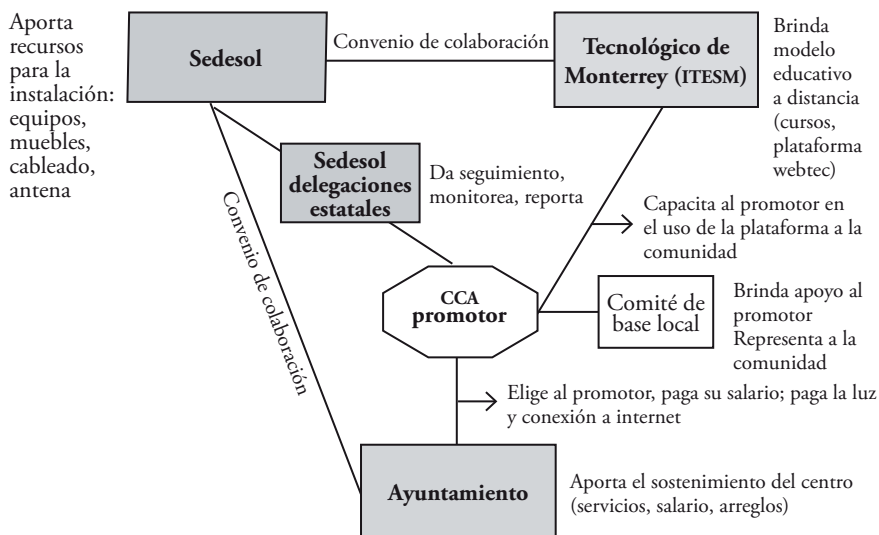
A fin de relacionar el modelo asociativo de los CCA y su contribución al capital social de los territorios, de acuerdo con los criterios seleccionados, exponemos las siguientes observaciones:

Actores y sectores involucrados

Como hemos mencionado, los CCA surgen y se instalan a partir de un modelo de operación asociativo desarrollado por el ITESM, que dentro de su Vicerrectoría de Desarrollo Social había echado a andar este modelo para dar respuesta a las demandas de acceso a la educación, disminuir la brecha digital y contribuir a reducir el rezago educativo. Más tarde, se establece el convenio de colaboración entre la Sedesol y el ITESM para el desarrollo conjunto de los centros. Además, se busca un socio local, que debe ser quien garantice la continuidad del centro, es decir, que pueda asumir los costes de servicios como la luz, el agua y la conectividad, así como de los salarios de las personas encargadas. El socio local, por lo general, está representado por los gobiernos municipales. Este esquema mixto de operación de los CCA se completa con la conformación de un comité de base local encargado de representar a la comunidad y apoyar al promotor en sus decisiones. En la figura 1 se presenta el esquema asociativo.

En su realidad cotidiana, este esquema presenta varias dificultades, sobre todo en lo que respecta al socio local, los ayuntamientos, ya que estos deben garantizar el pago de los servicios y del promotor, lo cual en muchos casos no se cumple por razones que expondremos más adelante. Por otra parte, no en todas las comunidades funciona correctamente el comité de base; aunque se haya nombrado a las personas, en algunos casos estas no tienen una participación activa. Derivado de ello, en muchos centros no se puede ofrecer la oferta de cursos del ITESM por

Figura 1. Esquema operativo de los CCA



falta de conectividad. Ante esta situación, la Sedesol decidió a partir del 2010 hacerse cargo gradualmente de la conectividad de los CCA, proceso que poco a poco se ha ido poniendo en marcha.

La gama de actores se amplía con la participación de las OSC que ejecutan o desarrollan actividades y programas en los CCA. La característica observada es que la mayoría de las veces se trata de organizaciones de carácter nacional, y que han establecido los acuerdos con el gobierno federal. Solo la Fundación León XIII (en Aquixtla, Puebla) opera directamente con el CCA en el ámbito local y sin un convenio formal de colaboración. El sector privado forma parte de la alianza en tanto es el desarrollador de dos de los programas que operan en los centros (Programa Intel Aprender y Programa TIC).

Iniciativa de los acuerdos establecidos

Se indagó acerca de la forma en que se construyeron las alianzas y qué actor o actores han sido los que plantearon la iniciativa de trabajo asociativo, a fin de saber cuál es el rol que asumen las OSC en esta dinámica. De acuerdo con los resultados obtenidos, hasta el momento en todos los casos de participación de las OSC han sido estas las que se han acercado al gobierno federal con propuestas, y a partir de ese momento se

inician negociaciones para su aprobación y comienzo de actividades. Se puede señalar que las negociaciones se realizan en las oficinas centrales de la Sedesol y no en las delegaciones estatales, aunque una organización vaya a operar en una entidad federativa en particular.

Escala territorial de las alianzas

Respecto del nivel al que pertenecen los actores involucrados, existe una situación singular, pues si bien en el esquema de operación participan los gobiernos federal y municipal y distintas OSC, así como empresa y academia, no necesariamente se encuentran representados los intereses locales. Más allá de la participación del comité de base local (que no en todos los casos funciona efectivamente), este esquema asociativo viene dado y es concertado en instancias previas al ámbito local y, de hecho, con los sucesivos cambios de administraciones municipales –cada tres años–, quienes asumen como autoridades reciben este esquema sin mayor información al respecto. Por esa razón, si bien la escala de la alianza podría considerarse como mixta, sus particularidades indican que no necesariamente todos los actores han concertado su papel en igualdad de oportunidades. Se dan desencuentros, por un lado, entre las sucesivas administraciones municipales, y, por otro, entre los propios actores locales, municipales y ejidales.

Instancias de participación

Con este criterio se busca reconocer tanto los órganos como los procedimientos de participación en la conformación de las alianzas. Este punto se vincula con el anterior, ya que se dan dos situaciones: si consideramos las alianzas que establecen las OSC para implementar sus actividades en los CCA, encontramos que los diálogos y las negociaciones se hacen en la “mesa chica”, es decir, entre representantes de las organizaciones, del gobierno federal y de otros actores, si correspondiese. En el nivel local, la única instancia donde tiene participación la ciudadanía es la asamblea comunitaria que se lleva a cabo para la elección del comité de base local. De acuerdo con este criterio, encontramos que existen procedimientos de participación, y no órganos como tales. No obstante, queda a consideración de cada organización si hace partícipe a la ciudadanía local al momento de realizar las actividades.

Momento de las alianzas para la gestión de las políticas

Este eje de análisis implica determinar si las OSC están participando en la elaboración, en la ejecución o en la evaluación y control de la política. Antes precisamos que, en el momento en que se asumió como política social la instalación de los CCA, el gobierno federal buscaba atender la pobreza de capacidades⁷ a partir del acceso a las tecnologías y a la educación (no formal) en comunidades marginadas. Si bien la responsabilidad directa de la Sedesol tiene que ver con la instalación de la infraestructura necesaria para la apertura de los centros, también debe garantizar que existan contenidos educativos. Es entonces cuando tienen participación las OSC, que presentan sus propuestas de contenidos para esos espacios. Por tanto, el momento de la política en que las OSC tienen participación es en la ejecución, no obstante que se les permite cierta libertad para presentar propuestas de contenidos, que varían en temáticas, modalidades y sectores de la población a los que se dirigen.

Intensidad de la alianza

Según se ha mencionado, la interacción de los actores en una alianza puede ser de intensidad baja, media o alta. Si consideramos la participación de los beneficiarios y de la ciudadanía en el proceso de instalación de los CCA y en la definición de sus contenidos, se puede decir que esa interacción es de baja intensidad, ya que los beneficiarios son más bien receptores de los acuerdos tomados en otras instancias. Pero si pensamos que la participación de las OSC estaría representando en sus fundamentos a la propia sociedad, entonces podríamos considerar esa interacción como de intensidad media: los ciudadanos se convierten en sujetos actuantes mediante mecanismos de consulta, generación de propuestas y otras modalidades.

⁷ De acuerdo con la concepción de la Sedesol, existen tres tipos de pobreza: alimentaria, patrimonial y de capacidades, a las cuales se orientan distintas políticas, como obras de infraestructura (drenaje, pisos, etcétera), programas de asistencia alimentaria (Diconsa, Liconsa), y el proyecto de los CCA, que cubriría lo relacionado con la pobreza de capacidades mediante el acceso a la tecnología y a actividades educativas.

Tipos de alianzas

Para una buena parte de los actores consultados en esta investigación, el tipo de alianzas que se logró establecer se acercaría a lo que hemos definido como alianzas de cooperación (o colaboración), pues en el acuerdo se estipulan los aportes que cada actor se compromete a realizar para la consecución del proyecto común. Es importante destacar que varias de las personas entrevistadas esperan poder avanzar hacia la corresponsabilidad como ideal del trabajo en alianza.

Beneficios del trabajo asociativo

Los siguientes aspectos se construyeron a partir del análisis de las opiniones y expresiones de los propios actores consultados y dan cuenta de aquello que consideran como beneficios de trabajar de manera asociativa. En primer lugar señalaron la suma de esfuerzos: trabajar junto a otros permite alcanzar metas y cumplir objetivos más grandes, que un actor por su cuenta no tendría capacidad de cumplir. En segundo lugar, puntualizaron la participación de las OSC: algunos representantes del gobierno federal y de las delegaciones estatales, así como de la empresa privada, señalaron como un beneficio trabajar en alianza, con la posibilidad de que las OSC tengan intervención en los CCA, aunque la opinión es dual, ya que genera al mismo tiempo algunos miramientos. En tercer lugar, se reconoció el hecho de sentar antecedentes: algunos actores han señalado que a partir de la participación de algunas OSC se sientan antecedentes para que pueda abrirse la oportunidad para que otras organizaciones asuman un rol en la elaboración, ejecución o evaluación de políticas públicas.

Conflictos del trabajo en alianza

Se han señalado aspectos como *dificultades legales-administrativas*, ligadas a las propias reglas de operación del gobierno y la dificultad que surge cuando se involucran otros actores. Es preciso explicar que en la estructura de Microrregiones (Sedesol), el proyecto de los CCA no tiene rango de programa, sino que opera con las reglas del PDZP; que tiene a su cargo fundamentalmente obras de infraestructura, como drenaje, agua, iluminación, pisos, fogones, etcétera. Sin embargo, es difícil que

un CCA pueda normarse de la misma forma que una obra, ya que estos “cobran vida” justamente cuando termina la obra. De aquí que este aspecto implique mucho tiempo y papeleo y que en el seguimiento se presenten vacíos legales.

También se ha señalado la falta de conocimiento de normativas administrativas por parte tanto de las organizaciones, como de la estructura gubernamental, sobre todo en la asignación de partidas presupuestarias y los rubros autorizados. Asimismo, existen dificultades cuando se dan *problemas de comunicación*, sobre todo en la estructura interna de gobierno, ya que los acuerdos que las organizaciones establecen con el gobierno federal muchas veces no se comunican correctamente a toda la cadena operativa implicada, es decir, a las administraciones estatales y luego a los gobiernos locales, que son los que finalmente deben ejecutar las acciones.

La *falta de visión estratégica sobre las alianzas* es considerada otra causa de conflictos, que en ocasiones obstaculiza el modelo del trabajo asociativo cuando algunos actores pretenden habilitar estos espacios para fines particulares o que no responden al objetivo para el que fueron creados. Puesto que todas las actividades que se realizan en los CCA requieren del apoyo de los ayuntamientos, las organizaciones y, sobre todo, los representantes del gobierno federal destacan la dificultad a la hora de comprometer a las autoridades locales para que apoyen el sostenimiento de los centros. Las razones son múltiples: la rápida rotación de autoridades municipales (cada tres años) hace que quienes ingresan no conozcan el funcionamiento ni el beneficio de los CCA para su comunidad, e incluso hasta desconozcan su existencia. Mientras se actualizan, muchas veces los centros se quedan sin servicios y el promotor sin salario.

Otras veces, la reticencia a hacerse cargo de los gastos responde al escaso presupuesto con el que cuentan los municipios, teniendo en cuenta que son de alta y muy alta marginación. Otro de los puntos conflictivos es la *vigencia de un modelo de gestión tradicional en los municipios*: con frecuencia los gobiernos locales no consideran a los CCA como una responsabilidad, sino como una carga más o un gasto que se suma. Esto ocasiona que muchas veces haya derroche de recursos, o escasez de ellos, bajo grado de efectividad de los programas, así como la permanencia de un modelo clientelar en la asignación de recursos y en la participación en los espacios públicos.

Se ha verificado un bajo nivel de capacitación tanto de los políticos locales, como de funcionarios y equipos técnicos, lo que finalmente

influye en el tipo de participación en los programas, en la falta de coordinación y en la poca incidencia que estos actores locales tienen en el proyecto en sí. En muchos casos, estas situaciones hacen declinar la motivación de los promotores, pero otras veces despierta la necesidad de recurrir a estrategias innovadoras.

Por último, mencionamos el *conflicto entre los órdenes de gobierno de diferentes partidos*, como otro de los puntos conflictivos, y que hace referencia a las diferencias surgidas a partir de los distintos colores políticos de los órdenes de gobierno. Esto no solo significa problemas en la operatividad de los centros, sino que fundamentalmente perjudica a los actores de la comunidad y a los propios promotores de los centros.

Proceso de concertación de actores

En el proceso de concertación de actores, se tomaron en cuenta, en primer lugar, las lógicas e intereses que los diversos actores imprimen a los procesos de interrelación, y en segundo lugar, el concepto de pactos territoriales para analizar si la experiencia estudiada podría denominarse como tal.

En cuanto a la lógica de los actores, encontramos un denominador común en sus discursos que alude al desarrollo de las comunidades. Si bien la búsqueda de este bien público ha de ser el fin último que persiguen al entrar en relación con otros, existen intereses particulares propios de cada actor, que también entran en juego y se han podido inferir de las entrevistas realizadas. Sin embargo, como se ha mencionado, es necesario reconocer las complejidades, tensiones internas y múltiples articulaciones que atraviesan a cada sector.

En el caso de las osc, el interés por cumplir con su misión y con su objeto social parece prevalecer, si bien es necesario dejar en claro, como ya mencionamos, que esta lógica no es cerrada ni terminante. En el caso de la empresa, quedan de manifiesto dos tipos de intereses en su accionar: por un lado, está presente la lógica de la responsabilidad social empresarial, donde la empresa “hace lo correcto” para aportar al desarrollo de la sociedad en la que ella misma está inmersa, y es por tanto su compromiso aportar al progreso y mejora sociales. Por otro lado, está presente la lógica corporativa, por la cual la empresa sabe que fomentando determinadas propuestas puede generar nuevos usuarios de sus productos y, en consecuencia, ampliar su mercado. En el caso

de la academia, también existen dos tipos de intereses manifiestos: se menciona por un lado la lógica de responsabilidad social desde la academia hacia la sociedad, y por otro, la necesidad de desarrollar en los estudiantes de la institución competencias ciudadanas como parte de su formación integral.

En relación a los pactos territoriales, se reconocen cuatro aspectos: a) la presencia y movilización de actores locales; b) la toma de decisión consensuada o concertada; c) el alcance de los acuerdos en cuanto a resolución de problemas territoriales y d) la generación de capital sinérgico.

- Sobre el primer aspecto, se observó que el proceso propio de concertación en el marco de los CCA se establece en el nivel federal, por tanto, los actores que participan a través de programas, servicios y actividades (OSC, instituciones académicas, empresa) establecen las negociaciones en el nivel central, donde no tienen participación los actores del territorio específico. No obstante, podemos inferir de las visitas realizadas, que en aquellas experiencias donde existe mayor movilización de la ciudadanía y mayor apropiación del centro comunitario, es factible que este último se vuelva autosustentable. Aquí el perfil del promotor como agente de desarrollo de su propio entorno es fundamental para movilizar y empoderar a los demás actores.
- En relación con la toma de decisión consensuada, esta situación aún no se da con intensidad en los territorios y tampoco en las delegaciones estatales pertenecientes al gobierno federal. Nos encontramos frente a un modelo de gestión todavía muy centralizado; no obstante, en la opinión de las OSC que efectivamente tienen presencia en los CCA, el proceso de negociación y toma de decisiones sí puede considerarse como consensuado, tal y como lo expresan representantes consultados.
- Una de las características de los pactos territoriales es que mediante la concertación, los actores lleguen a atender problemas con soluciones de largo plazo. En los casos analizados, como las decisiones se toman en ámbitos superiores, muchas veces no se atienden las demandas y necesidades concretas y propias de cada territorio. Esto aparece muy claramente en la opinión de los actores comunitarios –promotores de los centros, miembros del comité de base, autoridades ejidales–, ya que son quienes están diariamente al frente de los centros y son capaces de percibir tales necesidades.

En cuanto al alcance de la política en sí, si la pretensión es atender la pobreza de capacidades y la brecha de acceso a la tecnología y la información, la oferta educativa parece ser aún insuficiente, diseñada desde fuera de los territorios, y de corto plazo.

- Capital sinérgico: la dinámica de los CCA estaría colaborando en la construcción de capital social en los territorios, en tanto es un espacio altamente valorado por las personas de las comunidades; existe un consenso general sobre la necesidad de alfabetización tecnológica y la adquisición de capacidades para acceder a la información y a la comunicación, y en muchas comunidades el CCA se ha convertido en lugar de encuentro y de relación de la ciudadanía. Incluso empieza a verse un diálogo intergeneracional, que muchas veces invierte la relación entre padres e hijos, puesto que son estos últimos los que hoy pueden enseñar cosas a sus padres. Sin embargo, consideramos que aún no podemos hablar de la generación de capital sinérgico, porque para ello sería necesario que empezaran a cumplirse las características que lo definen (capacidad de una sociedad para articular provechosamente sus recursos endógenos, tangibles y no tangibles, favoreciendo ámbitos de encuentro, intercambio horizontal y concertación de intereses entre actores).

Reflexiones finales

Los programas analizados en este trabajo, en pos de una inclusión digital, son aún muy incipientes en su estrategia para poder desarrollar capacidades individuales y territoriales. Se trata de experiencias orientadas a la adquisición de técnicas y habilidades para personas que han tenido muy poco contacto con las TIC, pero que no alcanzan para reducir la brecha digital. Para afrontar estos desafíos, el principal reto de estos programas es no solo garantizar el acceso público a las TIC para los sectores más vulnerables de la población, sino sobre todo comprometer un acceso participativo, universal, democrático e inclusivo a estas TIC, así como atender y resolver las brechas sociales que impiden este proceso.

En cuanto a la articulación entre distintos actores sociales adquiere relevancia cuando en sí misma significa una innovación social, como podría ser un modelo de gestión de proyectos sociales que busquen el

empoderamiento de los jóvenes. Tal vez como dinámica social innovadora, hasta el momento las alianzas en los CCA dicen mucho pero queda pendiente saber hasta qué punto y cuán eficientes han sido estas para resolver la cuestión social y dar respuesta en la lucha contra la exclusión social. Es de vital importancia poder avanzar en este proceso de concertación logrando incorporar a las “voces locales”, alentando que, además del empoderamiento de los proyectos o programas planteados, logren también ser verdaderos promotores de acciones planteadas desde la realidad y las necesidades locales (*bottom-up*), convirtiéndose de esta manera los CCA en “núcleos” de promoción del desarrollo local.

Esta nueva articulación plantea indudablemente desafíos interesantes para seguir avanzando en la búsqueda de nuevas perspectivas que posibiliten mayor eficiencia, y mejor control de la gestión por parte de todos los actores, incluidos los beneficiarios. Cada uno de los actores que forman las alianzas actúa desde sus responsabilidades en los temas que están a su alcance. La construcción de las alianzas como nuevo vínculo pone de manifiesto cuestiones identitarias que tienen que ver con la cultura existente en muchos ámbitos públicos, en la empresa privada en general y en las OSC, en particular. La superación de viejos prejuicios y el desarrollo de actitudes solidarias, de concertación y de corresponsabilidad, de socios y no de “ejecutores”, contribuirán seguramente al enriquecimiento del bien común y de una buena gestión de las políticas públicas.

Otro presupuesto que guió este trabajo indicaba que la acción pública concertada y ejecutada a través de alianzas entre diversos actores amplía las posibilidades de incorporar a los jóvenes al espacio virtual, abriendo oportunidades de aprendizaje.

En México, las experiencias de participación de distintos actores para la gestión de programas sociales se enmarcan, más que en procesos de desarrollo local o en procesos de pactos territoriales, en la implementación descentralizada de políticas sociales. Es decir, la política social se territorializa pero con poca diversificación y movilización de los actores locales. Se incorporan, efectivamente, actores no estatales para su gestión pero, al menos en los casos estudiados en nuestra investigación, son las OSC de carácter nacional, una empresa multinacional, la universidad e instituciones de gobierno.

Dichos programas no convocan a actores locales (únicamente al municipio y de manera parcial). Esto pone de relieve que las experiencias efectivas de articulación entre distintos actores distan mucho de los

modelos descentralizadores democráticos de desarrollo local, como así también de los pactos territoriales.

Por otra parte, la articulación entre gobierno, osc, universidad y empresa en el espacio de los CCA, genera cooperación, y esa suma de esfuerzos permite llevar a cabo proyectos que no sería posible ejecutar con la participación de únicamente uno de estos actores. En este sentido, se ha encontrado –amén de las dificultades mencionadas– que es gracias al aporte de cada actor –ya sea en cuanto a infraestructura instalada, recursos económicos y materiales, hasta la capacidad de cabildeo y capacidad relacional– que se logran desarrollar los proyectos y programas en las comunidades. Los actores implicados son clave para la sustentabilidad de las iniciativas, así como para construir capital social e incidir en las políticas públicas. La formación de alianzas en torno a los CCA permitió establecer relaciones de colaboración –aunque aún no de corresponsabilidad– entre las osc involucradas, el gobierno (municipal y federal) y la empresa privada, sin que ello significara subordinación u obligación de las partes.

Si bien estos programas y proyectos ayudan a fortalecer el capital social local, también es cierto que existen los riesgos expuestos oportunamente por Cabrero Mendoza (2004): se diluyen las responsabilidades que se adquieren y no queda establecida la duración del compromiso. Esto denota que puede haber mucho entusiasmo alrededor del proyecto –por ejemplo, por parte de los mismos promotores o de los delegados estatales–, pero es un comportamiento espontáneo y poco institucionalizado en reglas y operaciones que perduren en el tiempo (proceso de sostenibilidad) y que vayan más allá de los gobiernos en turno. En este sentido, los programas analizados no nos dan una acción pública de alta intensidad ni la posibilidad de arreglos institucionales de más largo aliento.

Para que los proyectos se institucionalicen y no se corra el riesgo de una interrupción de su funcionamiento, deben inscribirse en acuerdos sólidos, institucionalizados, que respondan a una política pública local sustentada en una red de cogestión institucionalizada, y no espontánea y de turno. Asimismo, dependiendo de cómo se articule la política social con la económica y se refleje en contextos específicos, más que abstractas declaraciones de principios, se podrá entonces reconstruir las relaciones democráticas y duraderas entre Estado, sociedad y empresa, que permitan superar formas de reproducción de un orden político, económico y cultural jerarquizado y excluyente, sobre todo en territorios de alta y muy alta marginación, donde se ubican las experiencias analizadas.

Anexo

Servicios a la Juventud, A.C. (Seraj)

Es una organización de la sociedad civil que nace en octubre de 1985 en el marco del Año Internacional de la Juventud (declarado por la Organización de las Naciones Unidas) y constituida legalmente el 9 de diciembre de 1998.

Su misión es colaborar en el desarrollo de las y los jóvenes que viven en condiciones de pobreza y exclusión mediante:

- El fomento de la participación juvenil.
- La formación para una ciudadanía responsable.
- El desarrollo de habilidades para la vida.
- La formación en el manejo de las nuevas TIC.
- La formación de capacidades y habilidades que permitan a los jóvenes dar el paso al mundo laboral.
- La formación y el fortalecimiento de personas e instituciones que trabajan con jóvenes.
- La incidencia en el ámbito público en lo relacionado con la vida de los y las jóvenes.

Busca que los jóvenes sean sujetos de transformación social a favor de una sociedad justa y solidaria.

A lo largo de 24 años ha trabajado en una diversidad de proyectos a favor de distintos sectores de la juventud mexicana, con la promoción en especial de la formación tanto de jóvenes como de adultos que trabajan con jóvenes, de manera que sea posible ofrecerles oportunidades de desarrollo humano y social.

Ha realizado proyectos para impulsan la responsabilidad social y la ciudadanía en los jóvenes, proyectos para mejorar los ambientes educativos en secundarias y bachilleratos, proyectos para reducir la brecha digital entre jóvenes marginados. Ha proporcionado capacitación a organizaciones civiles de juventud, instancias gubernamentales y educativas que trabajan con jóvenes, y han alentado la formación de redes de organizaciones civiles para la incidencia en políticas públicas de juventud.

Seraj trabaja directamente en el Estado de México, Puebla, Veracruz, Tlaxcala y el Distrito Federal. A través de alianzas con organizaciones civiles e instituciones gubernamentales tiene presencia en las 32 entidades del país.

Mediante los programas de Seraj, sus beneficiarios:

- Desarrollan habilidades para la vida.
- Mejoran su desarrollo personal y refuerzan su proyecto de vida, en lo educativo y lo laboral.
- Despliegan su protagonismo.
- Se vinculan, participan e inciden en su entorno comunitario mediante acciones educativas y de desarrollo.
- Viven su ciudadanía con responsabilidad social, hacia los otros y el medio ambiente.
- Tienen acceso al uso de las TIC.
- Se organizan en colectivos para el desarrollo de proyectos comunitarios.
- Desarrollan habilidades para la inserción laboral.
- Se forman como facilitadores y replicadores de los programas.

A su vez, el trabajo de Seraj:

- Impulsa la corresponsabilidad entre los jóvenes y los beneficiarios en las localidades.
- Incide en la escuela y la comunidad a través de la participación juvenil para mejorar el ambiente físico, relacional y de aprendizaje.
- Involucra a la red social (escuela, familia, comunidad, organizaciones civiles).
- Promueve relaciones equitativas y de respeto entre las y los jóvenes y la comunidad.
- Forma a otras organizaciones y personas que trabajan con jóvenes para generar propuestas acorde a la realidad juvenil desde una perspectiva local.

Bibliografía

- Atria, Raúl, Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon J. Robison y Scott Whiteford
2003 *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, CEPAL-Universidad del Estado de Michigan.

- Babbie, Earl
1979 *The practice of social research*, Belmont, California, Wadsworth, California
- Barba Solano, Carlos
2004 *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social/CEPAL (Serie Políticas sociales, núm. 92).
- Boisier, Sergio
2001 “Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?”, en Óscar Ma-doery y Antonio Vázquez Barquero, eds., *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, pp. 48-75.
- Cabrero Mendoza, Enrique
2004 “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar”, en Alicia Ziccardi, coord., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias I*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales-Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 115-132.
- Carmona, Rodrigo
2006 “Los pactos territoriales en Italia. Un análisis de la experiencia reciente y sus implicancias en términos de governance”, en *Eure*, vol. 33, núm. 96, agosto, pp. 117-133.
- Casas, Rosalba y Matilde Luna
1997 *Gobierno, academia y empresas en México. Hacia una nueva configuración de relaciones*, México, Plaza y Valdés-UNAM.
- Castells, Manuel
2001 *La galaxia Internet*, Barcelona, Areté.
- Castells, Manuel, Ramón Flecha, Paulo Freire, Henry A. Giroux, Donaldo Macedo y Paul Willis
1999 *Critical education in the new information age*, Boston, Rowman & Littlefield Publishers.
- Consejo Nacional de Población
2006, *Índices de marginación 2005*, México, Conapo, disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=19> [consulta: 14 de septiembre de 2010].

Cunill Grau, Nuria

- 2004 “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias 1*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales-Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 57-76.

Dabat, Alejandro

- 2002 “Globalización, capitalismo actual y configuración espacial del mundo”, en Jorge Basave, Alejandro Dabat, Carlos Morena, Miguel Ángel Rivera Ríos y Francisco Rodríguez, coords., *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo xxi*, México, IIE/CRIM/UNAM-UAM-Azcapotzalco-Miguel Ángel Porrúa.

Dabat, Alejandro y Sergio Ordóñez

- 2000 *Revolución informática, nuevo ciclo industrial y división internacional del trabajo*, Cuernavaca, crim/unam (Cuadernos de Investigación).

Durston, John y Francisca Miranda, comps.

- 2001 Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes, Santiago de Chile, cepal, 2 vols.

Donati, Pierpaolo

- 1993 *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, Laterza.

Franco, Rolando

- 1996 “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 58, pp. 9-22.

Girardo, Cristina

- 2007 “Las ‘alianzas’ en el espacio ‘local’ como paradigma de construcción de capital social”, en Clara Inés Charry y Alejandra Massolo, coords., *Sociedad civil, capital social y gestión local*, México, UAM-Plaza y Valdés, pp. 141-162.

- 2011 *Acciones y función de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA). Sus aportes para la concertación de actores y la construcción de alianzas*, Zinacantan-tepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense, (Avances de investigación, núm. 6).

Girardo, Silvana

- 2011 “Los Centros Comunitarios de Aprendizaje en el marco de la denominada sociedad de la información y el conocimiento.

Políticas y formas de operación”, tesis de maestría, Cuernavaca, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Gurstein, Michael

2005 “Uso efectivo: una estrategia de informática para la comunidad más allá de la brecha digital”, en Susana Finquelievich, coord., *Desarrollo local en la sociedad de la información. Municipios e Internet*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones

Leiras, Marcelo

2002 “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional”, en Carlos H. Acuña y Ariana Vacchieri, comps., *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, pp. 17-66.

Marsiglia, Javier y Graciela Pintos

1997 “La construcción del desarrollo local y regional: actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención”, en *Cuadernos del CLAEH*, año 22, núm. 78-79, pp. 93-110.

Mochi, Prudencio

2008 “Aportes, temas y enfoques planteados desde las ciencias sociales para abordar el desarrollo local y la territorialización de políticas públicas”, en Cristina Girardo, coord., *El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate*, Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán, pp. 33-68.

2010 “Generación de capacidades e inclusión de jóvenes en zonas de alto y muy alto rezago social”, en *Medio Ambiente y Urbanización*, núms. 73-74, noviembre de 2010-abril de 2011.

PNUD

1998b *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, Nueva York, Mundi-Prensa Libros.

2006 *Informe sobre Desarrollo Humano*

2006 *Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Nueva York, Mundi-Prensa Libros.

2007 *Informe sobre Desarrollo Humano*

2007-2008. *La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*, Nueva York, Mundi-Prensa Libros.

PNUD-BID

1998 *El capital social. Hacia la construcción del índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina*, Buenos Aires, Edilab Editora.

Putnam, Robert

1993 *La tradizione cívica nelle regioni italiane*, Milán, Mondadori.

Quivy, Raymond y Luc Van Campenhoudt.

2007 *Manual de investigación en ciencias sociales*, México, Limusa.

Rodríguez, Luis Germán. Rubén Ibáñez y Daniel Pimienta

2003 “Olistica: Hacia dónde ve el Observatorio Latinoamericano del Impacto Social de las tic en Acción”, trabajo presentado en el Segundo Taller ricyt sobre Indicadores de la Sociedad de la Información, Lisboa, 27-28 de febrero.

Secretaría de Desarrollo Social

2010 Portal de microrregiones [página web], disponible en: <<http://www.microrregiones.gob.mx/cca/>> [consulta; 14 de mayo de 2010].

Seltiz, Claire, Morton Deutsch, Stuart W. Cook y Marie Jahoda

1965 *Research methods in social relations. With special reference to prejudice*, Nueva York, Society for the Psychological Study of Social Issues-The Dryden Press.

Sen, Amartya

1999 *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta.

Senado de la República

2010 Ley de Asociaciones Público Privadas, en *Gaceta del Senado*, núm. 156, 12 de octubre, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=5563&lg=61> [consulta: 05 de diciembre de 2010].

Villatoro, Pablo y Alisson Silva

2005 *Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC). Un panorama regional*. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social/CEPAL (Serie Políticas sociales, núm. 101).

Artículo recibido el 6 de septiembre de 2011
y aceptado el 24 de febrero de 2012