

00422
59



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

"LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL
DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS"

ESTUDIO DE CASO: RED DE SALUD POR LAS MUJERES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :
JOSÉ ANDRÉS MEZA GARCÍA

DIRECTORA DE TESIS: MTRA. CORINA CUEVAS RENAUD

CIUDAD UNIVERSITARIA,

2003





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi Madre con profundo amor y respeto,
como una forma de agradecer todo
lo que has hecho por mi.

A mi Padre por impulsarme desde siempre
en la continuación de mis estudios.

A los dos por regalarme la vida.

A mi Abuelita Andrea,
responsable de los momentos
más felices de mi niñez.
Te amo.

A mis hermanos, quienes además
puedo considerar mis amigos
Alejandro, Maricruz, Geny, Luis, Alberto,
Francisco, Patricia, Ángel, Andrea.

A Verónica Amezcua,
por todo el amor que me das.

A todos y cada unos de los maestros que
Compartieron su conocimiento
Conmigo.

Especialmente a la Maestra
Corina Cuevas Renaud
por su invaluable y generoso tiempo,
por su confianza e impulso
muchas gracias maestra.

A la Universidad Nacional Autónoma de México
que ha transformado mi vida.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. LA CIENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	6
1.1 Semblanza histórica.	6
1.2 La Gestión Pública.	9
1.3 Políticas Públicas.	12
1.4 Concepto de Políticas Públicas.	16
1.5 Clasificación de Políticas Públicas.	23
1.6 Etapas de las Políticas Públicas.	24
1.6.1 La Gestación.	24
1.6.1.1 Definición de problema.	24
1.6.1.2 El conflicto y su contexto político.	26
1.6.1.3 Acceso a la Agenda Gubernamental	26
1.6.2 La Formulación o Diseño.	27
1.6.2.1 Determinación de Objetivos Básicos.	28
1.6.2.2 Las Mega políticas.	29
1.6.2.3 Objetivos políticos y proyectos específicos.	30
1.6.3 La Implementación.	31
1.6.4 La Evaluación.	33
1.7 Elementos de las Políticas Públicas.	35
2. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	38
2.1 Democracia.	38
2.2 Democracia Deliberativa.	41
2.3 Participación Ciudadana.	47
2.4 Beneficios de la Participación Ciudadana.	53
3. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.	57
3.1 Sociedad Civil.	57
3.2 Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S).	59
3.3 Cambios de enfoque de las ONG'S.	63
3.4 ONG'S Dedicadas a la Salud de las Mujeres.	65
3.5 Desarrollo de ONG'S en el D.F.	70
3.6 Relación de ONG's con el gobierno.	71
3.7 La Agenda y los temas de trabajo.	76
4. ESTUDIO DE CASO.	79
4.1 "La Red de Salud por las Mujeres"	80
4.2 NOVIB.	82
4.3 Gobierno del Distrito Federal.	87
4.4 Programa de Co-inversión Novib-GDF-ONG'S	88
4.5 Implementación del Programa de Co-Inversión NOVIB-GDF-ONG'S	95
4.6 Institucionalización del Programa.	104
4.7 Logros.	109
4.8 Dificultades y/o Debilidades.	113
ANEXO Entrevista	115
5. ANÁLISIS.	123
6. CONCLUSIONES.	134
BIBLIOGRAFÍA	149

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años se ha incluido en el discurso de prácticamente todos los actores políticos y sociales el tema de la Participación Ciudadana en las decisiones de gobierno, sin embargo esto queda muchas veces solo en el discurso.

La importancia que la participación ciudadana ha adquirido en los últimos años es notable, ya que se ha rebasado el ámbito solamente electoral y empiezan a consolidarse espacios que hasta hace poco eran incipientes como los consejos ciudadanos, los comités vecinales, las organizaciones no gubernamentales, entre otras y, cuya finalidad principal es la construcción de una cultura ciudadana más activa que influya en las decisiones de gobierno.

El interés por conocer, analizar y proponer mecanismos de participación ciudadana, especialmente de organizaciones no gubernamentales en decisiones de gobierno es tema central de esta investigación.

Es por ello que en este trabajo se aborda la labor realizada conjuntamente entre el Gobierno del Distrito Federal, la Organización Internacional Novib y la Red de Salud por las Mujeres, entre los años de 1997 y 2000 en las Delegaciones de Iztapalapa y Álvaro Obregón de la ciudad de México.

Se consideró a la Organización no Gubernamental llamada "Red de la Salud por las Mujeres" debido a que su labor no se centraba solamente en trabajar sobre la problemática que representa la salud de las mujeres en el Distrito Federal, sino por su interés en influir directamente en el diseño de Políticas Públicas que redundaran en una mejor calidad de los servicios médicos que una ciudad como la de México ofrece a sus habitantes, consolidando además una autentica cultura ciudadana.

La tesis central de esta investigación es la idea de que la inclusión de una participación ciudadana más activa redundará positivamente en el diseño de auténticas Políticas Públicas.

Es muy importante para los fines de esta investigación, definir la naturaleza de las Políticas Públicas y los mecanismos que se necesitan para poder lograr que la participación ciudadana sea realmente parte angular en el proceso de una Política Pública. Por ello se aborda en el primer capítulo la descripción e importancia que sigue el proceso de elaboración de Políticas Públicas; también se menciona brevemente el enfoque de Gestión Pública para dar un panorama de la situación que guarda actualmente el ejercicio de la Administración Pública. Esto con una intención solamente descriptiva.

Es conveniente señalar que esta investigación aborda el enfoque de Políticas Públicas y se centra principalmente en la etapa del diseño, aunque se mencionan las demás etapas.

En el segundo capítulo se menciona lo referente a la importancia de la participación ciudadana bajo el enfoque de una democracia deliberativa; concepto este último que pretenden cohesionar y fijar una posición acerca de lo que significa una democracia plenamente ejercida tanto por la sociedad civil, como por las autoridades en un acto de madurez política y ciudadana en un escenario como el que se presenta hoy día. Por ello se plantea la necesidad de establecer una relación entre la ciudadanía y el gobierno con igualdad y corresponsabilidad; estableciendo formas innovadoras para coadyuvar en la solución de los problemas que enfrentan los ciudadanos del Distrito Federal.

En el tercer capítulo se aborda el tema de las Organizaciones No Gubernamentales, las cuales constituyen una expresión de participación y concientización por parte de la sociedad.

Así como la importancia que ha adquirido durante los últimos años, el cambio de enfoques y las formas de trabajar; lo que ha permitido alcanzar cierta consolidación y generar una cultura participativa con una mayor conciencia ciudadana.

En el cuarto capítulo se presenta un estudio de caso que pretende ejemplificar con una experiencia reciente las ventajas y desventajas que se presentan al trabajar conjuntamente Gobierno y Organizaciones No Gubernamentales en la búsqueda de mecanismos que permitan un mejor diseño de Políticas Públicas en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Se analiza la relación que se dio entre el Gobierno del Distrito Federal, la Red de Salud por las Mujeres y la organización holandesa Novib en el programa de co-inversión de la salud sexual y reproductiva en el Distrito Federal en las delegaciones de Iztapalapa y Álvaro Obregón principalmente.

El objetivo principal al analizar este caso es demostrar la auténtica naturaleza de las Políticas Públicas, la importancia de la inclusión de la participación ciudadana y la innovación que este tipo de experiencias puede arrojar en los hechos en la actualidad; dado el papel que han jugado las mujeres en la reivindicación de sus derechos y la intención de influir en decisiones tan sensibles como el tratamiento del cáncer cervicouterino o la salud reproductiva; temas estos que deben atenderse de forma integral. Todo esto da, sin duda un mayor número de elementos interrelacionados que pretende enriquecer la discusión y el análisis del tema.

En el quinto capítulo se hace una recapitulación con el fin de abordar los logros alcanzados y las limitaciones que se presentaron en la experiencia que se llevó a cabo entre el Gobierno del Distrito Federal, la Organización Internacional Novib y la Red de Salud por las Mujeres en su relación con el tema de la salud en las mujeres. Así como la implementación de este proyecto en la forma en que fue abordado; asimismo se dan algunas propuestas para mejorar este tipo de proyectos.

Finalmente se presenta algunas reflexiones finales a manera de conclusión, con la intención de abundar de forma general sobre el tema abordado y hacer algunas propuestas para el mejoramiento del ejercicio de la Administración Pública.

1. LA CIENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 SEMBLANZA HISTÓRICA

El enfoque actual de la Administración Pública está sustentado en dos pilares fundamentales: la Gestión Pública y las Ciencias de Políticas Públicas; ambos enfoques pretenden hacer que la práctica de la Administración Pública sea un mecanismo que responda y analice con criterios de eficiencia, eficacia, equidad, calidad y corresponsabilidad los problemas que presenta la sociedad en su conjunto.

Durante gran parte del siglo XX, el desarrollo y estudio de la Administración Pública podía entenderse analizándola desde el enfoque característico del momento histórico que se vivía. Remontándonos un poco más en la historia, se tiene que en buena parte del siglo XIX prevalecía el modelo de un "Estado Gendarme", enfocado principalmente a garantizar la soberanía y la seguridad, además de la impartición de justicia. En estas circunstancias, el estudio del marco legal, es decir el derecho administrativo, permitía entender prácticamente todo lo referente a la acción del gobierno.

Ya, en el siglo XX y con el desarrollo alcanzado por los países capitalistas, esta concepción evoluciona para dar lugar a un modelo de "Estado Providencia", que algunos autores califican como la primera fase del "Estado Benefactor". Este modelo se caracterizó porque ampliaba las responsabilidades del Estado como la educación, salud vivienda, etc. En este caso los aparatos gubernamentales se convirtieron en grandes aparatos de producción de servicios. Ante este nuevo panorama, la Administración Pública todavía era capaz de entender, analizar y prescribir la acción gubernamental.

Los preceptos legales, los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia guiaban esta disciplina. Se empieza una discusión intensa entre la dicotomía Política y Administración Pública.

Es durante la segunda mitad del siglo XX, cuando el enfoque jurídico tradicional de la Administración Pública va perdiendo su capacidad para explicar un fenómeno que se va haciendo más complejo. La acción estatal se amplía considerablemente, crecen las dependencias administrativas existentes y surgen otras disputándose los espacios y los recursos que se van haciendo cada vez más escasos. Este momento se considera la fase amplia del "Estado Benefactor".

Ante este escenario y con el fin de la Segunda Guerra Mundial que agudizó la crisis de la Administración Pública, hubo una carencia de teorías que permitieran ser un referente confiable a los cambios tan rápidos que se iban presentando. Es cuando surge en 1951 la publicación de "The Policy Orientation" de H.D. Lasswell que pretendió ser el marco de análisis para entender la acción gubernamental, rompiendo con la visión tradicional de la Administración Pública.

Los cambios fundamentales de este enfoque los resume Lasswell (1996:24) de la siguiente manera:

"Al análisis que se funda en la dependencia se contrapone el análisis que parte de la Política Pública en cuestión; a la norma jurídica como base de estudios se contrapone el proceso decisorio; al acotado campo de la Administración se opone la amplia gama de vínculos e intersecciones entre los ámbitos políticos y administrativos"

Se empieza a generar un nuevo enfoque de la Administración Pública, de acuerdo a los tiempos y nuevas condiciones que se vivían.

En la década de los setenta inicia una profunda crisis del modelo existente, surge entonces la necesidad de reconfigurar nuevamente al Estado. Se da entrada a lo que algunos autores como M. Crozier (1987:63) han denominado "Estado Modesto" o "Estado Regulador". En este caso, la propuesta que se hace es la de desarrollar nuevas prácticas que favorezcan la elaboración de una estrategia real de cambio ante la crisis de la Administración Pública, por lo menos en el mundo occidental.

En esta nueva situación lo público deja de ser un monopolio estatal para abrir espacios a individuos, agencias y agentes de la sociedad que coadyuven a brindar satisfactores que no sean estratégicos para el Estado. Se abren espacios en áreas que anteriormente se consideraban exclusivas del gobierno.

México como parte de un contexto internacional se ve afectado, sin duda alguna por estos cambios. El redimensionamiento del Estado concretizado en un "adelgazamiento", mediante la desincorporación de la mayoría de las empresas que manejaba, se inició desde mediados de los años ochenta respondiendo a esta lógica mundial que ha dominado buena parte del mundo, sobre todo el occidental, obligando a cambios estructurales y una mayor apertura democrática.

Ante este escenario que exige un mejor aprovechamiento de los recursos públicos en un entorno cada día más complicado y competido es necesario instrumentar mecanismos más eficaces. Esta situación ha influido directamente en la forma como se ejerce la Administración Pública actualmente y cuya tarea fundamental es según la apreciación de Aguilar (1996:15) la de:

"Reencontrar y acotar lo que pueden o deben hacer los poderes del Estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción han de lograrse"

La urgencia de implementar mecanismos que estén a la altura de las exigencias que estos tiempos imponen y poder dar respuestas viables a los ciudadanos es una tarea que exige nuevos estilos de gobierno inspirados en la inclusión de la participación ciudadana, con el fin de perfeccionar el ejercicio de la Administración Pública y hacer de su práctica un mecanismo eficiente, eficaz, justo y de calidad.

La posibilidad de que gobierno y sociedad civil compartan la responsabilidad en el diseño de Políticas Públicas abre escenarios muy favorables para lograr el fortalecimiento de las instituciones en beneficio tanto de la sociedad como en la legitimación de las acciones gubernamentales.

1.2 LA GESTIÓN PÚBLICA

En un escenario de rápidos cambios en el ámbito internacional y transformaciones profundas, la urgencia de aplicar mecanismos que permitieran estar a la altura de los requerimientos sociales se convirtió en una prioridad. Esto propició el surgimiento de la Gestión Pública que al igual que las Políticas Públicas se incorporaron a los programas gubernamentales como una forma de atender con eficacia, eficiencia, equidad y calidad los problemas sociales.

La práctica de la Gestión Pública en si misma obliga a que exista una interacción constante con agentes no gubernamentales por la propia visión que se tiene con respecto a los ciudadanos, vistos como ciudadano-cliente, a quien es preciso atender con los mejores estándares de calidad adoptando para ello practicas propias de empresas privadas.

Al respecto Bozeman (1998:21) señala que:

“Observando las nuevas señales de los contextos político, económico, tecnológico, social o cultural en los niveles regional, nacional o internacional; se convierte en un elemento rector de la acción de las diversas dependencias del gobierno en turno, el trabajar con altos niveles de eficiencia”

Esto es resultado de la crisis que a mediados del siglo XX comenzaron a experimentar las agencias gubernamentales, por lo que no es casual que a mediados de la década de los setenta algunos autores comiencen a hablar con insistencia de “*public management*”, estadounidenses principalmente.

Una de las causas para que se diera este nuevo enfoque, es la suposición de que los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relacionan en cómo manejar adecuadamente sus recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario-cliente del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional.

De alguna manera se establece el supuesto de que un buen gobierno será aquel en que el conjunto de redes de dependencia funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia con la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad de la presentación del bien o servicio que produce (es decir, la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas).

Bozeman (1998:22) hace la siguiente clasificación de Gestión Pública:

- 1) Llama enfoque "P" a aquel que surge en las escuelas de Políticas Públicas y en las que la "*public management*" era visto como complementaria del estudio de las políticas, se concibió como el manejo directivo de las políticas públicas, y
- 2) Lo que él denomina enfoque "B", que surge de las escuelas de negocios, el cual recupera los conceptos básicos de la administración pública y privada.

Es preciso mencionar que la Gestión Pública es un enfoque disciplinario que surge en Estados Unidos, esto no significa que no pueda aplicarse a otras realidades y a otros contextos nacionales donde las condiciones y necesidades permitan entender los nuevos campos de acción y sus modalidades.

Al respecto Cabrero (1996) comenta que:

"Este tipo de estudio- al igual que el de las políticas públicas- tiene una denominación de origen que permea no sólo el tipo de estudios que se realizan y la orientación del desarrollo de la disciplina, sino que también determina la connotación de los conceptos, su contenido intrínseco, la naturaleza de sus objetivos y los supuestos acerca de la acción gubernamental, las instituciones y el comportamiento de los actores, y define asimismo los referentes generales de donde comienza y donde termina la gestión pública."

Los dos enfoques que presenta Bozeman (1998:23) para describir la Gestión Pública tienen algunos puntos en común.

Los puntos comunes incluyen:

- La preocupación por algo más que la administración interna de las dependencias (un enfoque inter-organizacional de la gestión externa);
- Respeto a la función de la política en la administración;
- Una orientación prescriptiva e interés por mejorar la eficiencia administrativa, y
- Aprecio del aprendizaje por experiencia, que se refleja en el empleo del estudio de casos al enseñar la Gestión Pública.

Los puntos más representativos del enfoque P son los siguientes.

- Reconocimiento de la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública;
- Aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes;
- Preocupación por destilar lecciones y transmitirlos de una manera fácil de comprender, y
- Promoción del diálogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos y estudiosos de la gestión pública.

El enfoque B destaca los siguientes puntos:

- Mayor orientación hacia la investigación y la teoría;
- Capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de una variedad de disciplinas;
- Incorporación de comparaciones cada vez mejor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública y privada;
- Orientación hacia la gestión estratégica;
- Preocupación por cuestiones de proceso, y
- Mayor concentración en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político.

1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

La Ciencia de Políticas Públicas desde sus primeros planteamientos hechos por Harold Lasswell, en los años cincuenta, pretendía establecer como forma de trabajo la racionalización en la toma de decisiones, la eficiencia y eficacia del manejo de los recursos materiales, humanos y financieros que este utiliza para cumplir satisfactoriamente su papel ante la sociedad, a fin de dar y revalorar al propio ser humano, después del olvido en que se tenía a éste, no obstante ser la razón misma del accionar del gobierno.

La propuesta de Policy Sciences pertenece a Harold D. Lasswell (1996:79), cuyo objetivo fundamental fue brindar una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales, para satisfacer la necesidad de ampliar el conocimiento en cuanto a las decisiones públicas del gobierno se refiere y con ello dignificar al ser humano.

En un contexto de intensa especialización científica pero poca vinculación entre las ciencias sociales, era necesario ampliar el conocimiento acerca de las alternativas para abordar eficientemente problemas de gran complejidad y con alcances mundiales.

Ante un escenario de gran confrontación política, económica y militar, como lo era la llamada "guerra fría", Estados Unidos se ve en la urgencia de perfeccionar y efficientar los conocimientos acerca de las tareas del gobierno para aplicarlos y afianzar su poderío en todos los ordenes.

Existe una mayor utilización del término *Políticas Públicas* para definir las acciones racionalmente aplicadas a la sociedad en su conjunto por parte del gobierno en corresponsabilidad con los ciudadanos, en un panorama de gran crisis y falta de mecanismos para utilizar adecuadamente los recursos públicos.

Al respecto Lasswell (1996:39) menciona la necesidad de:

"Utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía".

Todo con la finalidad de aumentar la racionalidad de la política.

La relevancia que tiene la propuesta de Lasswell, radica básicamente en que da un impulso a la ciencia en aspectos que se encontraban en lo abstracto, es la expresión de una tendencia real, el desemboque de una dinámica intelectual, animada y entramada por la actividad de científicos de muchas disciplinas e instituciones académicas.

La implementación de mecanismos que permitieran efficientar de manera integral el papel del Estado en condiciones que no eran las más óptimas, ya que Estados Unidos venía de una profunda recesión y el término de la Segunda Guerra Mundial lo cual exigía que se aplicaran los mejores mecanismos que permitieran al gobierno dar respuestas de largo alcance a los problemas sociales, anteponiendo el bienestar ciudadano dichas decisiones.

El concepto que encierra las llamadas Políticas Públicas, ha adquirido en los últimos años gran importancia, sobre todo en la nueva visión de la Administración Pública ya que está atiende asuntos específicos, donde el interés público, de grupos y comunidades se concretizan en la legitimación del propio Estado.

El hecho de gobernar en un contexto de pluralidad y autonomía, donde el discurso de los actores políticos destaca la inclusión de la participación ciudadana, parece exigir dos requisitos fundamentales:

- 1) Gobernar por Políticas, y
- 2) Gobernar con sentido público.

Así el carácter "Público" adquiere mayor relevancia.

En este sentido los problemas públicos y privados difieren unos de otros, por lo tanto las Políticas separan su atención y tratamiento que deben ser específicos dependiendo de los objetivos, instrumentos y procedimientos para lograrlos, siempre anteponiendo el carácter público de estas acciones.

Aguiar (1996:33-36) menciona que por "público" se entiende:

- 1) Lo que los privados a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general.
- 2) El carácter manifiesto de libre acceso a la transparencia y apertura de la información en la toma de decisiones. Ya que "las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación, prensa. Este estilo de decidir va a suponer "democracias representativas y participativas", una opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendimiento de cuentas. Sobre todo leyes y arbitrajes imparciales.
- 3) Un aspecto más del carácter público que exige la aplicación de políticas públicas es el que "hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales. Gobernar por políticas Públicas va a significar el redescubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista."

En resumen, al hablar de Políticas Públicas sé esta hablando de decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. En esta perspectiva disminuye el protagonismo del gobierno y aumenta la participación de los ciudadanos.

Por otra parte, se hace indispensable un riguroso ejercicio lógico, científico y técnico en la toma de decisiones en el gobierno para evitar caer en equivocaciones, dispendios, imprevisiones, que por la magnitud de su impacto acarrearían males y sufrimientos sociales.

Lo anterior nos da idea de la importancia que tiene para cualquier gobierno en la actualidad la aplicación de Políticas Públicas para utilizar con eficiencia, eficacia, equidad y calidad los recursos con que cuenta la sociedad como la mejor forma de responder a las exigencias de ésta y para la legitimación del poder político.

En México durante los últimos años se ha visto la conveniencia de aplicar el concepto de "Políticas Públicas", ya que se han presentado condiciones como una redistribución del poder político, un consecuente reacomodo de la cultura política que ha sido el resultado de la reducción de recursos, el reajuste y el adelgazamiento del Estado, que obligan a buscar mecanismos que hagan más eficiente el papel de éste en corresponsabilidad con la sociedad en su conjunto.

El ejercicio del poder político, en las actuales circunstancias, (escasez de recursos, demandas crecientes, descontento social, etc.) exige un mayor esfuerzo por parte de las autoridades, ya que un gobierno ineficaz es sumamente costoso para cualquier sociedad; por lo que es necesario contar con políticas más plurales, autónomas y competitivas.

Ante un panorama como el existente en México, con cancelación de programas, privatizaciones y desincorporaciones de empresas públicas, desregulación, suspensión o recorte del gasto público, falta de innovación en las formas de asignar los recursos públicos, centralización, falta de corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública, etc. Surge la necesidad imperiosa de redimensionar las funciones del Estado, con el fin de crear condiciones para atender con eficacia, calidad, responsabilidad y justicia la mayor parte de los complejos problemas que la sociedad padece.

Una forma de concretizar el redimensionamiento del Estado, para Aguilar (1996:36) es la aplicación de Políticas Públicas que tengan como característica fundamental el de: "Imaginar, construir cerebralmente, seleccionar rigurosamente, estimar costos, consecuencias y efectividad para hacer frente en circunstancias de escasez a los problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales en grandes sectores de la población."

1.4 CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Para comprender mejor el concepto de Políticas Públicas es necesario remitirnos a varios autores, a fin de que estos proporcionen elementos que den una mejor definición acorde a las condiciones en que se encuentra México.

Tenemos que para Dye (1984:2) Políticas Públicas son:

"Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer".

Aguilar (1996:24) menciona que las Políticas Públicas son:

"Una decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas, leyes, sentencias o actos administrativos".

Frohock F.M. (1979:11) propone que:

Una Política Pública es:

1. Una práctica social y no un evento singular o aislado,
2. Ocasionado por la necesidad de:
 - Reconciliar demandas conflictivas o,
 - Establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.

Rothwell (1991:22), comenta al respecto que:

"La nueva noción de política trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida (...) un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente"

Rae y Wilde (1984:13-14) definen una Política Pública como:

"Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas"

Para Anderson (1984:3) la Política Pública es:

"El curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés público. El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que lo que se propone y quiere. Distingue también la política de una decisión, que es la mera elección entre alternativas"

Todas estas definiciones tienen algunas diferencias, sin embargo en todos estos conceptos hay elementos comunes que se pueden retomar para dar de paso a una definición cuyo fin sea aglutinar estos elementos y se pueda tener una visión más clara de lo que es una Política Pública.

El elemento más importante en estas definiciones es que la política Pública es una acción legítima del gobierno; es decir una acción estatal en corresponsabilidad con la ciudadanía.

Otro elemento importante a destacar es el carácter social que esta acción conlleva. Dicho en otras palabras, son acciones dirigidas a la sociedad en su conjunto.

Un elemento más es la finalidad de esta acción. Es decir, es una acción para la resolución de un problema que afecta a una gran cantidad de personas.

Es preciso detenerse en la definición que contempla el aspecto institucional y de legitimidad, y que puede expresarse en leyes, sentencias y actos administrativos con carácter vinculante a los ciudadanos.

Para algunos estudiosos de la materia, la política es solo una categoría analítica, vista desde un enfoque que contempla elementos como el poder y todo aquello que este factor implica, lo que le da una connotación que para los fines de esta investigación se abordara de forma solamente descriptiva.

Para Aguilar (1996:24) los elementos comunes que observa son los siguientes:

- **Institucionalidad.** La política es elaborada o decidida por una autoridad formal, legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante.
- **Decisorio.** La política es un conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades.
- **Comportamental.** Implica la acción o inacción, hacer o no hacer nada, pero una política, es sobre todo, un curso de acción y no una decisión singular. Incluso cuando se decide mantenerse inactivo, el gobierno esta actuando frente a una situación determinada, considerando que dejar de hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a una situación (por ejemplo el conflicto en Chiapas).
- **Causal.** Son los productos de acciones que tiene efectos en el sistema político y social.

La ciencia de las Políticas Públicas considera una serie de acciones gubernamentales, que están vinculadas individualmente o en conjunto, producto de las decisiones de la autoridad en un sistema político.

Es por lo tanto un conjunto de decisiones acerca de una acción del gobierno en particular. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guía las acciones de corto plazo en situaciones específicas.

Existen dos enfoques para la definición de políticas públicas, dependiendo del enfoque que se utilice para su análisis. Se tiene por un lado el enfoque que toma como principal elemento de análisis el poder político (*Politics*), donde las "políticas", giran en torno a los beneficios y ventajas, políticamente hablando lo que se espera obtener de las acciones que el gobierno emprende en respuesta a demandas sociales.

La principal preocupación del gobierno consistirá, desde este enfoque en perseguir intencionalmente los mayores beneficios que el poder político y su influencia conllevan en la "arena" política.

A este respecto Aguilar (1996:26) menciona que:

"En esta perspectiva, no hay una política en general, porque no hay en la sociedad una sola, permanente y determinante estructura de poder. Lo que el estudio de las políticas muestra es que en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben o aminoran diversas cuestiones y en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses extienden o restringen sus alianzas o negocian sus ventajas. La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas"

Existe por otro lado, un criterio que da mayor relevancia a las acciones de tipo administrativo, que sin dejar de contemplar la cuestión política, desarrolla y refuerza una arena política más centralizada, integral y globalizadora, que arrastra a todo el conjunto social, aunque no con la misma carga de confrontación por el poder. En este caso las Políticas Públicas (*Policy*) son analizadas en su desarrollo administrativo.

Esto sirve para cuando se concrete la relación entre ciencia y política para analizar y dar propuestas concretas, utilizando racionalmente la vinculación entre conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad y haya la posibilidad de que estas decisiones políticas-administrativas puedan ser susceptibles de los avances científicos sin que se vean afectadas sustancialmente por las arenas políticas.

La *Policy* y la *Politics* son caras de una misma moneda. Las Políticas Públicas contienen la ambivalencia de atender simultáneamente dos aspectos: el político y lo administrativo, ambos están interrelacionados y uno afecta al otro

Para fines de este trabajo se entenderá el término de Políticas Públicas como todas aquellas acciones que tengan como objetivo la resolución de problemas que alcance a un gran número de personas que componen una sociedad, y cuyas acciones sean puestas en marcha por un gobierno legítimamente establecido en correspondencia con los ciudadanos, utilizando para ello todos los mecanismos técnicos y científicos que sean posibles; analizando más el aspecto administrativo de la Política Pública (*Policy*).

El análisis del proceso de una Política Pública se enfocará principalmente en el diseño, aunque se tocarán también la implementación y evaluación. Además de analizar con la colaboración de la sociedad civil organizada en este proceso sobre todo en la problemática que tiene que ver con la salud de las mujeres en el Distrito Federal, estos serán la parte central de esta investigación.

La discusión y aplicación de políticas públicas en nuestro país ha tenido desde hace algunos años una mayor relevancia. Anteriormente este enfoque era poco relevante en decisiones de gobierno.

Ante la poca capacidad que los últimos gobiernos han tenido para cumplir con la ciudadanía y resolver satisfactoriamente sus demandas, se ha orillado a sectores de la sociedad a exigir a las autoridades avanzar con mejores resultados en este sentido.

En la actualidad México está inmerso en un periodo de escaso crecimiento en lo económico y social; debido a esta precaria situación los ciudadanos han comenzado a poner en duda las Políticas gubernamentales aplicadas; en consecuencia, el gobierno intenta recuperar credibilidad al comenzar a sustentar sus decisiones de política en análisis más profundos en términos de costo-beneficios.

Durante muchos años en México las decisiones gubernamentales se daban de manera vertical y la mayoría de las veces, sin un análisis de los costos que estas tenían en la sociedad. Sobre todo en un sistema político tan cerrado que durante muchos años se vivió en el país.

Proporcionar servicios públicos eficaces como infraestructura urbana, educación, salud pública, etc. son aspectos que parecerían obvios en la atención de cualquier gobierno ante su ciudadanía, sin embargo esto pasaba muchas veces a segundo término ya que el principal objetivo era mantener la visión cerrada y maximalista del gobernante en turno.

Esta situación propició que, por lo menos en los últimos años se diera un estancamiento en el mejor de los casos; cuando no un atraso considerable en los niveles de vida de la población.

Por lo menos, los últimos cinco presidentes de la República Mexicana se han enfrentado sistemáticamente a situaciones difíciles de resolver que no se tenían previstas: Se cae el precio internacional de petróleo, las deudas del sector privado se elevan a niveles tales que se quiebra al sector financiero, se privatizan empresas que antes habían sido nacionalizadas, y ya en manos del sector privado éstas quiebran y el Estado nuevamente se hace responsable de ellas cargando este inmenso costo fiscal a los ciudadanos (es el caso de los rescates bancarios, del rescate carretero, de los ingenios azucareros, entre otros)

Todo lo anterior refleja la falta de planeación; es decir acciones pensadas en el presente para el futuro.

Por otra parte, durante muchos años se pensó que los recursos que el Estado manejaba eran infinitos, lo que significó un manejo inmoderado de los impuestos recaudados; sin embargo estos empezaron a escasear.

Cuando se llegó a un límite, la supuesta fortaleza del Estado Mexicano resultó ser un mito; era un Estado grande pero no necesariamente eficiente.

Ante la falta de legalidad, de institucionalidad, y de profesionalización del servicio público, la exagerada corrupción, la falta de análisis gubernamental serio de los problemas, el clientelismo en función de un Estado que de esta manera trataba de legitimarse, hicieron insostenible el rumbo del destino de este país.

Ante este panorama se hace inminente la necesidad de cambiar en el estilo de política y en los contenidos de las políticas. Se hace imperativo darle mayor importancia a las políticas públicas, como un mecanismo para dejar atrás las decisiones verticales, y buscar en contraparte la persuasión, la argumentación, dar evidencias y bases sólidas a las políticas; en pocas palabras racionalizar las decisiones gubernamentales buscando para ello la legitimación y la solución efectiva de los problemas.

Sin el establecimiento de este tipo de medidas gubernamentales, existe un peligro real que, no solo los problemas se compliquen aún más, sino que se entre a un camino sin retorno de costos incalculables para esta y las generaciones que siguen.

Un programa de gobierno por Políticas Públicas es el esfuerzo por depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales de incrustaciones, corporativistas, pluralistas, de grupos de interés, clientelares, que han hecho de la función pública un desastre con costos económicos enormes para la sociedad.

1.5 CLASIFICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Algunos estudiosos del tema como Lowi (1996), clasifican las políticas de acuerdo a los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada.

A grandes rasgos la clasificación que Lowi (1996:104-108) propone a este respecto es la siguiente:

Políticas Distributivas: Se caracterizan porque no existe una arena política conflictiva y es susceptible de ser tratada con recursos públicos siempre divisibles. Se puede llegar a acuerdos recíprocos entre los actores.

Políticas Regulatorias: Estas se caracterizan porque aborda cuestiones agudas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidos, tiende por lo mismo a ser la arena política más tensa y frontalmente conflictiva.

Políticas Redistributivas: Esta se caracteriza porque aborda cuestiones agudas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidos. Tiende, por lo mismo, a ser la arena política más tensa y frontalmente conflictiva. Un ejemplo de este tipo de política es la cuestión indígena en México y el reconocimiento constitucional de sus derechos, lo que implicaría un cambio radical en cuanto a las relaciones sociales de una parte importante de la población, lo cual incidiría en el resto de la sociedad.

No obstante, el desarrollo y la clasificación que puedan existir en torno a las Políticas Públicas, es necesario enfocar estas en razón misma con que fueron concebidas y desarrolladas:

1.6 ETAPAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

La hechura de las Políticas Públicas tiene cuatro momentos importantes, que en resumen, siguen el siguiente proceso:

- Gestación.
- Formulación.
- Implementación.
- Evaluación.

1.6.1 La Gestación.

La gestación constituye el momento en que surge un problema en la sociedad y se transforma en cuestión políticamente definida. El Estado se enfrenta a la necesidad de tomar posición, comenzando a manejarse posibles alternativas de solución.

En preciso mencionar que en este momento se deben considerar tres elementos:

- a) Definición de problema
- b) El conflicto y su contexto político.
- c) El acceso a la agenda gubernamental.

1.6.1.1 Definición del problema.

Una política no es solo una decisión, es ante todo acción, un conjunto de acciones con la finalidad de resolver problemas. En este punto es preciso definir lo que significa un "problema"; con el fin de poder explicar su importancia en la definición de políticas públicas.

Como un primer paso en la elaboración de una política pública es necesario identificar el problema. Un problema es una proposición dirigida a averiguar el modo de obtener un resultado, conociendo ciertos datos. Es un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de un fin.

En relación con los problemas se debe considerar que los fenómenos sociales son interpretados de diferentes maneras por diferentes personas y en diferentes épocas, por lo que no todos los problemas sociales son considerados por el gobierno.

Un problema se convierte en asunto gubernamental cuando una realidad social demanda la atención de organismos gubernamentales en la medida y que por si solo no se puede resolver debido a las condiciones del mismo sistema.

Generalmente el problema esta referido a algún tipo de insuficiencia o necesidad, circunstancia que en su momento genero un conflicto cuyo punto en disputa, al trascender a públicos masivos se manifiesta abiertamente y aparece la necesidad del gobierno de atenderlo.

Al respecto Cobb y Elder (1986:111) señalan que:

"Un punto en disputa es un conflicto entre dos o más grupos identificables sobre asuntos de procedimientos en relación con la distribución de posiciones de recursos"

Un punto fundamental dentro de la identificación de los problemas considerados como públicos, y que es materia del análisis de las Políticas Públicas, lo constituyen el grado de validez que le imprima la sociedad civil a un problema considerado como público.

Para ello deben considerarse aspectos como los siguientes:

- El número de personas que se ven afectados por determinado problema.
- El impacto social que este problema genera.
- La magnitud del problema a enfrentar.
- Los recursos económicos que han de utilizarse para enfrentar determinado problema.
- El potencial agravamiento en el corto, mediano y largo plazo.

Es preciso mencionar que no todos los problemas pueden ser considerados por el gobierno como prioritarios.

1.6.1.2 El conflicto y su contexto político.

Muchos de los problemas sociales son resultado del mismo fenómeno, por lo que es necesario analizar el conflicto y el contexto político, la interrelación de los diferentes actores políticos para la solución de un problema depende mucho de la forma en como se de esta interrelación.

Conocer la forma en como afecta este problema, a quiénes afecta, la dimensión en donde se presenta.

Para el estudio de este elemento, las fuentes se encontrarán principalmente en los informes estadísticos y en los programas institucionales relacionados con el ámbito en el que se desarrollará la política pública propuesta.

Después de identificado un punto de conflicto dentro de la sociedad y definido como problema, es necesario plantear la importancia que tiene el acceso del mismo a la agenda gubernamental.

1.6.1.3 Acceso a la Agenda Gubernamental.

En este punto los especialistas Cobb y Elder (1986:111) identifican tres tipos de agenda:

- 1) **Agenda sistémica:** Esta comprende todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad existente o que simplemente el gobierno considere como meritorios de atención pública o puede extenderse como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción y más propiamente como objetos sobre los que se han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. La agenda sistémica: es siempre mas general, abstracta, más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada.

- 2) **La agenda Institucional o formal:** esta integra un conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar decisiones.
- 3) **Agenda pública:** El conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de acción y más propiamente como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar en el ámbito público; es necesaria la corresponsabilidad ciudadana.

La formación de la agenda se entiende como el proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades y su consecuente resolución.

1.6.2 La Formulación o Diseño.

Constituye el momento en que el Estado, a través de sus instancias políticas y burocráticas, analiza de alguna manera las alternativas disponibles, evalúa sus consecuencias, recibe presiones de grupos externos, negocia con estos y arriba finalmente a una decisión que define la política que al respecto llevará adelante.

Tomada la decisión, puede revisarse y reformularse en la medida en que existan grupos de poder para replantearla. La formulación de Políticas Públicas por lo tanto requiere identificar la relevancia de ciertos grupos sociales en cuanto a la afectación de sus intereses y necesidades, y a partir de ello elaborar programas y proyectos que tengan por principio lo más cercano al consenso social, es decir, evaluar de antemano el nivel de validez que los grupos sociales imprimen a la manera de resolver el problema por parte del gobierno para evitar desviaciones que solo retrasan o anulan la implementación de una política, programa o proyecto.

En esta etapa se puede ubicar, con fines analíticos tres niveles:

- 1) Determinación de objetivos básicos.
- 2) Las llamadas mega políticas.
- 3) Los objetivos políticos y proyectos específicos.

1.6.2.1 Determinación de Objetivos Básicos.

Los objetivos básicos de las políticas públicas tienden a ser amplias y generales, debido a la necesidad de contar con apoyo y mantener la coalición de grupos sociales involucrados. Estos sirven como orientadores e incentivos de activación.

Las metas detalladas para políticas concretas son reducciones incompletas de los objetivos básicos y han de interpretarse siempre en el contexto de metas difíciles de definir pero muy reales y esenciales. Se requiere una explicación amplia de los objetivos básicos más que lo que se puede observar en la práctica, así como el primer análisis de la interdependencia de las distintas metas y un orden de prioridades. Es necesario concretar los objetivos o bien verificar el impacto cruzado de las metas y las interrelaciones, la materialización de las prioridades una vez más en sentido fundamentalmente cualitativo.

La determinación de los objetivos sociales puede ser producto del consenso entre individuos, de la imposición o de una combinación entre ambos. Es en la lucha política donde estos objetivos quedan en definitiva fijados en función del poder que cada actor dispone para sus fines.

1.6.2.2 Las Mega-políticas.

Se entiende por mega-políticas las acciones mediante la que se determinan algunas características muy amplias respecto de los medios o políticas concretas. Estas determinan algunas características muy generales respecto de los medios políticos más específicos través de los cuales se pretende lograr los fines propuestos.

Las políticas específicas y los objetivos a este nivel son fijados por áreas donde la interrelación entre política y burocracia, a través de las organizaciones sigue siendo dominable.

Las mega-políticas suponen identificar posiciones, hipótesis y orientaciones principales para las políticas concretas, constituyen un tipo de política maestra claramente distinta de las políticas discretas y detalladas.

A fin de concretar el concepto de mega-políticas, Dror (1996:136) plantea siete de sus principales dimensiones:

- a) **Pura-Mixta.** Esta dimensión corresponde a la elección de grado en que las distintas políticas han de ser idénticas en sus mega políticas. Es decir seguir una estrategia pura o seguir estrategias mixtas. Las diferentes subdivisiones de estructura consistentes, posibilidades redundantes, elección pluralista o selección aleatoria, proporcionar un amplio campo de elección que puede explicarse y analizarse.
- b) **Incremental –innovadora.** Esta dimensión corresponde a la elección entre varios grados de cambio de política definido en función del cambio, de sus alcances y cronología, que van desde pequeños cambios incrementales o algunos detalles de los políticos durante un largo periodo hasta la rápida, profunda y completa innovación de lasa políticas.
- c) **Gran riesgo-poco riesgo.** Esta dimensión corresponde al grado de riesgo que ha de aceptarse en los políticos.
- d) **Completa-choque.** Corresponde a la elección ante políticas concretas y equilibradas que tiene por objeto dirigir variables múltiples simultáneamente.

- e) **Secuencial-ampliada.** Esta dimensión corresponde al grado en los políticos han de adoptar un modo de decisión secuencial o formular por anticipado una estrategia amplia.
- f) **Objetivos concretos-capacidad futura.** Esta dimensión corresponde a la elección entre objetivos principales y concretos, un cierto de número de opciones definidas para el futuro y la capacidad para lograr mejores objetivos futuros aun no definidos. Se trata de una elección de mega políticas muy importante, ya que en casi todos los problemas complejos, los principales resultados de las políticas se producirán en el futuro y a veces en un futuro remoto. Por consiguiente, estas políticas han de tener en cuenta los valores futuros. Los valores futuros son muy difíciles de predecir. En tal caso los objetivos deben consistir en ampliar el número de opciones y constituir ampliar el número de opciones y tener mayor capacidad para fijar realizaciones.
- g) **Objetivo concreto-mínimo evitable.** Cuando los objetivos positivos o negativos no son idénticos, la distinción de mega políticas entre lograr mas un objetivo positivo o reducir el aspecto negativo como fin.

1.6.2.3 Objetivos políticos y proyectos específicos.

Abarca aquellas acciones efectuadas por individuos públicos o privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos o establecidos.

Los proyectos específicos implican decisiones públicas concretas sustentadas en análisis cuantitativos que se enmarcan en los conceptos de racionalidad y eficiencia, razón por lo que solo es factible aplicarlas si los objetivos y sus jerarquías son fijados con bastante precaución.

Uno de los enfoques de selección de políticas y proyectos más utilizado consiste en elegir lo más vigente en este momento, y que se sujeta a los siguientes principios:

- 1) Quien toma las decisiones considera solo algunas de las alternativas en la solución de un problema y estos difieren solo incrementalmente de las políticas existentes.
- 2) Únicamente son evaluados un número limitado de consecuencias para cada alternativa.

- 3) El problema que se enfrenta el tomador de decisiones es continuamente redefinido para hacerlo más manejable.
- 4) Para cada problema no hay solo una solución o decisión correcta.
- 5) La toma de decisiones incremental procura más que promover objetivos a la situación presente.

Los niveles referidos involucran en el plano de la realidad concreta tres momentos:

- a) Definición de criterios.
- b) Alternativas.
- c) Selección y diseño de la Política.

En estos aspectos se tienen que tomar en cuenta:

- **Eficiencia:** Que constituye el logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mínimos costos económicos, sociales y políticos o lograr lo que se quiere con el mínimo de recursos.
- **Eficacia:** Que son las acciones que alcanzan los objetivos planteados.
- **Equidad:** Igualdad de oportunidades para que un mayor número de ciudadanos este en posibilidades de acceder a los beneficios que brinda el Estado.
- **Calidad:** El Brindar los estándares más altos en bienes y servicios que el gobierno ofrece.

1.6.3 La Implementación.

Es el momento en que la decisión se materializa en una serie de acciones emprendidas por el Gobierno. La implementación de la Política Pública la realiza un sistema complejo de organismos administrativos.

Estos organismos ejecutan día a día el trabajo del gobierno y se relacionan de manera directa con los ciudadanos; muchos otros actores, sin embargo, pueden considerarse involucrados. La asamblea de Representantes, grupos sociales, Organizaciones no Gubernamentales, etc.

Aguilar (1996) identifica tres elementos del comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad para ejecutar la política:

- a) Conocimiento, comprensión y discernimiento de la Política.
- b) La orientación de su respuesta a la misma:
 - Aceptación.
 - Neutralidad.
 - Rechazo.
- c) La intensidad de su respuesta es muy importante el conocimiento que los responsables tengan de la intención general de la política a aplicar de lo contrario este fenómeno puede fracasar por lo que es importante tomar en cuenta las normas, los objetivos y el conocimiento sobre ellos.

En la fase de la implementación el proceso administrativo es fundamental, ya que constituye el movimiento de operación de las organizaciones burocráticas en el tiempo; la administración es un proceso dinámico y evolutivo que esta inmerso e influye en las condiciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas utilizando estas para lograr los objetivos que se persiguen.

En cuanto a la implementación, es conveniente señalar que no es suficiente tener buenos diseños, recursos suficientes, la normatividad adecuada y voluntad política; si no se cuenta con un adecuado proceso de implementación, donde existan consideraciones adecuadas para reducir al mínimo el factor de incertidumbre inherente a este proceso.

Algunos elementos como el diálogo y la discusión abierta forman parte importante de la elaboración y enriquecimiento de políticas; al igual que el establecimiento de metas en tiempo para que este proceso de la Política Pública se lleve a cabo correctamente

1.6.4 La Evaluación.

La evaluación es el análisis del impacto de las decisiones gubernamentales en la sociedad y en el gobierno mismo. El análisis de estos efectos o impactos tienen como finalidad ver si se alcanzaron los objetivos y metas manifiestos e implícitos y en el caso de no haberse logrado buscar la explicación de esta situación respecto al momento en que se realiza la evaluación

Agullar (1996:36) menciona que:

"La evaluación consiste en identificar y medir los efectos de una acción, además de que implica juicio, obtenido por parte de observaciones concretas que nos llevan a ver si los objetivos fueron alcanzados"

Con la evaluación de una Política Pública se valoran los efectos de la intervención gubernamental en el aspecto social y administrativo dentro de un entorno determinado.

Pero la evaluación no es solo eso, sirve para retroalimentar constantemente un proceso susceptible de ser mejorado en todas sus fases.

Da los elementos de comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos y fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.

Existen dos tipos de evaluación la evaluación *a priori* y la evaluación *a posteriori*

En el primer caso se hace una evaluación a proyectos, se identifican las distintas variables que afectan en la política determinada en las afectaciones internas y externas de las organizaciones.

La evaluación *a priori* contiene los principios de planeación considerando los elementos para prever las situaciones en el futuro.

En el segundo caso se hace una evaluación de resultados después de ejecutada la acción, considerando para ello las variables vinculadas a la organización y aquellas que afectan su contexto.

La evaluación de resultados no puede restringirse a la organización y su gestión, debe tomar en cuenta además la relación de afectación con su contexto y su impacto en la sociedad.

En la siguiente tabla se esquematizan las diferentes fases de las Políticas Públicas.

CUADRO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS DIFERENTES FASES

FASE	CARACTERÍSTICAS- USO
INICIACIÓN –GESTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento creativo del problema. • Diseño innovador de opciones. • Explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.
ESTIMACIÓN – FORMULACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación cabal de conceptos. • Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada. • Examen normativo de las consecuencias probables. • Bosquejo del programa. • Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento
SELECCIÓN – FORMULACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Debate de las opciones posibles. • Compromisos y negociaciones y ajustes. • Reducción de las incertidumbres de las opciones. • Integración de los elementos ideológicos. • Decisión entre las opciones. • Asignación de la responsabilidad ejecutiva.
IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de las normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones. • Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas; incluyendo incentivos y recursos. • Traducción de la decisión en términos operativos. • Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operación.
EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. • Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.
TERMINACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación entre los costos, consecuencias, beneficios por clausura o reducción de actividades. • Mejoramiento, si aún es necesario o requerido. • Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

Fuente. Brewer y De León. The foundation of policy analysis. The Dorsey y press, 1983 p. 20. En Aguilar

Villanueva. La Implementación de las políticas. Estudio introductorio. Pág. 21.

1.7 ELEMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

La Ciencia de Políticas Públicas debe incluir:

- 1) Los métodos de investigación del proceso de la política.
- 2) Los resultados de los estudios de las políticas, y
- 3) Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. Si es necesario avanzar en nuestra averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas, obviamente resulta esencial aplicar y mejorar los métodos mediante los cuales se lleva a cabo la investigación de las ciencias sociales y psicológicas.

Factor Inteligencia en la toma de decisiones

La aplicación de Políticas Públicas debe tener como elemento principal la racionalización en el manejo de los recursos, así como en la toma de decisiones, para poder brindar mayor eficiencia y eficacia, se debe mejorar la racionalidad del proceso político; dar a la función *inteligencia* un espacio especial de estudio.

Hasta cierto punto, la tarea de mejorar esta función depende de técnicas más efectivas de comunicación entre los investigadores, los consultores, los asesores políticos y quien toma las decisiones finales. Todo ello con el fin de poder establecer y aplicar los mejores criterios que redunden en mayores beneficios a la sociedad.

Es necesario que la calidad del factor inteligencia sea óptimo, ya que de ello depende la capacidad para anticipar exitosamente las necesidades de una política antes de que éstas hayan sido rebasadas por los problemas.

Un aspecto determinante para que se pueda plantear la reconstrucción de la naturaleza pública del gobierno es la democratización. Aunque hay que precisar que este elemento no garantiza totalmente la eficiencia del gobierno, pero si influye para crear las condiciones que coadyuven en atender con mayor eficiencia los males, necesidades y problemas públicos.

Para finalizar, Aguilar (1996:33) menciona que:

"Gobernar de acuerdo a Políticas Públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y a causa de ello, ni pasivos ni unánimes.

Políticas Públicas, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y sustentadas con la participación intelectual y practica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos, ni introducen un trato desigual inmerecido entre ello. Esta es una norma más que su utopía, la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso.

Citas.

- Aguilar, Luis (1996) *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Porrúa p. 24-36.
- Aguilar, Luis (1996) *La Hechura de las Políticas*. México, Porrúa p. 24-26.
- Aguilar, Luis (1996) *La Implementación de las Políticas*. México, Porrúa p.21-36.
- Albi, Emilio (2000) *Público y Privado, Un acuerdo necesario*. España, edit. Ariel p. 15-30
- Albi, Emilio (2000) *Gestión pública, fundamentos, técnicas y casos*. España, edit. Ariel, p. 11;12.
- Bozeman, B. (1998) *La Gestión Pública*. México F.C.E. p. 21-26.
- Cabrero Enrique, (2000) *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental* México, CIDE, Porrúa p. 76
- Coob, R. y Elder, Charles (1986) *La Participación en la Política Americana. La dinámica de la estructura de la gente*. México, Noema editores p. 111-140.
- Crozier, Michel (1987) *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México, F.C.E. p. 63.
- Dror Yehezkel. (1996) *Prolegómenos para las ciencias políticas* en *El estudio de las Políticas Públicas*. México, Porrúa p.135-137.
- Frohock, F.M. (1979) *Public Policy. Scope and Logic*. Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffd, N.J., p. 11.
- Lasswell, Harold (1996) *La concepción emergente de las ciencias de políticas* en *El estudio de las Políticas Públicas*. México, Porrúa.
- Lindblom, Charles (1996) *La ciencia de salir del paso en La Hechura de las Políticas*. México, Porrúa
- Lowi, Theodore. (1996) *Políticas públicas. Estudio de caso y teoría política*. En *El estudio de las Políticas Públicas*. México, Porrúa. P.104-108
- Ruiz, Carlos (1996) *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México, Plaza y Valdés p.13-17.

2. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Democracia y participación ciudadana son dos conceptos que están interrelacionados y uno es consecuencia del otro.

Una sociedad que aspira a desarrollar una autentica democracia, supone una participación ciudadana más activa y propositiva; en donde los ciudadanos tienen plena conciencia de sus derechos y obligaciones.

Pero para hablar de participación ciudadana es necesario abordar primeramente el concepto de democracia en general.

2.1 DEMOCRACIA

En la actualidad el concepto de democracia parece estar de moda, prácticamente todos los actores políticos y sociales se remiten a ella como la panacea de todos los problemas que la sociedad enfrenta. La mejor forma para convivir y resolver las diferencias inherentes de cualquier sociedad.

Si nos remitimos a la definición más simple, tenemos que es una palabra compuesta por dos voces griegas *démos*, pueblo y *kratos*, poder o autoridad. "Gobierno en que el pueblo ejerce el poder. (1991:260)

Una forma clásica de entender la democracia, es considerarla como un sistema de instituciones en el que el Estado, por medio de la actuación pública atiende al bienestar y dignidad de las personas. Esa actuación surge de decisiones tomadas por los políticos, en quienes los *ciudadanos* delegan, libremente, para que lleven a cabo la voluntad general, la cual se interpreta como la agregación de las voluntades individuales.

Este concepto, sin embargo adquiere una serie de tonalidades que es preciso mencionar para entender y adecuar el concepto a la realidad que un país como México presenta.

La democracia a la que muchos se remiten se limita sólo la posibilidad de elegir, cada tres o seis años, según sea el caso, a los representantes populares que habrán de decidir por la mayoría. Dichos representantes son elegidos entre los candidatos que postulan organizaciones políticas quienes en resumidas cuentas tendrán el monopolio del poder político.

En un sistema político como el que tiene México, los llamados Partidos Políticos son quienes tienen la posibilidad de proponer a quienes consideren más aptos para que los ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos los elijan.

Es lo que se llama Democracia Representativa, donde un pequeño grupo de representantes legisla y decidirá para todos.

Un enfoque diferente en el mismo sistema político mexicano lo señala precisamente la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, ley magna y suprema, que en su artículo tercero fracción I, inciso a) dice refiriéndose a la educación:

"...será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" (2002:6)

Un nivel de vida aceptable y decorosa es la connotación que en este caso le asigna la ley máxima del país al concepto "democracia".

La consolidación de la participación ciudadana para que esta premisa que marca la Constitución se lleve a cabo, es muy importante para el fortalecimiento de las instituciones y el buen desarrollo del país en su conjunto.

Los cambios que ha experimentado México los últimos años en este sentido, han sido un avance sustancial en la construcción de una sociedad realmente democrática que todos anhelamos; sin embargo el camino, ni se ha recorrido totalmente, ni los avances logrados son garantía de que no habrá retrocesos.

Es necesario avanzar permanentemente en este sentido; lograr que la sociedad se involucre mas directamente en la toma de decisiones que afectan positiva o negativamente su vida en sociedad.

No ver a la democracia desde una óptica únicamente electoral y pensar que ahí se agota los alcances de un concepto mucho amplio y ventajoso para todos. Para ello se tiene que fortalecer la participación ciudadana como una forma de hacer efectiva este enfoque de la democracia.

El potencial que encierra la democracia es más amplio y requiere encontrar nuevas formas que se adecuen a las circunstancias actuales que se presentan en una sociedad como la de México.

Aplicar mecanismos que posibiliten en los hechos lo que se dice en los discursos políticos; sobre todo en un contexto donde la sociedad reclama cada día, un mejor aprovechamiento de los recursos públicos y exige cuentas claras y resultados concretos de la función pública.

Es necesario, por ello analizar algunos enfoques que se han aplicado en otras sociedades y tratar de adecuarlos a la realidad mexicana.

Procurar la búsqueda de mecanismos que orienten el trabajo gubernamental hacia la construcción de una sociedad más participativa y en beneficio de todos.

2.2 DEMOCRACIA DELIBERATIVA.

La sociedad organizada en el Estado permite que las personas aspiren a ser iguales ante ley; para ello delegan voluntariamente, diversas materias en la actuación estatal.

Los ciudadanos aceptan cooperar entre sí de acuerdo con un contrato social justo, cediendo al Estado la gestión de ciertos asuntos de esa sociedad.

Lo anterior exige una conciencia auténtica de lo que significa ser "*ciudadano*" con derechos y obligaciones, para que este pacto implícito del que surgen la sociedad y el Estado sea auténticamente acordado por personas libres e iguales.

La esencia de la democracia es que todos los ciudadanos puedan influir en igualdad de circunstancias en la toma de decisiones. Una forma para alcanzar esto, es mediante mecanismos que permitan garantizar el poder incidir libremente a esta posibilidad.

Joshua Cohen (1996:24) señala que:

"La idea fundamental de la legitimidad democrática es que el otorgamiento de la autoridad para ejercer el poder del Estado debe emerger de las decisiones colectivas de los miembros de una sociedad gobernada por tal poder. "

En esta idea se plantea el hecho de que las discusiones y decisiones de los miembros de la sociedad se lleven a cabo y se expresen en el seno de las instituciones sociales y políticas diseñadas para reconocer dicha autoridad colectiva.

Como se ha mencionado, la democracia puede ser vista desde diferentes enfoques. Uno de ellos se refiere a la posibilidad que tienen los integrantes de una sociedad en igualdad de circunstancias para influir directamente en las decisiones que afectan a esa colectividad.

En este sentido la capacidad de organización del pueblo y el fortalecimiento de las instituciones arrojará decisiones sustancialmente más democráticas.

Existen varios pensadores que han escrito sobre la importancia de la capacidad para discutir sobre la base de la razón y argumentación y se pueda llegar a consensos entre individuos diferentes; uno de ellos es Habermas (1989:36) quien menciona que:

"La racionalidad inmanente a la práctica comunicativa cotidiana remite, pues a la práctica de la argumentación como instancia de apelación que permite proseguir la acción comunicativa con otros medios cuando se produce un desacuerdo que ya no puede ser absorbido por las rutinas cotidianas y que, sin embargo, tampoco puede ser decidido por el empleo directo o por el uso estratégico del poder"

Esta idea la retoma Joshua Cohen para abordar el concepto de democracia deliberativa. Este autor hace la formulación de una concepción de la democracia acorde con el tipo de diferenciación humana capturada en el hecho de un pluralismo razonable.

Plantea el hecho de que existen perspectivas de valor distintas e incompatibles, todas ellas razonables, y según las cuales la gente aparece bajo condiciones favorables para el ejercicio de su razón práctica, este planteamiento lo define como Democracia Deliberativa, donde el ejercicio bien intencionado de la razón práctica por parte de la gente razonablemente interesada en vivir en términos constructivos, aceptando para ello que existen perspectivas de valores distintas e incompatibles, todas ellas razonables según las cuales, la gente aparece bajo condiciones favorables para el ejercicio de su razón práctica.

Menciona Cohen (1996:25) que: "El hecho del pluralismo razonable informa la concepción de los ciudadanos como libres e iguales que constituye parte de la perspectiva de la democracia deliberativa. Decir que los ciudadanos son libres es afirmar, entre otras cosas, que ninguna perspectiva moral o religiosa comprensiva provee una condición definitoria de membresía en el cuerpo ciudadano o de autorización para ejercer el poder político."

Decir que son iguales es afirmar que a todos se les reconocen las capacidades necesarias para participar en la discusión en torno a la autorización del ejercicio del poder. Es llevar a la práctica realmente una de las ideas fundamentales de la democracia.

Al respecto Cohen (1996:30) afirma lo siguiente

"...bajo esta perspectiva, el pedigree democrático subyacente a la fuente de legitimidad puede ser establecido atendiendo exclusivamente a los procesos equitativos: por ejemplo, valores de apertura, de igualdad de oportunidades para presentar alternativas, y de consideración completa e imparcial de tales alternativas."

Una característica de la democracia deliberativa lo constituye el pluralismo razonable que requiere de una concepción procedimental porque ello priva de un trasfondo de premisas morales o religiosas compartidas, que pudieran darle un contenido determinado a la idea de autorización popular, o constreñir la sustancia de lecciones genuinamente colectivas.

Sin ese trasfondo, se puede carecer de una base sólida para el acuerdo aparte de los procedimientos equitativos.

La democracia parece ser la forma de elección colectiva regida por la idea fundamental de que los ciudadanos han de ser tratados como iguales. Así la democracia es comúnmente considerada como la forma en que debemos decidir el ordenamiento de otros valores políticos, y no simplemente la forma en que un valor político ha de ser combinado con otros.

Este dilema es familiar a partir de las discusiones sobre la democracia y las libertades de los modernos: libertad religiosa y de conciencia en general; libertad de pensamiento y expresión; derechos individuales y propiedad privada. En ausencia de alguna conexión evidente condiciones de procedimiento democrático. No así con las libertades políticas. Una constitución que habilita al gobierno para restringir la participación política, o para regular el contenido del discurso político, puede ser interpretada como salvaguarda y no como freno al proceso democrático.

La garantía de libertad política ayuda a preservar la conexión entre autorización popular y el resultado político- a fin de asegurar la continua autoridad del pueblo, y no simplemente una mayoría. Estas libertades- las libertades de los antiguos- son elementos constitutivos del proceso democrático.

El respeto a las libertades tanto individuales como colectivas es fundamental y debe estar equilibrado para salvaguardar la preservación de la conexión entre autorización popular y el poder político.

La democracia deliberativa se organiza en torno al ideal de la justificación política. De acuerdo con este ideal, la justificación del ejercicio del poder político colectivo es el proceder sobre la base del libre razonamiento público entre iguales. Una democracia deliberativa institucionaliza este ideal.

De acuerdo con esta perspectiva, la democracia no es meramente una forma de política, sino un marco de condiciones sociales e institucionales que facilita la discusión libre entre ciudadanos iguales proveyendo condiciones favorables para participación, asociación y expresión.

La práctica de la democracia deliberativa pone el razonamiento público en el centro de la justificación política. Se dice "razonamiento público" antes que "discusión pública" porque una óptica deliberativa no puede distinguirse simplemente por su énfasis en la discusión, antes que en la negociación o el voto.

Cohen (1996:28) comenta que:

"Cualquier concepción de la democracia – de hecho, cualquier concepción de la toma inteligente de decisiones políticas – considerará importante la discusión, al menos por su rol esencial como escaparate de información, contra un trasfondo en el que privan las asimetrías en la distribución de la misma".

La Democracia Deliberativa no se caracteriza por presuponer que la discusión política aspira a cambiar las preferencias de otros ciudadanos. Si bien una perspectiva de este tipo debe asumir que los ciudadanos están predispuestos a ser guiados por razones que puedan entrar en conflicto con sus preferencias e intereses anteriores, y que ser guiado de tal modo puede cambiar esas preferencias e intereses anteriores, no presuponen que la deliberación política se proponga como meta la alteración de las preferencias. Esta perspectiva tampoco se distingue por suscribir una concepción epistémica del voto, conforme a la cual, los votos son interpretados como la expresión de creencias acerca de la respuesta correcta a una cuestión política, más bien que como preferencias acerca de las cuales se ha de instrumentar una política.

El concepto de justificación provisto por el núcleo del ideal de la democracia deliberativa puede ser capturado en un procedimiento ideal de deliberación política:

"En tal procedimiento, los participantes se ven como iguales entre sí; aspiran a defender y criticar instituciones y programas en términos de consideraciones que otros tienen razones para aceptar, dado el hecho del pluralismo razonable y el supuesto de que esos otros son también razonables, y están dispuestos a cooperar de acuerdo con los resultados de tal discusión, considerando esos resultados como obligatorios". Cohen (1996:30)

El respeto a la diferencia es lo que marca sustancialmente la democracia deliberativa, al respecto Cohen (1996:34) señala que:

"Si la comunión política depende de que se comparta una concepción moral o religiosa comprensiva, o una identidad nacional sustantiva definida en términos de tal concepción, entonces el pluralismo razonable arruina la posibilidad de esa comunión. Pero una visión alternativa de la comunidad política conecta la Democracia Deliberativa con la valoración de la comunidad".

En particular, al requerir de justificación en términos aceptables para los otros, la democracia deliberativa:

“Propugna por una forma de autonomía política, que consiste en que todos aquellos gobernantes por decisiones colectivas - de quienes se espera que rijan su conducta por tales decisiones - deben hallar aceptables para el ejercicio del poder político a aquellos que son gobernados por él –requisito ausente en la concepción *agregativa* – expresa la condición de membresía igualitaria de todos en el cuerpo soberano responsable de autorizar el ejercicio del poder.” Cohen (1996:38)

Para explicar el ideal deliberativo más detalladamente, es preciso explorar ahora algunas de sus implicaciones: las condiciones que deben cumplir los arreglos sociales y políticos que, en el seno de un Estado moderno, han de institucionalizar la justificación deliberativa.

La Democracia Deliberativa tiene tres principios básicos para poder ser:

- a) **Principio de Inclusión:** La concepción *agregativa* de la democracia considera en sí misma la posibilidad de asegurar que todos participen en igualdad de condiciones. En contra de cualquier tipo de discriminación y respetando las libertades que expresan la condición de igualdad de los ciudadanos como miembros del cuerpo colectivo cuya autorización se requiere para el ejercicio legítimo del poder público.
- b) **Principio de Diferencia o bien común:** Constituye una ilustración de tal acuerdo. Considerando la igualdad como línea de base, este principio requiere que las desigualdades establecidas o sancionadas por la acción estatal contribuya a propiciar la mayor ventaja posible a los menos aventajados.
- c) **Principio de Participación:** es necesario garantizar iguales derechos de participación, incluyendo el derecho al voto, al derecho de asociación y de expresión política. Con una fuerte disposición en contra de restricciones al contenido de lo expresado, el derecho a ser elegido para un puesto público; una fuerte predisposición a favor de condiciones equitativas para el voto, y un requerimiento más general de igualdad de oportunidades para ejercer una influencia eficaz.

El hecho del "pluralismo razonable" no determina, una versión procedimental de la democracia y la elección colectiva. Unido a una concepción deliberativa de la justificación, es compatible con una visión sustantiva de la democracia, cuya sustancia –captada en los principios de la inclusión deliberativa, del bien común y de participación–, incluye los valores de libertad e igualdad. Más aún, tal concepción deliberativa ofrece una explicación atractiva de la elección colectiva, vinculando esa idea con la perspectiva de la comunidad política.

Cohen (1996:47) plantea que la idea central de la democracia deliberativa es:

"Que la garantía de que todos los ciudadanos tienen derechos políticos efectivos funciona como un recordatorio de que los ciudadanos han de ser tratados como iguales en la deliberación política y que la reducción de las desigualdades de poder reduce los incentivos para desplazarse de la política deliberativa hacia la política como negociación"

La realidad del país en materia democrática es ciertamente incipiente, sin embargo se han dado avances en el fortalecimiento de la democracia y es posible alcanzar niveles como los que Cohen propone: potenciar a los ciudadanos para que sean tratados con igualdad ante las instancias gubernamentales y su participación activa en la toma de decisiones sea, no una concesión por parte del gobierno, sino una obligación y una práctica constante en los hechos.

2.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

En el México actual se ha dado un cambio que potencialmente facilita la posibilidad para que diversos actores sociales puedan incorporarse al diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones gubernamentales. Esta posibilidad, sin embargo no ha sido gratuita, las recurrentes crisis económicas que desde la década de los ochenta han afectado al país obligan a que sectores importantes de la sociedad civil tomen mayor conciencia del papel que deben asumir frente a políticos y administradores que no han hecho su trabajo satisfactoriamente.

Los fenómenos políticos de participación ciudadana y gobernabilidad democrática son relativamente nuevos en varios países de América Latina. México se caracteriza por tener unas de las experiencias más recientes en ellos. Hace apenas una década, los temas de las reformas políticas a debate por lo general aún versaban solo sobre los procedimientos que garantizaran una genuina transparencia en los comicios y el respeto a la voluntad popular.

La practica de políticas y acciones del gobierno deben dejar de ser una actividad en la que un pequeño grupo de personas decide por los demás y por el contrario es necesario el consenso y las acciones colectivas. Atrás deben quedar las acciones gubernamentales que se basan simplemente en la fuerza, pasión, poder, arbitrariedad o veleidad. La guía y el límite deben ser las normas y los conocimientos racionales. Para ello es necesaria la participación activa y decidida de la sociedad en su conjunto.

Un problema fundamental para la participación ciudadana radica en alcanzar la cooperación social entre personas que son desiguales en sus capacidades y preferencias.

A este respecto Albi (2000:17) menciona que "Es conocido que la unanimidad en una sociedad no va a existir, en principio, para la mayor parte de las decisiones públicas, porque las personas son desiguales."

Es lógico pensar que como no existen preferencias ni capacidades idénticas no se pueden tener los mismos intereses.

Los medios ordinarios de consenso como la votación mayoritaria, por ejemplo, plantean dificultades y paradojas peculiares y la información necesaria para adoptar decisiones no esta distribuida igualmente, por lo que se requiere una discusión racional entre ciudadanos y gobierno para lograr consensos.

Habermas señala que (1989:38):

"Sobre todo llamamos discusión racional aquella donde se actúa con lucidez, es decir, no dejándose llevar por sus pasiones ni entregándose a sus intereses inmediatos, sino reforzándose por juzgar imparcialmente la cuestión desde un punto de vista moral y por resolverla consensualmente"

Resulta claro que para que exista cooperación social voluntaria es fundamental la existencia de objetivos sociales igualmente valorados y conocidos, de forma que se dé una identidad de intereses entre las personas.

La participación ciudadana puede entenderse como el proceso de distintas actividades que desarrolla la sociedad organizada mediante diversos mecanismos para incidir en la construcción y/o desarrollo de las instituciones gubernamentales, de las políticas públicas en una relación constante con el Estado.

Para esclarecer el término, se retomaran algunas consideraciones que al respecto menciona Aguilar (1996:35): "Se entiende por participación ciudadana, cuando la población desarrolla una conciencia de permanencia dentro de una comunidad política de la cual se hace corresponsable y que en la práctica se traduce en una ciudadanía participante en torno a incidir en las políticas que implementa el gobierno en su entorno."

Existen varias formas de organización por parte de la sociedad. Un primer elemento que es preciso considerar radica en la distinción entre lo estatal y lo social. En el primer caso, el Estado sirve como una forma de organización y en donde la sociedad delega en él, el monopolio del ejercicio de la violencia legítima. (Max Weber, 1985)

El aspecto que se tomará en cuenta más detalladamente es el social, en donde la sociedad se organiza paralelamente al Estado, buscando mecanismos alternativos para la satisfacción de sus demandas.

Son muchas las causas que han empujado a la ciudadanía a organizarse para influir en la toma de decisiones. La falta de atención por parte del gobierno en algunos temas que no son incluidos en la agenda gubernamental, la mala administración que se ha dado de los cada vez más escasos recursos, el distanciamiento por parte de los partidos políticos para ser captadores y orientadores de las demandas ciudadanas, etc. Estas causas han resaltado la necesidad en la sociedad a tomar mayor conciencia de su papel como ente activo en la construcción y fortalecimiento del desarrollo político, económico y social en país.

La necesidad de un discurso mínimo, compartido entre actores muy diversos de la sociedad civil se desarrollan en un escenario que se transforma por la redefinición del papel del Estado en la economía y en la vida social, y por la puesta en marcha de un largo y dificultoso procesos de reforma del sistema político.

Este proceso es incierto, pues está signado por un doble discurso y por una realidad que no necesariamente coincide con lo que se ha planteado inicialmente. Existen grupos que se esfuerzan por mantener el poder y muestran reticencias para asimilar el cambio, por ello es preciso reconocer que sus consecuencias no se han evaluado con detenimiento.

En la última reforma política realizada en México en 1996, la participación ciudadana jugó un papel importante en la mesa de discusión de la reforma nacional.

López y Rivas (2001) comenta que: "Este fue uno de los temas (la participación ciudadana) más castigados por los actores políticos que participaron en dicha reforma, quizás uno de los factores que contribuyeron a que esto sucediera fue que las organizaciones no gubernamentales (ONG) o asociaciones civiles no fueron tomadas en cuenta en dicha discusión a pesar de que ya venían manejando el tema años atrás."

No obstante la importancia de este tema en la agenda gubernamental.

Algunos de los actores políticos que protagonizaron dicha reforma, como son los partidos políticos, la Secretaría de Gobernación, Diputados y Senadores sacrificaron en sus negociaciones los temas de la participación ciudadana y el poder ciudadano en aras de intereses políticos más inmediatos de carácter electoral.

Esta situación trajo algunas enseñanzas, los partidos políticos no son del todo representativos de los intereses ciudadanos, estos actores políticos, desafortunadamente, aun se encuentran inmersos en una cultura de carácter clientelar y/o corporativa que hace de los triunfos electorales un fin en sí mismo y no un instrumento de cambio político incluyente y participativo.

Una de las aristas poco exploradas de su puesta en marcha es que la reforma enfrentó y probablemente aún enfrenta a los actores de la sociedad civil a un dilema: seguir participando en la vida política en una situación adversa, poco reconocida por el Estado u optar por afiliarse a los partidos políticos de oposición que se incorporan a un sistema político institucional independiente.

En los hechos, la reforma ha significado un re-alineamiento de corrientes de opinión, asociaciones civiles y políticas, movimientos y actores sociales, partidos pequeños, etc. que hasta hace poco actuaba desde la sociedad en niveles locales, estatales o nacionales. De este modo ha generado oportunidades para que diversos sectores de la oposición se integren a diversos partidos, contribuyendo a la pluralidad y a la competencia en un sistema político desgastado de partido único, que por muchos años constituyó la única vía legal de participación.

Aun cuando la apertura de espacios para actores distintos de los oficiales no habría sido posible sin su propio interés y su movilización, y a que es claro que las elites aún tratan de mantener el control del ritmo y las consecuencias de la aplicación de la reforma, es posible afirmar que el escenario político nacional se ha transformado.

La tensión entre la sociedad que se ha modernizado y las formas tradicionales de organización política que la elite trata de adaptar a las circunstancias se constituye en uno de los desafíos que enfrenta la relación de la sociedad civil con el Estado.

En este escenario es donde surge un conjunto de actores relativamente nuevos para la sociedad mexicana: las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Se trata de una figura asociativa que difiere de aquellas que se generan alrededor de valores tradicionales o de actividades destinadas a asegurar la reproducción social.

Una genuina participación ciudadana solo se podrá llevar a cabo bajo la premisa de la construcción de una auténtica cultura ciudadana, la cual ha comenzado a despertar por la vía electoral, pero ha de continuarse con la consideración de que la participación política no se agota al depositar el voto en una urna, sino al defender la elección del voto en una vigilancia cotidiana sobre el quehacer de los gobernantes y con propuestas de acción y transformación. Además de la consolidación de una opinión pública realmente independiente, que tenga como propósito crear nuevos mecanismos de sociabilidad y deliberación política con la gente. Entrar de lleno en la aplicación de una democracia deliberativa.

Participación ciudadana y gobernabilidad democrática van de la mano en tanto estas no se logran bajo el poder coercitivo y autoritarios que limita la libertad de los ciudadanos; se complementen en tanto son los propios ciudadanos quienes marcan la pauta del ejercicio del gobierno, los límites y alcances del poder soberano.

Albi (2000:20) menciona que: "Una sociedad democrática, abierta a la discusión racional de alternativas, ofrece legitimidad a la actuación estatal y posibilita la integración social"; por lo tanto la participación ciudadana no debe limitarse solamente a la gestión de demandas es necesario que los ciudadanos actúen frente al gobierno. Para ello se requiere asumir una relación recíproca en responsabilidades, no de manera unilateral y vertical.

En la medida que los ciudadanos auténticamente tomen conciencia, de que el poder de los gobernantes radica la legitimidad que ellos le otorgan en esta misma medida podrán asumir las riendas de su poder y reclamar lo que les corresponde por el hecho mismo de haber electo a quienes gobiernan.

La participación organizada de la sociedad civil a través del impulso a formas comunitarias, cooperativas, asociativas y autogestionarias para la dotación y gestión de infraestructuras, derechos y servicios sociales pueden ser garantía de una administración transparente y eficaz de los recursos, así como evaluar que los recursos para los fondos sociales sean destinados adecuadamente.

En la perspectiva de lo positivo que significa la inclusión directa de la participación ciudadana, López y Rivas (2001) comenta que:

"Se ha impulsado un amplio debate y discusión sobre la propuesta de política social del Gobierno del Distrito Federal, en el que han participado organismos no gubernamentales, académicos, organizaciones sociales y los gobiernos delegacionales, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la participación ciudadana."

El objetivo de esta discusión pretende crear una conciencia ciudadana real y consolidada que permita a largo plazo toda una cultura participativa.

Los resultados de estas practicas se tendrán que ver a largo plazo, sin embargo es necesario que este tipo de prácticas se vayan multiplicando, que se inicie todo un debate nacional acerca de la importancia de la incorporación de la participación ciudadana, pero sobre todo la consolidación de una verdadera conciencia ciudadana.

2.4 BENEFICIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Las ventajas que ofrece la activa participación ciudadana son muchas y variadas. Para el gobierno constituye una forma de legitimación y corresponsabilidad con los ciudadanos; así como la posibilidad de diseñar Políticas Públicas apegadas a las necesidades primordiales de la sociedad anteponiendo al ciudadano como el elemento fundamental en los objetivos y fines de todas las acciones gubernamentales.

Otro beneficio es el fomento de una cultura cívica y política más profunda y de largo plazo. Sobre todo en una ciudad con las características de la Ciudad de México, donde los problemas se acentúan por la gran cantidad de personas que en ella conviven.

En esta ciudad es necesario generar mucha educación cívica con el fin de que la gente se involucre y asuma la responsabilidad que le toca en la solución de los problemas en su entorno contribuyendo a crear una conciencia ciudadana y con ello fomentar una evaluación permanente de las acciones que el gobierno aplica.

Uno de los graves riesgos es que la propuesta y la voluntad de incluir la participación ciudadana en decisiones de gobierno puede ser auténtico, sin embargo esta práctica puede tener graves riesgos de deslegitimación para el gobierno y mucho desaliento para la sociedad, si esta participación no se ve cristalizada en hechos concretos y si hay la percepción de que solo se está utilizando con fines meramente políticos, sin que se vaya al fondo del problema y por los mismo no se resuelvan estos.

La apuesta a la inclusión de la participación ciudadana en el diseño y elaboración de políticas Públicas tendrá que ser auténtico para que puedan cumplirse estos beneficios.

Lograr lo anterior, requiere de una enorme tarea; si bien es cierto que hay sectores muy comprometidos con los problemas de su entorno, como las Organizaciones No Gubernamentales, comités vecinales, asociaciones civiles, etc. también hay un gran número de personas que no se interesan, dejando la solución únicamente a las autoridades que, al no verse presionados por los ciudadanos van postergando Políticas Públicas generando un círculo vicioso.

La participación ciudadana y la democracia van íntimamente relacionadas.

El fortalecimiento de la democracia influye en una participación ciudadanas más consolidada.

Dahl (1998:70,71) escribe que: "Sería un grave error esperar demasiado de cualquier gobierno, incluso de un gobierno democrático. La democracia no puede garantizar que sus ciudadanos serán felices, prósperos, saludables, sabios, pacíficos o justos. Alcanzar estos fines está más allá de la capacidad de cualquier gobierno, incluso un gobierno democrático.

A pesar de sus imperfecciones, sin embargo, nunca podemos perder de vista los beneficios que hacen a la democracia más deseable que cualquier alternativa factible a la misma:

- La democracia garantiza a los ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar.
- La democracia asegura a sus ciudadanos un ámbito de libertad personal mayor que cualquier alternativa factible a la misma.
- La democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales.
- Sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, es decir, que vivan bajo las leyes de su propia elección.
- Solamente un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral.
- Sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política.

Estos beneficios estimulan una participación ciudadana más activa y con mayores niveles de corresponsabilidad con el gobierno perfeccionando una democracia auténticamente participativa.

Citas

- Albi, Emilio (2000) *Público y Privado, Un acuerdo necesario*. España, edit. Ariel p. 15-30.
- Cohen, J. (1996)
- Constitución Política delos Estados Unidos Mexicanos p.3.
- Dahl, Robert. (1998) *Una guía para el ciudadano* Alfaguara. Madrid España. P 71,72-99
- Diccionario Anaya de la Lengua (1999) Barcelona, Anaya. P.331.
- Guerrero, O. (1985) *Introducción a la Administración Pública*. México, HARLA p.284.
- Habermas, Jürgen. (1989) *Teoría de la Acción comunicativa* edit. Taurus, Argentina Buenos Aires p. 27-55
- López y Rivas, G. (2001) Ponencia: "*Participación, Corresponsabilidad y transparencia en el ejercicio de gobierno*". México, Tlalpan.
- Revista Meta Política (1998) Vol. 4 num. 14 p.24.
- UNESCO (1999) *Democracias Participativas y Cultura de Paz*. México, UNESCO p.43.
- Weber, M. *El Político y el Científico* México, PREMIA p. 32.

3. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.

La participación ciudadana tiene varias manifestaciones que van desde el grupo de ciudadanos que se organiza en su calle para resolver problemas locales, hasta aquellas organizaciones más complejas con un trabajo más comprometido para la solución de problemas que afectan a un gran número de personas.

En este trabajo se abordará la participación ciudadana que se da en las denominadas Organizaciones No Gubernamentales, manifestación ciudadana de la llamada sociedad civil.

Se analiza esta forma de participación ciudadana, porque en una sociedad como la mexicana todavía no se tiene consolidada una cultura ciudadana realmente participativa, sin embargo existen grupos sociales que han avanzado más en este sentido. Este es el caso de las Organizaciones No Gubernamentales.

3.1 SOCIEDAD CIVIL.

Políticos, periodistas y líderes de movimientos sociales se refieren hoy a la sociedad civil para hablar indistintamente de cualquier grupo organizado de personas o de la ciudadanía en general, añadiendo nuevos elementos a la confusión reinante.

El abuso del concepto lo ha llevado a la polivalencia y, a través de esta, a una creciente irrelevancia tanto simbólica como analítica.

Alberto Olvera (1999:11) comenta que:

"En el mundo académico nacional encontramos un uso frecuente, pero no sistemático, del concepto de la sociedad civil. Cuando se apela a este se hace una serie de invocaciones simbólicas que en la mayor parte de los casos no están ancladas en un desarrollo conceptual sistemático. Afortunadamente, el concepto de sociedad civil ha empezado muy recientemente a concitar una mayor atención teórica."

La idea de sociedad civil ha sido retomada en los últimos veinte años en dos frentes: Por una gran variedad de movimientos sociales contemporáneos, y por el movimiento intelectual cuyos orígenes se encuentran en un grupo de escritores que puede caracterizarse como post-marxistas.

Así, en Europa del Este dicha noción fue el eje de identidad de todos los actores que lucharon contra el socialismo autoritario, especialmente en Polonia y Checoslovaquia. En América Latina, esta noción permitió realizar una serie de invocaciones democráticas en oposición a los regímenes dictatoriales del cono sur.

En los países desarrollados de Occidente, la idea de sociedad civil ha sido recuperada como mecanismo de identidad de una serie de nuevos movimientos sociales muy diversos (movimientos ecologistas, feminista y pacifista), los cuales han planteado la necesidad de ampliar las esferas de la participación política de la sociedad más allá de los ámbitos restringidos de la democracia formal.

En este trabajo se entenderá por "sociedad civil" al movimiento ciudadano que se organiza paralelamente al gobierno y al mercado, dentro de los cauces legales para abordar temas sociales.

En esta lógica el fortalecimiento de la sociedad civil, según Olvera(1999:20):

"Se funda en la idea de que existe una tercera esfera de la sociedad, además del mercado y el Estado, en la cual puede fincarse la democracia a través de la libre asociación y sobre la base sociológica de la interacción social".

La democratización consistiría entonces en el fortalecimiento de la organización de los actores sociales y el control progresivo sobre el Estado y el mercado por parte de la sociedad.

Acerca de las asociaciones independientes al gobierno Dahl (1998:114) comenta que: "Estas son también una fuente de educación cívica e ilustración, ya que dotan a los ciudadanos de información y también de oportunidades para la discusión, la deliberación y la adquisición de habilidades políticas".

Desde esta perspectiva, la sociedad civil tendría dos componentes principales:

- 1) El conjunto de Instituciones que defienden y definen 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 opresión misma del sistema, y
- 2) El conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilar la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados. Así la sociedad civil contendría un elemento institucional definido básicamente por la estructura de derechos de los estados de bienestar contemporáneo, y un elemento activo, transformador, constituido por los nuevos movimientos sociales.

La sociedad civil contiene entonces el potencial de una estrategia de democratización autolimitada que busca hacer compatible a largo plazo la lógica del mercado, las necesidades de la reproducción sociocultural. No pretende situarse al margen de los debates normativos, sino incidir directamente en ellos.

3.2 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG'S)

Las formas en como se organiza la sociedad civil van desde un pequeño grupo de vecinos que se reúne para resolver un problema de su vecindario, hasta la constitución de organizaciones de dimensiones que rebasan el ámbito nacional, pero que tienen como característica fundamental defender una causa en común y lograr que la sociedad se involucre en la solución de los problemas que los afectan directamente. Las ONG's son asociaciones de ciudadanos que se reúnen con un fin específico: tratar de influir positivamente en la solución de problemas.

Su temática es tan amplia como los problemas que padece la sociedad. Abordan problemáticas que van desde niños de la calle, ecología, perspectiva de género, hasta causas pacifistas. Existen ONG's dedicadas a problemas que preocupan a sectores específicos de la sociedad.

Manuel Canto (1998:79), define de la siguiente manera a las organizaciones No Gubernamentales:

"Son agrupaciones estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizaban y que, en la mayoría de los casos cuentan con personalidad jurídica"

Es preciso distinguirlas y diferenciarlas de organizaciones gremiales (corporativas), o de las que se asumen como objetivo específico el poder político (partidos) o la generación de bienes o servicios (empresas).

Esta diferenciación no significa que las acciones que lleven a cabo no tengan que ver con la economía, con los intereses de clase o con la política. Inclusive muchas de ellas tienen especial peso como interlocutoras en diversos ámbitos de la vida nacional.

Ante el alejamiento histórico que se ha venido presentando entre gobernantes y gobernados y frente a una realidad que exige soluciones integrales y complejas, la participación de la sociedad, particularmente de aquellos grupos organizados, se hace cada vez más necesaria. Esto, no como una concesión por parte del gobierno, sino como un imperativo que exige las condiciones actuales para poder hacer frente a las reiteradas demandas ciudadanas.

Las aportaciones que en su momento hagan las organizaciones civiles pueden ser de gran utilidad, ya que son éstas quienes mejor conocen los problemas cotidianos porque los viven directamente.

Las organizaciones no gubernamentales surgen con un objetivo principal, sin embargo al irse consolidando como instituciones, estas tienden a corregir o continuar en la causa por la que fueron creadas.

A este respecto Canto (1998:81) menciona que:

"Todas estas tienen como fin supremo el de promover la participación activa de la sociedad civil organizada en la transformación social, económica y política de México."

La participación ciudadana contribuye de forma importante a consolidar y llevar a la práctica una verdadera democracia representativa, en donde los ciudadanos pueden expresar y disentir, pero también colaborar y vigilar.

Como ya se mencionó anteriormente, la crisis real que enfrenta el Estado-nación para resolver adecuadamente los problemas, lo han obligado a buscar nuevas formas que contribuyan a la satisfacción y el mejoramiento de los bienes y servicios que ofrece el gobierno del D.F. una de estas formas lo constituye la elaboración de políticas públicas que involucren, desde luego, a los ciudadanos.

La sociedad civil organizada, especialmente la que se da en las organizaciones no gubernamentales (ONG's), es uno de los fenómenos sociales más importantes, relevantes y esperanzadores de finales de siglo XX y principios del XXI.

Este fenómeno mundial que tuvo un auge importante en la década de los setentas y ochentas, tiene en la actualidad una fuerte consolidación prácticamente en todo el mundo con formas y características que van dependiendo de la región de que se trate, así como del nivel de desarrollo que tienen los países donde se encuentran; y por supuesto de la calidad educativa de sus integrantes.

Este fenómeno que esta asociado, por una parte por la concientización de la ciudadanía y por el otro a la libertad que el gobierno da, está acumulando gran fuerza en la relación ciudadanía-gobierno, poco a poco se ha convertido en un actor social más influyente e importante dentro de su sociedad.

Aguilar Valenzuela (2000) comenta que:

"En el caso de México la sociedad civil también esta determinada por factores políticos, económicos y sociales, por lo mismo la presencia que han logrado es menor en comparación a otros países llamados desarrollados."

En cuanto a la consolidación de organizaciones No Gubernamentales para incidir en el diseño de políticas públicas, Canto (1998:87) menciona lo siguiente:

"En una variada gama de organizaciones de distinto tipo, objetivo, tamaño, orientación y métodos de acción, no es posible rescatar una muy rica experiencia que puede ser utilizada por las fuerzas políticas como fuente de información básica para el diseño de políticas de acción de mayor envergadura."

En el contexto actual todo parece indicar que no existe un verdadero sistema de partidos políticos que de apoyo y orientación a las demandas ciudadanas. Los tres principales partidos políticos que se encuentran en el panorama político actual en algún tipo de crisis que les obstaculiza ser los portavoces eficaces que la sociedad demanda para hacer eco a sus peticiones.

La imagen de los partidos políticos se ha visto deteriorada en los últimos años, la función de atender el estudio y la solución de los problemas en el seno de la sociedad no concuerda con las expectativas de los ciudadanos. Estos no son capaces de atraer grandes masas de ciudadanos a su causa; prueba de ello es el nivel tan alto de abstencionismo que se llega a tener en elecciones intermedias.

Se puede afirmar que las organizaciones civiles están constituidas por grupos sociales cuyo interés central está en lograr que los asuntos públicos sean atendidos de forma satisfactoria por parte del gobierno en beneficio de diferentes sectores de la sociedad.

En el ámbito nacional, el Distrito Federal es un caso especial, ya que la constitución de su muy complejo tejido social da pauta para que la sociedad se sirva de cualquier mecanismo, como pueden ser las organizaciones civiles, con el fin de coadyuvar en la resolución de problemáticas específicas logrando con ello que se dé una relación directa con el gobierno.

3.3 CAMBIOS DE ENFOQUE DE LAS ONG'S.

Las Organizaciones No Gubernamentales se han visto en la necesidad de cambiar el enfoque de su visión para poder adaptarse y mantenerse firmes en los objetivos que les da razón de ser: Coadyuvar en la solución de problemas.

Para Canto(1998:82) los cambios internos que han experimentado en los últimos años algunas organizaciones civiles son los siguientes:

- El tránsito del enfoque de sus acciones de un plano privado asistencial, a un público e involucrándose directamente en acciones gubernamentales.
- Modificación de su identidad, pasando de acompañantes de las acciones de otros que aparecen como los "verdaderos" sujetos sociales, a ser actores directos y específicos, portadores de demandas, propuestas y estrategias propias.
- Cambio en la concepción del ámbito de sus acciones. Ya que en un primer momento, estas se concebían como entidades alternativas a la gubernamental. La propia idea de desarrollo social las ha llevado a replantear su posición con respecto al ámbito gubernamental.
- Un tránsito en su actuación del plano apolítico a uno que se asume como actor político, que si bien no tiene como fin específico de alcanzar el poder, si consideran influir en decisiones públicas, y por lo tanto políticas, vista esta, en sentido amplio.
- Pasar de una posición muy específica y local a la pretensión de intervenir en las políticas públicas con alcances de mayores proporciones, tanto en propuestas como en acciones, buscando para ello, involucrase en las decisiones del gobierno.
- Buscar un cambio de un financiamiento asistencial privado a uno en donde se utilicen fondos públicos. Esto en la lógica de que en un principio las acciones que desarrollaban se ubicaban en el ámbito privado, y al realizar acciones de interés público, reclame financiamiento proveniente del erario público para realizar dichas acciones.

- Estos cambios, lógicamente exigen, no solo una transformación al exterior, sino también al interior. Esto se refleja en el desplazamiento de la búsqueda de programación de las actividades, para desarrollar una planeación más a fondo, como un instrumento que le permita tener una visión más amplia, en cuanto al tiempo, espacio, recursos y actores que pueda utilizar para desarrollar su actividad.
- Destacar más la capacidad sobre planteamientos éticos. En un principio el hilo conductor del discurso de las organizaciones civiles, se centraba principalmente en planteamientos éticos, en el momento actual se observa que, sin renunciar a ellos, se pone mayor énfasis en la capacidad y eficiencia técnica para lograr sus objetivos.
- Pasar de la acción aislada como organización a la integración con otras organizaciones afines, esto sin renunciar a su autonomía organizativa, y si como una forma de superar limitaciones y restricciones que podría representar su tamaño.
- Un cambio de visión, en cuanto a acciones se refiere, pasando de lo micro a lo macro, esto con la intención de influir, no solo en la vida pública local, sino también en el ámbito regional y nacional.

Todos estos cambios nos dan una idea del trabajo y la adecuación que los movimientos ciudadanos organizados en ONG's han experimentado, no como una concesión del gobierno, sino como un mecanismo de supervivencia para poder tener una influencia real y cada día más decisiva en la toma de decisiones.

Es importante mencionar que estos cambios se producen en un periodo de tiempo muy reducido, no mayor de diez años, lo que nos da la idea de lo cambiante en un escenario político, económico y social se da al interior de estas organizaciones.

3.4 ONG'S DEDICADAS A LA SALUD DE LAS MUJERES.

La organización de movimientos ciudadanos a favor de causas de la mujer, ha tenido en los últimos años cada vez una mayor presencia; no solo en la esfera pública, sino también en el ámbito estatal que ha conseguido un mayor reconocimiento. Su presencia se hace visible en la vida pública y se expresa, además, en una voluntad por incidir en decisiones que le atañen como genero y como ciudadanas.

Desde los años setentas el movimiento feminista y otros sectores de la sociedad comenzaron a producir demandas propias. Es en la década de los ochentas y noventas cuando logran articular y definir agendas en forma conjunta.

Durante este auge diversos grupos de mujeres, directa o indirectamente influidas por el discurso feminista, comienzan a formar organizaciones no gubernamentales (ONG's) orientadas a revertir la condición subordinada de las mujeres y proponen formas prácticas para instaurar en el presente, modelos de interrelación genéricos que proporcionen libertad y autodeterminación como sujetos.

La participación de las mujeres por si mismo, no es un hecho aislado, pues se desarrolla en forma paralela a la de otros actores y movimientos sociales que irrumpen en la escena pública nacional. Las mujeres, junto con una multiplicidad de actores colectivos, logran vincular las demandas tradicionales de los sectores populares con reivindicaciones ligadas al medio ambiente, el feminismo y los derechos humanos en un discurso novedoso que las reelabora como un conjunto de derechos ciudadanos que, para adquirir vigencia, suponen un sistema democrático.

La formación de organizaciones no gubernamentales dedicadas a temas relacionados con la mujer, están conformadas en su mayoría por grupos, cuyo interés central se encuentra en lograr ser portavoces ante las autoridades y que sus demandas sean atendidas de forma satisfactoria.

El trabajo de estas y la mayoría de ONG's, además de dedicarse a problemáticas y aspectos muy específicos, tienen como objetivo principal, el de promover la participación activa de la sociedad civil en aras de la transformación social, política y económica del país.

Las ONG's también se forman de proyectos de transformación en áreas específicas y su propósito tiende a producir alternativas y soluciones distintas a las establecidas.

A este respecto Canto (1998:87) menciona lo siguiente:

"Su interés radica, en que estos actores no solo cuestionan un determinado orden social o cultural, sino que reinterpretan normas y valores poniendo en el debate público cuestiones consideradas, hasta entonces, como propias de la esfera privada, Sus demandas se relacionan con la democratización de la economía y de la sociedad, pero también de la vida privada. Por ello sus practicas se orientan más hacia las transformaciones en la sociedad civil que al control del poder estatal."

El auge de las mismas, coincide con una apertura democrática que aunque mínima, dio pauta a que este tipo de movimientos se vieran favorecidos para poder desarrollarse y tratar de influir en la vida política y social de México de una forma más decidida.

En este contexto las ONG's dedicadas a la mujer, se enfrentan a condiciones que le permiten un desarrollo mayor, respondiendo así en una aspiración largamente fraguada y poder constituirse como un amplio movimiento de mujeres, definiendo los problemas vinculados con su genero y tratando de que estos sean considerados un asunto prioritario del desarrollo nacional.

Este trabajo les ha permitido conformar, no solo propuestas discursivas sobre las relaciones de género, sino que también hacer propuestas de soluciones practicas que han generado a través de experiencias tan heterogéneas, a lo largo y ancho del país.

Como se ha mencionado, las formas de participación y las reivindicaciones de las mujeres han cambiado porque la posición en la sociedad y el sistema político se han transformado. Si bien la experiencia participativa de la mayoría de ellas ocurre en la sociedad civil más que en el sistema político - porque su integración a la ciudadanía es reciente y esta marcada por una gran discriminación en los espacios institucionales -, en los últimos años su contribución al debate público ha sido una constante que adquiere un estilo particular.

Las ONG's de mujeres, creadas durante los últimos años, se constituyen como círculos de reconocimiento de las identidades de sus integrantes; identidad que por los rápidos cambios del papel de la mujer en el país no encuentra una valoración positiva en los círculos tradicionales de pertenencia o participación. Así, la organización hace posible una reelaboración de la identidad de sus integrantes en tanto sujetos sociales y políticos.

Pese a estos avances la participación de la mujer en la sociedad civil, y sobre todo en la ciudad de México, obedecen en gran parte al respaldo que le otorga la presencia de un movimiento socio-cultural fuerte, su desarrollo no puede confundirse con ascenso permanente ni con su consolidación política.

El movimiento de ONG's que trabajan a favor de la mujer tiene un componente cultural modernizador que apoya la transición de sus identidades. Tarrez Barraza (2000:222) señala al respecto que:

"Este rasgo positivo, en ciertas circunstancias puede convertirse en un obstáculo para el proceso de institucionalización o su consolidación como fuerza política. Los recursos sociales y materiales, en estos casos, se concentran en el grupo, de modo que se dificulta su relación con otros actores del espacio público."

El camino recorrido por las organizaciones y sus integrantes ha sido dificultoso pues ha enfrentado diversos obstáculos y conflictos internos y externos. La presencia de Organizaciones No Gubernamentales, en la década de los noventa, se ha fortalecido, ya que aunque estas constituyen configuraciones muy heterogéneas, si comparten un proyecto y ciertos estilos prácticos, que a primera vista las hace aparecer homogéneas.

En el proceso de creación de estos han participado muchas personas en todo el país. No todas las ONG logran establecerse de manera permanente, pues las asociaciones voluntarias creadas alrededor de necesidades sociales, por su misma naturaleza normalmente encuentran numerosos obstáculos para su consolidación.

Pese a todo, existe en el país un sinnúmero de organizaciones que centran sus actividades alrededor de cuestiones de género y están dirigidas por mujeres. Se trata de organizaciones diferentes a las llamadas populares o sociales, las cuales representan a una base social amplia.

Las ONG están formadas por profesionales que dan asistencia a diversas categorías sociales de origen popular. Ello responde probablemente a una tradición vinculada tanto con las prácticas del acompañamiento y de los grupos de apoyo de la iglesia católica como de con las distintas concepciones de vanguardia de la izquierda, así mujeres estudiantes profesionales o militantes ofrecen apoyo técnico organizativo o ideológico a los sectores populares.

La figura y la práctica de un gran número de ONG en el país se asientan en estas experiencias de organización ofrecidas por el repertorio cultural de la experiencia política de sus organizadoras.

Barraza (2000:224) comenta que:

"Hasta los años ochenta existían solo algunas asociaciones civiles dedicadas a los temas de la mujer, con un crecimiento estable y lento. A partir de esa fecha y sobre todo después de la crisis económica (1982) y del terremoto (1985), ese ritmo se acelera mostrando un cambio cualitativo, pues hay los años de 1985 a 1987 y en 1990 en los que se crean diez organizaciones en cada uno, las cuales se mantienen funcionando en la actualidad. Así a mediados de los noventa contabilizamos noventa y siete ONG estables trabajando activamente alrededor de los intereses de la mujer".

Este periodo, denso en coyunturas críticas en la economía y la política, corresponde también con un momento de auge del movimiento de mujeres. Con este ritmo de crecimiento. A mediados de los noventa las mujeres llegaron a administrar noventa y siete organizaciones. Parecería que en un medio sociopolítico similar, los problemas compartidos por diversos sectores del movimiento de mujeres, en los más distintos puntos geográficos, tendieron a producir soluciones parecidas. Las ONG se constituyen como un intento de responder a las crecientes necesidades de las mujeres en una sociedad que se moderniza, y que no cuenta con los mecanismos para asimilar las transformaciones en las relaciones de género y entre generaciones.

Las necesidades fugitivas se refieren a las necesidades sociales que habiendo sido definidas como pertenecientes al ámbito privado o familiar, pierden su funcionalidad porque ya no pueden solucionarse en ese ámbito. Por ello, surgen actores alrededor de esas necesidades con interpretaciones o discursos opuestos a los establecidos, con propuestas de solución alternativas que según las circunstancias pueden o no polarizarse.

Cuando las necesidades fugitivas logran ser exitosamente politizadas se traducen en demandas que se expresan en un nuevo discurso en el ámbito público, político, gubernamental. Así, las ONG's de mujeres, una vez que ubican estas necesidades, se hacen de recursos, profesionalizan sus actividades y las debaten transformando en asuntos políticos los definidos previamente como privados.

3.5 DESARROLLO DE ONG's EN EL D.F.

Las características geográficas del Distrito Federal colocan esta entidad como la más poblada de todas las entidades que conforman la República Mexicana.

Pese a su auge, el crecimiento de las organizaciones ha sido desigual en la República. Casi la mitad se ubica en el D.F. y en las capitales de los estados o en ciudades de importancia. En el resto del país las ONG's se distribuyen en localidades urbanas pequeñas existiendo muy pocas en el campo que adopten una perspectiva de género.

La distribución de las ONG en el país tiene una lógica, si se considera que los movimientos de mujeres surgen y se desarrollan con más fuerza en las grandes ciudades y en las zonas urbanas.

Es en la vida urbana donde se ofrecen las nuevas oportunidades para las mujeres, donde se experimentan los dilemas y malestares producidos por la expansión de sus papeles. También es allí donde tienen mayores posibilidades de vinculación con otras mujeres que comparten experiencias y por ende, se dan cuenta de que sus problemas no son individuales sino colectivos.

Pero además la presencia de esa masa crítica de mujeres favorece la organización en las ciudades, el vivir en un centro urbano y especialmente en el D.F. facilita el acceso a recursos materiales, información, relaciones socio-políticas, círculos de decisión, etc., necesarios para la creación y permanencia de asociaciones de esta naturaleza.

También, y aunque se trate de una ventaja negativa, el anonimato de la urbe puede favorecer la formación de ONG de mujeres, ya que en las localidades o ciudades pequeñas, las autoridades, la iglesia y otros sectores tradicionales propenden a ser hostiles hacia iniciativas de esta naturaleza. La creación de ONG's dedicadas a la mujer se vinculan con fuerza y desarrollo a los movimientos feministas; estas organizaciones surgen en ciudades grandes y solo cuando sus principios se generalizan, comienzan a aparecer en ciudades más pequeñas, en los pueblos o en el campo.

En esta ciudad habitan aproximadamente diez millones de personas, un poco más del cincuenta por ciento de esta población esta conformado por mujeres; de las cuales un porcentaje importante requiere de chequeos médicos permanentes a fin de detectar y prevenir posibles enfermedades como el cáncer cervico uterino y mamario.

De ahí la importancia que tiene para la mitad de la población no solo en esta ciudad, sino en todo el país, la posibilidad de contribuir conjuntamente en problemas tan graves como la prevención y tratamiento de esta enfermedad.

3.6 RELACIÓN DE ONG's CON EL GOBIERNO.

El análisis de las relaciones de las ONG con el gobierno permite distinguir diversos tipos de estrategias. Aun cuando hay organizaciones que tienen posturas muy definidas, otras carecen de ellas o mezclan posturas. La participación de las mujeres por sí mismo, no es un hecho aislado, pues se desarrolla en forma paralela a la de otros actores y movimientos sociales que irrumpen en la escena pública nacional. Las mujeres, junto con una multiplicidad de actores colectivos, logran vincular las demandas tradicionales de los sectores populares con reivindicaciones ligadas al medio ambiente, el feminismo y los derechos humanos en un discurso novedoso que las orienta como un conjunto de derechos ciudadanos que, para adquirir vigencia, suponen un sistema democrático.

Las organizaciones no gubernamentales están conformadas en su mayoría por grupos, cuyo interés central se encuentra en lograr que los asuntos públicos sean atendidos de forma satisfactoria por parte del gobierno en beneficio de los diferentes sectores que componen a la sociedad.

El trabajo de la mayoría de ONG' s se dedica a problemáticas y aspectos muy específicos, y al irse consolidándose tienden a corregir o continuar en la causa por las que fueron creadas, sin embargo estas tienen como objetivo principal, el de promover la participación activa de la sociedad civil en aras de la transformación social, política y económica del país.

Las ONG se forman de proyectos de transformación en áreas específicas y su propósito tiende a la producción de alternativas y soluciones distintas a las establecidas.

La importancia que tienen este tipo de movimientos son de gran trascendencia no solo para el sector de las mujeres, sino para el fortalecimiento de todo un sistema democrático.

Al respecto Tarrez (2000:222) comenta que:

"Su interés radica, en que estos actores no solo cuestionan un determinado orden social o cultural, sino que reinterpretan normas y valores poniendo en el debate público cuestiones consideradas, hasta entonces, como propias de la esfera privada, sus demandas se relacionan con la democratización de la economía y de la sociedad, pero también de la vida privada. Por ello sus prácticas se orientan más hacia las transformaciones en la sociedad civil que al control del poder estatal"

El auge de las mismas, coincide con una apertura democrática que aunque mínima, da pauta a que este tipo de movimientos se vean favorecidos para poder desarrollarse y tratar de influir en la vida política y social de México de una forma más decidida.

En este contexto las ONG's dedicadas a la mujer enfrentan condiciones que le permiten un desarrollo mayor, respondiendo así en una aspiración largamente fraguada, y llegar a constituirse en un amplio movimiento de mujeres, definiendo los problemas vinculados con su género, tratando de que estos sean considerados asuntos prioritarios del desarrollo nacional.

Este trabajo les ha permitido conformar, no solo propuestas discursivas sobre las relaciones de género, sino que también hacer propuestas de soluciones prácticas que han generado a través de experiencias tan heterogéneas, a lo largo y ancho el país.

Las formas de participación y las reivindicaciones de las mujeres han cambiado porque la posición en la sociedad y el sistema político se han transformado. Si bien la experiencia participativa de la mayoría de ellas ocurre en la sociedad civil más que en el sistema político - porque su integración a la ciudadanía es reciente y esta marcada por una gran discriminación en los espacios institucionales -, en los últimos años su contribución al debate público ha sido una constante que adquiere un estilo particular.

Las ONG's de mujeres, creadas durante los últimos años, se constituyen como círculos de reconocimiento de las identidades de sus integrantes; identidad que por los rápidos cambios del papel de la mujer en el país no encuentra una valoración positiva en los círculos tradicionales de pertenencia o participación. Así, la organización hace posible una reelaboración de la identidad de sus integrantes en tanto sujetos sociales y políticos.

Pese a estos avances la participación de la mujer en la sociedad civil, y sobre todo en la ciudad de México, obedecen en gran parte al respaldo que le otorga la presencia de un movimiento sociocultural fuerte, su desarrollo no puede confundirse con ascenso permanente ni con su consolidación política.

El camino recorrido por las organizaciones y sus integrantes ha sido dificultoso pues ha enfrentado diversos obstáculos y conflictos internos y externos. La presencia de Organizaciones No Gubernamentales, en la década de los noventa se ha fortalecido, ya que aunque estas constituyen configuraciones muy heterogéneas, si comparten un proyecto y ciertos estilos prácticos, que a primera vista las hace aparecer homogéneas.

En el proceso de fortalecimiento han participado muchas personas en todo el país. No todas las ONG logran establecerse de manera permanente, pues las asociaciones voluntarias creadas alrededor de necesidades sociales, por su misma naturaleza normalmente encuentran numeroso obstáculos para su consolidación.

Pese a todo, existe en el país un gran número de organizaciones que centran sus actividades alrededor de cuestiones de género y están dirigidas por mujeres. Se trata de organizaciones diferentes a las llamadas populares o sociales, las cuales están representadas a una base social amplia.

Las ONG están formadas por profesionales que dan asistencia a diversas categorías sociales de origen popular. Ello responde probablemente a una tradición vinculada tanto con las prácticas del acompañamiento y de los grupos de apoyo de la iglesia católica como las distintas concepciones de vanguardia de izquierda, así mujeres estudiantes profesionales o militantes ofrecen apoyo técnico organizativo e ideológico a los sectores populares. La figura y la práctica de un gran número de ONG en el país se asientan en estas experiencias de organización ofrecidas por el repertorio cultural de la experiencia política de sus organizadoras.

Hasta los años ochentas existían sólo algunas asociaciones civiles dedicadas a los temas de la mujer, con un crecimiento estable y lento. A partir de esa fecha y sobre todo después de la crisis económica (1982) y del terremoto (1985), ese ritmo se acelera mostrando un cambio cualitativo, pues hay los años de 1985 a 1987 y en 1990 en los que se crean diez organizaciones en cada uno, las cuales se mantienen funcionando hasta hoy. Así a mediados de los noventa contabilizamos noventa y siete ONG estables trabajando activamente alrededor de los intereses de la mujer. Este periodo, denso en coyunturas críticas de la economía y la política, corresponden también con un momento de auge del movimiento de mujeres. Con este ritmo de crecimiento, a mediados de los noventa las mujeres llegaron a administrar noventa y siete organizaciones. Parecería que en un medio sociopolítico similar, los problemas compartidos por diversos sectores del movimiento de mujeres, en los más distintos puntos geográficos, tendieron a producir soluciones parecidas.

Las ONG se constituyen como un intento de responder a las crecientes necesidades fugitivas de las mujeres en una sociedad que se moderniza, y que no cuenta con los mecanismos para asimilar las transformaciones en las relaciones de género y entre generaciones.

Aun cuando hay organizaciones que tienen posturas muy definidas, otras carecen de ellas o mezclan posturas. La siguiente es un intento de Canto(1998:88) por ordenarlas:

- 1) Estrategias basadas en la defensa de la autonomía a ultranza. Se trata de organizaciones que define al gobierno y al sistema político más como enemigo que como adversario, de modo que difícilmente conciben la posibilidad de interlocución o de cooperación con políticos oficiales o funcionarios gubernamentales.

Esta postura que es la menos frecuente se presenta cuando el grupo utiliza su discurso radical, ya sea de origen feminista o partidario. Sin embargo, y paradójicamente, lo más frecuente es que la defensa de la autonomía a ultranza se origine como consecuencia de experiencias frustradas de relación con el gobierno u otros actores, o derive de conflictos cuyos resultados han sido muy costosos para la organización.

- 2) Un segundo tipo de estrategia en la relación con el gobierno proviene de una concepción del trabajo político que busca equilibrar lo que se considera "ideológicamente correcto". Se trata de una visión paradigmática de la política, relacionada con una valoración de la puesta en práctica de proyectos que, para generalizarse, requieren de la colaboración de las instituciones gubernamentales. Estos grupos otorgan importancia a la concertación de intereses en la cual la negociación tiene un papel importante, y definen a la política como una actividad que posibilita el logro de intereses, más que como un compromiso con una utopía abstracta.

3.7 LA AGENDA Y LOS TEMAS DE TRABAJO.

El trabajo de las organizaciones no gubernamentales esta relacionado a la temática que abordan, en este caso a la salud de la mujer.

Al respecto Tarrez Barraza (2000:213) comenta que:

"Las ONG femeninas se organizan para superar la condición subordinada de la mujer, trabajando ciertos temas que el grupo promotor identifica como prioritario para contribuir a su autodeterminación como genero. Todas las organizaciones comparten la lucha contra las construcciones culturales que transforma en desigualdad la diferencia sexual, la cual se expresa en distintos ámbitos de la vida social. Sin embargo, en cada una de ellas el grupo promotor elabora una crítica de ese soporte teórico, que consiste en un discurso que jerarquiza y privilegia ciertos aspectos del poder en la vida de mujeres y hombres, y la pone en práctica en estructuras organizacionales, proyectos, actividades y mecanismos que adquieran estilos particulares.

Así, hay grupos que al ubicar la subordinación del cuerpo de las mujeres, orientan sus actividades hacia los problemas de la sexualidad, la salud reproductiva, la violencia pública y domestica, el aborto o la maternidad voluntaria. Otros en cambio, privilegian el ejercicio del poder en la esfera pública, y trabajan por valorizar y porque se reconozca la contribución femenina en la vida domestica, en las luchas sociales, en el ámbito del trabajo asalariado.

Entre ellos se encuentran las ONG que se preocupan por abrir oportunidades a las mujeres en el mundo laboral, de la política o la educación y reclaman su participación en instancias donde se deciden asuntos de interés para el desarrollo nacional. En este marco, las organizaciones estudiadas estructuran sus proyectos y actividades alrededor de los siguientes temas.

El área mas recurrida en el ámbito nacional es la salud, que incluye a la salud reproductiva, la planificación familiar y la salud mental. Le siguen en importancia la violencia y los derechos humanos, considerados como conjunto, por ser dos caras de la misma moneda. Vale la pena señalar que estas dos áreas son trabajadas por 49% de las ONG del país, ya sea como parte de su actividad principal o como proyecto secundario. Además, una gran parte de las ONG más estables y especializadas tienden a centrar sus actividades en la salud o la violencia. Menos numerosas son las organizaciones orientadas al apoderamiento de las mujeres estimulando su integración en el mundo de la producción, la educación y la política o las que luchan por modificaciones legales o por mejorar la condición ciudadana de la mujer. Esto llama la atención si se considera la enorme cantidad de organizaciones mixtas que fomentan la participación en procesos electorales o trabajan sobre temas cívicos y ciudadanos.

Citas

- Aguilar V. Rubén (2000) *Suplemento de Información y Análisis* 14 de agosto de p.80-87.
- Canto C. Manuel. (1998) *La Participación de las Organizaciones civiles en las Políticas Públicas*, México UAM Xochimilco p. 81-90.
- Olvera, Alberto J.(1999) *La Sociedad Civil: De la teoría a la realidad*. México, Colegio de México p. 11-20.
- Tarrez B, Ma. Luisa. (2000) *Las Organizaciones del movimiento de mujeres en la reforma política*. p.213-222.
- UNESCO (1990) *Democracias participativas y cultura de paz* México D.F.

4. ESTUDIO DE CASO.

El abordar conceptos como Políticas Públicas, Participación Ciudadana y Democracia Deliberativa y la forma en como estos pueden relacionarse para el diseño de Políticas Públicas es parte central de este trabajo. Todo ello con la finalidad de analizar mecanismos de colaboración entre autoridades y la sociedad civil organizada que permitan diseñar Políticas Públicas para mejorar el ejercicio de la Administración Pública.

Durante la última década se ha dado una mayor importancia a la inclusión de la participación ciudadana en decisiones de gobierno.

En esta lógica se presenta la siguiente experiencia que se dio entre los años de 1997 y 2001, y que se planteó desde un principio la posibilidad de que se convirtiera en un modelo que pudiera ser aplicado en el diseño de Políticas Públicas en el sector de la salud de las mujeres en la ciudad de México.

Esta experiencia es interesante para los fines de esta investigación porque en ella se muestran elementos que se plantean a lo largo de este trabajo.

La puesta en marcha de una experiencia como la que se presenta adquiere mayor relevancia ya que, al darse en un territorio como el Distrito Federal esta tiene un alto impacto social con relación a todo el territorio nacional.

Cabe mencionar que en esta experiencia confluyó la participación de tres instancias, por un lado "La Red de la Salud por las Mujeres", la organización internacional Novib y el Gobierno del Distrito Federal.

Para la presentación de este estudio de caso, primeramente se esbozará cada una de estas instancias para contextualizar la experiencia, posteriormente se dará a conocer el desarrollo y los resultados de la misma.

4.1 “LA RED DE SALUD POR LAS MUJERES”

La Red de Salud por las Mujeres es una Organización No Gubernamental compuesta a su vez por varias organizaciones que decidieron unir sus esfuerzos para poder llevar sus planteamientos a las instancias gubernamentales donde se toman las decisiones e incidir de esta manera en Políticas Públicas que atiendan satisfactoriamente sus demandas.

Las organizaciones participantes en la red de salud por las mujeres son las siguientes:

Salud Integral para la Mujer (SIPAM); Grupo de Información sobre Reproducción Elegida (GIRE); Católicas por el Derecho a Decidir (CDD); Grupo Omecihuatl; Mujer, Salud y Educación Popular (MUSEP); Acción Popular de Integración Social (APIS) e Instituto Mexicano de Estudios Sociales (IMES).

La Red de salud por las mujeres se constituyó en 1993 en la Ciudad de México, como una necesidad de hacer algo en favor de la mujer. En ese año, varias organizaciones civiles que tenían como característica su interés por problemas de perspectiva de género pero centrada en la cuestión de la salud sexual y reproductiva, deciden formar una red de salud por la mujer, buscando colaboraciones no solo de organismos dedicados a problemas de género, sino también colaboraciones de académicos y organismos cupulares.

Actualmente está integrada por 18 organizaciones sociales, no gubernamentales y académicas las cuales se han propuesto unificar esfuerzos, conocimientos y quehaceres para elaborar propuestas de políticas y programas públicos de salud de tal manera que favorezcan la garantía del derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres. La variedad de organizaciones y temáticas que se desprenden del tratamiento de atención hacia la mujer es bastante amplio; van desde sexualidad, salud reproductiva hasta los derechos de la mujer.

Es por ello que se planteó la idea de conformar una red que permitiera, de manera organizada alcanzar objetivos comunes optimizando los pocos recursos que se tenían y llevar a cabo de manera compartida los trabajos propuestos por cada organización.

Ante este escenario y conforme la red empieza a trabajar, se aprecia la amplitud y variedad de temas y la necesidad de delimitar aún más dichas problemáticas y resumir el trabajo de la red de salud por las mujeres. De esta manera se llega al tratamiento de temas muy específicos como lo es la prevención y tratamiento de cáncer cervico-uterino y cáncer de mama.

El objetivo principal de este proyecto se centraba en contribuir a la gobernabilidad de la Ciudad de México, partiendo de un punto de vista más amplio que surgiera del trabajo cotidiano y sistemático realizado en favor de la salud de la población de escasos recursos, para lo cual resultaba fundamental la incorporación de la perspectiva de género, la participación ciudadana y el respeto a la autonomía de las organizaciones.

Desde la perspectiva de la integralidad se proyectaban los siguientes ejes temáticos: maternidad sin riesgos, prevención del cáncer cérvico uterino, ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, y calidad de la atención en los servicios de salud.

Desde su conformación la Red se propuso socializar y probar las estrategias de acción que se han generado a lo largo de su trayectoria buscando aumentar la cobertura de la atención en dos de las zonas más marginadas de la ciudad de México, las delegaciones Álvaro Obregón e Iztapalapa.

Desde la perspectiva de la "Red de la Salud por las Mujeres" este proyecto tenía como fin tres aspectos fundamentales:

- 1) Coadyuvar en la detección temprana de cáncer cervico-uterino,
- 2) Fomentar una cultura de autodiagnóstico y conocimiento de la salud de la mujer, y
- 3) Empoderar a los usuarios de los servicios de salud para exigir calidad en los servicios médicos recibidos.

Para alcanzar satisfactoriamente estos puntos, las estrategias a desarrollar consistían básicamente en:

- a) La instalación de puestos de salud para embarazadas;
- b) La circulación de unidades móviles para prevenir y detectar cáncer cérvico uterino y;
- c) El establecimiento de módulos de orientación ciudadana sobre los derechos sexuales y reproductivos en los centros de salud del Departamento del Distrito Federal de las delegaciones previstas.

Un aspecto importante en esta experiencia lo constituyó la evaluación para llevar a cabo esta sobre el impacto del proyecto, en función de los objetivos que se plantearon, se desarrolló una metodología que incorporó indicadores sobre satisfacción de las usuarias, ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, mejoras en la calidad de los servicios y la participación ciudadana.

4.2 NOVIB.

Novib es una Organización Holandesa fundada en 1956 bajo el nombre de Organización Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo. Con sus más de cuarenta años de experiencia y miles de proyectos en el Tercer Mundo, Novib ha desarrollado una forma de trabajo denominada el "Método Novib" Este Método comprende la lucha estructural y sostenible contra la pobreza en África, Asia, América Latina y Europa del Este.

Novib colabora con más de 900 contrapartes, estas contrapartes desarrollan todo tipo de proyectos que se llevan a cabo con la colaboración de la población local, por ejemplo en materia de salud, desarrollo rural, educación, construcción de viviendas y la creación de pequeñas empresas; Novib apoya las iniciativas de estas organizaciones, escucha sus ideas y les ayuda a intercambiar sus experiencias al respecto, de esta forma se amplía el uso de aquellos métodos que tuvieron éxito. Novib no envía a personas, sino que aporta fondos y asesora hasta que la comunidad ya no necesitan de su ayuda.

Novib es miembro de Oxfam Internacional, un creciente grupo de once organizaciones de desarrollo que mantienen relaciones de cooperación y ofrecen asistencia a más de tres mil organizaciones contrapartes en unos cien países. Su objetivo es: "generar un apoyo mundial para el convencimiento de que la pobreza y la exclusión son injustas, innecesarias e insostenibles". Oxfam Internacional destina sus medios morales, personales y financieros a fomentar (junto con otros) un movimiento mundial en pos de la justicia económica y social denominado: "Hacia una Equidad Global"

Novib y las organizaciones colaboradoras operan en un mundo que cambia constantemente. Desde este enfoque esta organización plantea que "La globalización crea problemas, pero también ofrece perspectivas para los países pobres y sus habitantes. La integración en la economía mundial puede conducir a más empleo y que los gobiernos comprendan que son un mejor actor económico si cuentan con una población más cualificada. Sin embargo, la globalización sólo puede contribuir a la lucha contra la pobreza, si se concede la misma importancia a una distribución más justa al crecimiento económico."(2001)

La primacía del 'mercado' ofrece además de amenazas (optar por beneficios rápidos en vez de unas relaciones laborales justas), oportunidades reales para lograr un desarrollo sostenible. Debido a la fuerte presión social, crece el número de empresas que se involucran en la responsabilidad social empresarial y buscan para ello la ayuda de las organizaciones de desarrollo.

La relación entre Novib y sus contrapartes también está sujeta a cambios. Las contrapartes se convierten en actores independientes en la red internacional. Existe la tendencia entre los donantes a otorgar una mayor importancia a la participación emocional en el contacto con las contrapartes. Los donantes quieren además ver resultados concretos.

A la fecha Novib tiene cinco principales objetivos estratégicos mismos que se mencionan a continuación:

1. Que un mayor número de personas tengan derecho a un medio de vida sostenible;
2. El derecho al acceso a servicios básicos (atención de salud y educación);
3. Lograr que las personas tengan derecho a la vida y la seguridad;
4. Que todas las personas tengan derecho a ser oídos en los procesos sociales y políticos, y que:
5. Todas las personas tengan derecho a los cuatro derechos anteriores, también cuando dicha persona sea una mujer o pertenezca a cualquier minoría.

Mismos que se trataron de aplicar en la experiencia conjunta entre La Red de la Salud por las Mujeres y el Gobierno del Distrito Federal.

En el año 2000 las contrapartes de Novib alcanzaron a cubrir conjuntamente a más de treinta millones de personas marginadas de un modo directo en todo el mundo. Un 60 por ciento de este número eran mujeres. El alcance de la mitad de las contrapartes se situó entre las 1.500 y 25.000 personas.

En 1997 y en 1998 las contrapartes alcanzaron a unos 25 millones de personas marginadas. En 1999 este número ascendió a más de treinta millones. Debido a que se trata del alcance de las contrapartes, la contribución de Novib a este aumento es indirecta, es decir a través del volumen de su apoyo y el número y tipo de contrapartes que apoya.

Para Novib es una exigencia cada vez mayor la atención a la problemática de género como condición para conceder apoyo.

En 1997 dos tercios del alcance total correspondía a mujeres. En 1998 existía un porcentaje medio de alrededor del 60 por ciento, en 1999 fue del 58 por ciento y en 2000 otra vez del 60 por ciento. Las variaciones en el porcentaje se deben probablemente al carácter aleatorio del estudio de alcance.

Alcance indirecto

En las actividades que se centran directamente en las personas que viven en la pobreza, el alcance indirecto de las mismas suele ser incluso mayor. Toda una familia (alcance indirecto) se beneficia, por ejemplo, del aumento de los ingresos que se obtienen gracias a la participación de la madre (alcance directo) en un programa de crédito.

Una de las funciones principales de Novib es el financiamiento estratégico del desarrollo. Se trata del financiamiento de actores sociales (contrapartes), que tienen la capacidad de realizar una contribución significativa a los cinco objetivos principales antes mencionados y de ese modo luchar contra las causas estructurales de la pobreza.

Financiar significa suministrar servicios financieros mediante fondos de estimulación, financiamientos multi-anuales y préstamos.

Especialmente interesante es el financiamiento que tiene un efecto propulsor cualquiera que sea su forma:

- Desde el punto de vista del contenido: por ejemplo, la transferencia del financiamiento del desarrollo curricular a las escuelas estatales;
- Desde el punto de vista financiero: por ejemplo con un subsidio inicial de Novib se consiguen otras fuentes de ingresos;
- Desde el punto de vista de la cooperación; por ejemplo el financiamiento de encuentros entre actores que pueden conducir a nuevas posibilidades de cooperación.

Novib financia una amplia escala de actividades, estableciendo una diferencia entre tres estrategias de intervención. Las actividades en el campo de la lucha directa contra la pobreza se centran en el desarrollo social y económico de las personas que viven en la pobreza en el nivel del grupo destinatario. En el fortalecimiento de la sociedad se trata de actividades para el fortalecimiento de las relaciones sociales (no gubernamentales) que defienden los intereses de los grupos marginados, a través de organizaciones e instituciones sociales.

En este contexto también se incluye el diálogo y la colaboración entre las propias ONG (redes) y entre las ONG's y otros actores sociales, por ejemplo el gobierno o las empresas. Finalmente, la incidencia de políticas, versa sobre la incidencia de los procesos y decisiones políticas en los diferentes países donde se aplican estos apoyos, dirigidas a la lucha contra la pobreza estructural de los mismos.

Además de la identificación, selección y financiamiento de actores sociales, el financiamiento estratégico del desarrollo también consiste en facilitar actividades de relacionarse para aprender (*linking and learning*).

Un proceso en el que Novib pone en contacto a veces a las contrapartes, a veces a otros donantes (por ejemplo las Oxfams) y a veces a ambos, con otros actores relevantes con el fin de aprender los unos de los otros, introducir innovaciones y de ser posible, desarrollar estrategias conjuntas.

Un tercer aspecto del financiamiento del desarrollo es el mantenimiento de relaciones con organizaciones que son financiadas por Novib o con las que se colabora. Aquí juegan un papel central las características como colaboración, diálogo, flexibilidad, orientadas a la consecución de resultados, el cumplimiento de los acuerdos y el aprendizaje mutuo.

4.3 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal, por sus características políticas y sociales marca un paradigma para el resto del país. Y no solo por ser este el territorio que ocupa la capital de país y la sede de los poderes de la Unión, sino porque en ella se desarrolla una intensa actividad económica, política y social.

La Ciudad de México representa el lugar en el que circulan los flujos de capital nacional y extranjero más importantes, pues ella alberga el mayor número de sedes de empresas nacionales y transnacionales.

También es el espacio con mayor número de centros culturales, universitarios y de investigación del país; es el eje del sistema de comunicaciones y transportes y el centro de las relaciones políticas, diplomáticas y económicas de la nación.

Además de estar considerada como la ciudad más poblada del mundo. Este hecho la convierte en una ciudad con muchos y muy diversos problemas.

No obstante lo anterior, hasta hace menos de diez años los habitantes de la Ciudad de México no tenían los mismo derechos políticos que en el resto de las entidades federativas.

Con las reformas políticas esta situación cambió y el 6 de julio de 1997 los ciudadanos de esta ciudad eligieron por primera vez en la historia reciente de México a un jefe de Gobierno electo democráticamente, logrando llegar a este cargo el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Cabe mencionar que por esta primera vez el periodo de gobierno solo duró tres años, posteriormente el periodo de un jefe de gobierno es de seis años.

Este aspecto del tiempo se convirtió en un factor de presión ya que se tenía la urgencia de aplicar un programa de gobierno que diera rápidos resultados por lo que con la llegada del Ing. Cárdenas se dio una mayor importancia a la inclusión de la participación ciudadana de forma mas activa.

Desde las primeras acciones emprendidas por este gobierno se encuentra la del fortalecimiento de la sociedad civil en su conjunto; trabajando de forma muy cercana con grupos ciudadanos organizados.

Un ejemplo de esto es la puesta en marcha del Programa de Inversión Social NOVIB-Gobierno del Distrito Federal cuya finalidad es trabajar conjuntamente con organizaciones No gubernamentales en proyectos de gran impacto social como una forma para explorar mecanismos innovadores en problemas de diverso índole que le permitan al gobierno un mayor conocimiento de los problemas.

4.4 PROGRAMA DE CO-INVERSIÓN NOVIB-GDF-ONG'S

La política económica que han puesto en marcha los últimos gobiernos federales han ocasionado fuertes reducciones al gasto social, a la infraestructura social y productiva, lo que ha provocado un deterioro en los servicios que recibe gran parte de la población. El resultado ha sido una profundización de problemas sociales.

Todas estas características hacen de la ciudad de México un terreno muy interesante para el análisis y la formulación de nuevas e innovadoras formas que permitan el mejoramiento de la administración pública, en este caso diseños de políticas públicas que involucren directamente a la ciudadanía, en un contexto como el que se vive en el país.

En el campo de la participación ciudadana en esta ciudad se han dado experiencias de organización espontánea por parte de los ciudadanos. Baste recordar los sismos que afectaron esta ciudad en septiembre de 1985. La forma como los ciudadanos se organizaron ante este desastre natural marcó un hito en este sentido.

Con la llegada de Cuauhtémoc Cárdenas a la jefatura de gobierno del Distrito Federal, se proyectó dar mayor énfasis al trabajo del gobierno con la comunidad, "trabajar más cerca con la ciudadanía", fue una de las frases de Cárdenas cuando era candidato a ocupar por primera vez este puesto por vía del voto directo.

El 23 de mayo de 1997 se convino con el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas(1997), entonces candidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que en caso de ganar dicha elección, asumiría el compromiso de impulsar las medidas necesarias para elevar los índices de salud sexual y reproductiva de la población capitalina. Desde entonces la red de salud por las mujeres se dio a la tarea de precisar propuestas viables para la gestión con el nuevo gobierno.

Algunos meses después de haber asumido el cargo se iniciaron varios proyectos para poner en marcha mecanismos que permitieran llevar a los hechos un acercamiento mas estrecho entre la ciudadanía y el gobierno.

Es importante mencionar que se percibía un alejamiento de los ciudadanos y quienes los gobernaban; por ello la necesidad de contar con este tipo de proyectos.

Estas acciones, más que una concesión gubernamental, representó la respuesta del gobierno del Distrito Federal a las reiteradas demandas por parte de algunos sectores de la sociedad para que sus puntos de vista fueran tomados en cuenta en decisiones de gobierno.

Al mismo tiempo se trataba de explorar mecanismos que permitieran gobernar mejor esta complicada ciudad, tomando en cuenta las dimensiones territoriales y poblacionales de la misma.

En este escenario surge el proyecto "Gobierno del Distrito Federal- NOVIB-ONG's." Con el pretendía fortalecer y consolidar proyectos de la sociedad civil organizada.

Los criterios para la selección de los proyectos por parte del Gobierno del Distrito Federal y de Novib se dieron de la siguiente manera:

Desde la perspectiva de la coinversión los proyectos a ser seleccionados tenían que cumplir con los siguientes elementos:

- **TERRITORIALIDAD:** Impacto cuantificable de los proyectos en espacios geográficos específicos dentro del Distrito Federal y con arraigo comunitario efectivo.
- **VISIBILIDAD:** presencia pública del proyecto, impacto en los procesos de formación de opinión comunitaria, local y de medios de comunicación, perspectiva de incidencia en los procesos de cambio cultural.
- **PROYECTOS PARA GRUPOS SOCIALES SUBORDINADOS O DE ALTA VULNERABILIDAD:** Proyectos cuyos beneficios directos en términos de construcción de capacidades y empoderamiento sean para grupos sociales en condiciones de desventajas, exclusión e inequidad (indígenas, mujeres, jóvenes, niñas y niños, adultos mayores, personas con discapacidad, grupos sociales depauperados, trabajadores asalariados) o en condiciones de alta vulnerabilidad social (indigentes, niños en situación de calle, víctimas de violencia, población privada de su libertad, problemática de adicciones).
- **POTENCIALIDAD DE CRECIMIENTO:** Proyectos que reúnan condiciones para expandirse, diversificarse y multiplicarse. El crecimiento debe concebirse no sólo como resultado del trabajo, sino también como objetivo explícito.
- **PERSPECTIVA DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS:** El proyecto requerirá proponer la sistematización de su experiencia, concepción, metodología y modelo con el objeto de buscar la incorporación de los conceptos, modelos, metodologías y estrategias de intervención probadamente exitosas en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en los contenidos de la legislación y en los procesos de administración de justicia.

- **EFICIENCIA Y CLARIDAD ADMINISTRATIVA:** La responsabilidad social de ejecutar recursos públicos y la propia normatividad que los rige, obliga a los proyectos a contar con una gestión profesional y transparente de los recursos que cubra los criterios de eficiencia y rendición de cuentas.

Al inicio de esta experiencia se convocó sólo a algunas organizaciones no gubernamentales de forma discrecional, ya que este era un plan piloto para poder, posteriormente aplicarlo de forma generalizada a un mayor número de organizaciones

Las Organizaciones No Gubernamentales que se consideraron contaban con varias temáticas que van desde Organismos que trabajan con indígenas, con migrantes, por la salud de la mujer, con jóvenes mediante actividades culturales, derechos de la mujer, niños de la calle y madres trabajadoras, etc.

Las nueve organizaciones que conformaron el Programa de Co-Inversión Social son las siguientes:

		PROYECTO
ORGANIZACIONES SOCIALES	PUEBLOS Y COLONIAS DEL SUR	AMPLIACIÓN Y ACONDICIONAMIENTO DE LOCALES DEL MOVIMIENTO POPULAR DE PUEBLOS Y COLONIAS DEL SUR.
	UNIÓN DE COLONOS DE SANTO DOMINGO	CENTRO DE ARTES Y OFICIOS ESCUELITA EMILIANO ZAPATA*
ASOCIACIONES CIVILES	CENVI (CENTRO DE LA VIVIENDA Y ESTUDIOS URBANOS)	LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MEJORAMIENTO INTEGRAL DEL CENTRO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
	EDNICA (EDUCACIÓN CON EL NIÑO CALLEJERO)	CRUCERO
	EQUIPO PUEBLO	DESARROLLO COMUNITARIO ZOSOI (ZONA SUR ORIENTE IZTAPALAPA)
	CIRCO VOLADOR	JUVENTUD Y CULTURA POPULAR EN LA CIUDAD DE MÉXICO
	RED POR LA SALUD DE LAS MUJERES DEL D.F.	LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA EN EL D.F.
	CÓPOME (COORDINADORA POPULAR DE MADRES EDUCADORAS)	PROYECTO POPULAR DE MADRES EDUCADORAS
INSTITUCIÓN PARA GUBERNAMENTAL	PROMOCIÓN Y ENLACE SOCIAL A.C.	CENTRO DE ATENCIÓN

FUENTE: PAGINA WEB: www.laneta.apc.org/prodcrechus

Se eligió particularmente este proyecto, ya que la problemática que representa la salud sexual y reproductiva en la mujer es de gran importancia si consideramos que a diario mueren 124 personas a consecuencia de algún tipo de cáncer, con lo que el mal ocupa el segundo lugar en la tabla de defunciones en el país.

Se conoce que existen alrededor de 200 tipos de tumores malignos y en México destaca por la alta frecuencia de cáncer cervico-uterino, del que se detectan alrededor de 63 casos nuevos por día.

Hay que destacar el aumento en la incidencia de las enfermedades neoplásicas, pues mientras en los años 70 el cáncer ocupaba el sexto lugar en la tabla de mortalidad, desde hace 15 años se ha mantenido como la segunda causa de defunción en México.

Los datos estadísticos más recientes de la Secretaria de Salud (Ssa) indican que en el año 2000 perdieron la vida 435 mil 486 personas por diferentes causas, de las cuales más de 50 mil (11.4 por ciento) fallecieron a consecuencia de cáncer.

Al detallar los datos sobre los tipos de tumores más comunes en el país, se aprecia que en la población femenina el cáncer cervico-uterino es la primera causa de muerte por neoplasias. En el año 2000, 4 mil 604 mujeres perdieron la vida por esta enfermedad. En segundo lugar se encuentra el cáncer de mama. El cual ocasionó 3 mil 432 muertes en el mismo año.

A escala mundial se registran poco más de 10 millones de casos de cáncer, en proporciones similares entre hombres y mujeres. Se destaca que los tumores malignos son un grave problema de salud pública.

En el caso específico de cáncer cervico-uterino, este se relaciona en más de 95 por ciento de los casos con el virus de papiloma humano, del cual existen más de 90 tipos de alto y bajo riesgo, y el cual es transmitido por el hombre. Hecho que involucra tanto al hombre como a la mujer en el tratamiento de este problema de salud pública.

El problema de cáncer en las mujeres debido al virus del papiloma humano es un asunto que ocupa tanto a países desarrollados como a los llamados de tercer mundo. En los Estados Unidos, por ejemplo el cáncer del cuello uterino fue la causa más común de muerte por cáncer en las mujeres que viven en este país.

Un dato que es preciso destacar es que entre 1955 y 1992, el número de muertes debidas a este tipo de cáncer en los Estados Unidos disminuyó en un 74%. La razón principal de este cambio es el aumento del uso de la prueba de Papanicolau, un procedimiento de detección que permite diagnosticar el cáncer preinvasivo y el cáncer invasivo en sus etapas iniciales. El índice de mortalidad continúa bajando a razón de aproximadamente 2% al año.

La detección oportuna es la principal y mejor fórmula con que se cuenta para atender un problema tan agudo como es este.

En México se detectan anualmente casi 11 mil nuevos casos de cáncer cérvico-uterino y mueren a causa de este mal 4 mil mujeres, de ahí la necesidad de aplicar Políticas Públicas que respondan a esta exigencia de la sociedad frente a problemas de salud pública, cuya solución exige un manejo más transparente y eficaz de los recursos públicos cada vez más escasos y de la participación directa y activa de los ciudadanos.

Ante esta problemática, los resultados de programas llevado a cabo por la "Red de Salud por las Mujeres", el Gobierno del Distrito Federal y la Organización Holandesa Novib deben ser evaluados en su justa dimensión para que se vayan perfeccionando y sirvan de modelo para atender otros problemas públicos.

Dar el peso justo a este tipo de programas implica tener una visión no asistencialista, sino una visión integral que se fije metas muy concretas. Una visión sustentada en la igualdad y la corresponsabilidad, más allá de ideologías políticas y donde el ciudadano sea la principal razón de ser en los resultados finales.

4.5 IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE CO-INVERSIÓN NOVIB-GDF-ONG'S.

En una entrevista a profundidad con Rosa María Castañeda Castillo, Representante de "Red de Salud por las Mujeres" se desprende información interesante acerca de cómo se proyectó y desarrolló este programa en colaboración con el Gobierno del Distrito federal y la Organización Novib.

Este programa contenía los siguientes Objetivos:

Objetivo General:

Contribuir a mejorar las condiciones de salud de las mujeres de bajos recursos económicos con un enfoque preventivo y desde la perspectiva de género; en particular, sobre la mortalidad materna, el cáncer cérvico uterino y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Se pretende incidir en la mejora de la calidad de la atención de los servicios de salud del Gobierno del Distrito Federal a través de la participación ciudadana y la concertación democrática.

Objetivos Particulares:

- Promover la convergencia de diferentes actores (organizaciones locales, universidades, usuarias de los servicios, personal de salud y autoridades gubernamentales) con el objeto de redimensionar la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas sanitarias.
- Fomentar el auto-cuidado y la autoestima de las mujeres embarazadas para prevenir riesgos en su salud y contribuir al ejercicio del derecho a una atención médica oportuna y de calidad.
- Fomentar el auto-cuidado y la autoestima de las mujeres en edad reproductiva para prevenir y detectar oportunamente el cáncer cérvico uterino y los riesgos de las enfermedades de transmisión sexual así como contribuir al ejercicio del derecho a una atención oportuna y de calidad.
- Orientar a las usuarias de los servicios de salud sobre sus derechos sexuales y reproductivos y canalizar quejas e inquietudes surgidas de su interacción con el personal de salud con el objetivo de modificar las relaciones asimétricas entre usuarias y prestadores/as de servicios.

- Sensibilizar al personal de salud sobre la perspectiva de género y los derechos sexuales y reproductivos para que eleven la calidad del servicio que prestan.

Acciones del Programa:

Para cumplir con los objetivos planteados en este proyecto se trabajó en dos fases: en una primera fase (18 meses) en la Delegación Álvaro Obregón y posteriormente (18 meses) en la de Iztapalapa. Para su puesta en marcha se requirió de un tiempo de tres meses y medio para el diseño y la gestión, así como para garantizar la participación de la comunidad en el proyecto.

Se escogió estas dos delegacionales a criterio de las tres partes por considerar que en ellas existían condiciones favorables para la realización del programa.

A continuación se enumeran las estrategias que se plantearon acompañadas de las acciones tendientes al logro del proyecto:

Instalación de Puestos de Salud para Embarazadas.

- Se impulsaron campañas “por una maternidad sin riesgos” a través de la instalación de Puestos de Salud para Embarazadas para a la detección oportuna de riesgos en el embarazo y promover la consulta prenatal así como para impulsar una cultura de la autoestima y el auto cuidado durante el proceso reproductivo.
- Se proyectó que los puestos se instalarán en lugares públicos (mercados, escuelas, lecherías, etc.) con la participación de personas interesadas, representantes de la comunidad, organizaciones vecinales, estudiantes universitarios y personal de los centros de salud.
- En los puestos se utilizaban para atender mujeres de manera rápida y accesible a través de la aplicación de un cuestionario, la toma de presión arterial, la revisión de conjuntivas y piernas para detectar anemia y/o edema. La mujer detectada con riesgo, incluyendo como riesgo el que no acuda a consulta prenatal, era canalizada a un Centro de salud del

Departamento del Distrito Federal o a uno de la propia comunidad para recibir atención y llevar un control bajo supervisión médica.

- El seguimiento consistirá en monitorear el desarrollo del embarazo de las mujeres referidas hasta después del parto, de manera que se puedan conocer los resultados obtenidos y se hicieran las intervenciones pertinentes en caso necesario.
- Se planteó la meta de instalar cada tres meses un total de 25 puestos de salud durante dos días consecutivos en los cuales se podrá proporcionar atención a 1000 mujeres aproximadamente.
- El objetivo previsto del proyecto era dar atención a un total de nueve mil mujeres (tres mil en Álvaro Obregón y seis mil en Iztapalapa) en los puestos de salud.

Unidades Móviles para la prevención y detección oportuna del cáncer cérvico uterino

Se impulsó de una campaña permanente para prevenir y detectar oportunamente el cáncer cérvico uterino, llevando a cabo la puesta en marcha de una unidad móvil que circulaba en cada una de las Delegaciones Políticas seleccionadas, realizando actividades educativas para la población así como tomando y entregando resultados de citologías exfoliativas para detectar infecciones y lesiones premalignas cérvico uterinas y vaginales (prueba de Papanicolaou).

Las unidades móviles contaban con un consultorio ginecológico, así como con un toldo, sillas, una mesa y un monitor para realizar entrevistas individuales y también para realizar talleres educativos. Las unidades estaban acondicionadas de manera tal que fueran atractivas a la población a quienes estaban destinadas.

Cada unidad ("PAP-MÓVIL") circulaba cuatro días a la semana, tres para tomar las pruebas citológicas y un día para la entrega de los resultados y para canalizar

Departamento del Distrito Federal o a uno de la propia comunidad para recibir atención y llevar un control bajo supervisión médica.

- El seguimiento consistirá en monitorear el desarrollo del embarazo de las mujeres referidas hasta después del parto, de manera que se puedan conocer los resultados obtenidos y se hicieran las intervenciones pertinentes en caso necesario.
- Se planteó la meta de instalar cada tres meses un total de 25 puestos de salud durante dos días consecutivos en los cuales se podrá proporcionar atención a 1000 mujeres aproximadamente.
- El objetivo previsto del proyecto era dar atención a un total de nueve mil mujeres (tres mil en Álvaro Obregón y seis mil en Iztapalapa) en los puestos de salud.

Unidades Móviles para la prevención y detección oportuna del cáncer cérvico uterino

Se impulsó de una campaña permanente para prevenir y detectar oportunamente el cáncer cérvico uterino, llevando a cabo la puesta en marcha de una unidad móvil que circulaba en cada una de las Delegaciones Políticas seleccionadas, realizando actividades educativas para la población así como tomando y entregando resultados de citologías exfoliativas para detectar infecciones y lesiones premalignas cérvico uterinas y vaginales (prueba de Papanicolaou).

Las unidades móviles contaban con un consultorio ginecológico, así como con un toldo, sillas, una mesa y un monitor para realizar entrevistas individuales y también para realizar talleres educativos. Las unidades estaban acondicionadas de manera tal que fueran atractivas a la población a quienes estaban destinadas.

Cada unidad ("PAP-MÓVIL") circulaba cuatro días a la semana, tres para tomar las pruebas citológicas y un día para la entrega de los resultados y para canalizar

a los servicios pertinentes en caso necesario. La realización de actividades educativas se llevaba de forma permanente.

Las unidades se instalaban cuatro semanas en un mismo lugar y se planteaba la meta de atender a 75 mujeres por semana. Se informaba con anticipación las fechas y horarios en que se instalarían.

La interpretación del estudio citológico lo realizaba personal calificado de la Red de Salud por las Mujeres previamente capacitado.

Se canalizaba a las mujeres que requirieran seguimiento debido al resultado de la prueba citológica, a centros de salud del Gobierno del Distrito Federal de la Delegación con los que previamente se estableció un convenio de colaboración o a la clínica seguridad social si era derechohabiente. Las mujeres remitidas eran objeto de seguimientos periódicos por parte de las promotoras de salud.

Se establecieron convenios con las organizaciones vecinales para que se integraran a las actividades de promoción así como para la vigilancia, evaluación y realización de propuestas para mejoramiento del servicio que se proporcionaba.

Un objetivo a mediano plazo pretendía la colaboración con la jurisdicción sanitaria y las organizaciones sociales que mayor interés expresaran en el proyecto, se podría llegar a la entrega de la Unidad y la capacitación metodológica de funcionamiento para que al cabo de 18 meses ésta quede en manos de ambas instancias con presupuesto gubernamental. Esta acción contribuirá de manera fundamental al objetivo de democratización del proyecto y la continuidad de este proyecto.

La unidad móvil en que se prestaba el servicio era de color morado llena de posters señalando los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, procurando un ambiente de total respeto y cordialidad hacia las pacientes. Un lugar que estaba orientado para que las pacientes se sintieran a gusto, un espacio para las mujeres no un lugar para los médicos o las enfermeras.

Al inicio de este proyecto se abordaba a las pacientes en aspectos tan básicos pero tan desconocidos para algunas mujeres, como el reconocimiento de su propio cuerpo.

En el proceso de la prueba del papanicolaou se explicaba todo el proceso de lo que se le estaba haciendo a la paciente.

Un aspecto interesante en esta experiencia era el tiempo de entrega de los resultados del examen del papanicolaou, los cuales se hallaban por arriba de los estándares de confiabilidad del sector salud.

Los resultados de las pruebas de papanicolaou en el sector oficial llegan a tardar hasta un año para su entrega, en un asunto donde el factor tiempo es muy importante ya que la detección de cualquier indicio de cáncer es muy conveniente conocerlo en el menor tiempo posible.

En lo fundamental el contraste más importante con los modelos que se aplican en el sector salud y que en este proyecto marcó una diferencia notable es la calidad del servicio, el respeto y la cordialidad en el trato que recibían las pacientes.

La importancia de este caso adquiere gran mayor relevancia y su estudio ciertamente puede ser un modelo a seguir para poder avanzar en el perfeccionamiento de la Administración Pública en todos los ámbitos, sobre todo en el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Módulos de Orientación Ciudadana en Salud Sexual y Reproductiva

Se instaló un Módulo de Orientación Ciudadana en el Centro Comunitario más grande de cada Jurisdicción Sanitaria con las siguientes funciones:

- Capacitar a las mujeres sobre sus derechos sexuales y reproductivos como usuarias, en particular aquellos referidos al respeto a decidir de manera informada sobre las intervenciones médicas y sobre la calidad de la atención que deben recibir.

- Informar sobre técnicas de auto-cuidado, uso de métodos anticonceptivos, dimensión positiva de la sexualidad y responsabilidad compartida con su pareja sobre sus derechos sexuales y reproductivos.
- Resolver dudas, canalizar quejas a las autoridades del Centro de Salud así como orientar sobre otros servicios (públicos o de ONG) que requieran para contribuir a resolver el motivo de su consulta.
- Proporcionar materiales educativos sobre salud sexual y reproductiva.
- Recibir sugerencias para mejorar los servicios de salud y propuestas de actividades del Módulo de parte de las usuarias.
- Ser un espacio de referencia para que las mujeres puedan informarse sobre las actividades que realizan los Puestos de Embarazadas y las Unidades Móviles y ponerse en contacto con ellos.

Estos módulos donde también se hacían las pruebas del papanicolau, funcionaban de lunes a viernes de las 8 a las 18 hrs. (en dos turnos) y eran atendidos por estudiantes universitarias en Servicio Social previamente capacitadas.

Estrategias de participación social

Siendo fundamental la garantía de participación de los diferentes actores de la sociedad civil en el proyecto, fundamentalmente de las organizaciones sociales locales y de las usuarias de los servicios de salud, se proyectó la firma de convenios de colaboración y vigilancia del plan con éstos.

Se convocó desde la fase de diseño hasta la de evaluación parcial y final, con la finalidad de que las organizaciones y las autoridades sanitarias se hicieran cargo de la continuidad del proyecto una vez transcurridos los primeros 18 meses en cada Delegación seleccionada.

También se fomentó la participación de estudiantes universitarios con el fin de aprovechar sus conocimientos al servicio de la población femenina de bajos recursos económicos.

Formas de relación con estructuras de gobierno

El proyecto requirió convenios de colaboración de la Subdirección de Calidad de la Atención de los Servicios Médicos del Distrito Federal y de los jefes de las Jurisdicciones Sanitarias de Álvaro Obregón e Iztapalapa que dependen de dicha Subdirección; así como de las y los subdelegados de Desarrollo Social de las dos Delegaciones Políticas.

El interés primordial era lograr una colaboración comprometida y activa del personal de salud de los servicios del Gobierno del Distrito Federal, por ello se buscó que las relaciones se llevaran a cabo en un marco de respeto, además de que impulsar talleres de sensibilización sobre el significado de la perspectiva de género y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos para contribuir a mejorar la calidad de los servicios y abatir el desencuentro que se da actualmente entre proveedores y usuarias de estos servicios.

Posibilidades de sustentabilidad financiera

Una vez transcurridos tres años, se buscaba que el proyecto quedará instalado a través del desarrollo de una estrategia de replicabilidad en las dos Delegaciones como parte del programa de salud gubernamental que incorpore la participación ciudadana, en particular de las organizaciones locales. Por tanto, los costos del proyecto en un futuro podrían ser considerados en el presupuesto gubernamental. Los módulos de orientación ciudadana, en función de su objetivo, se mantendrán de manera autónoma como una estrategia que seguiría impulsando la Red en coordinación con otras organizaciones civiles.

Empleos directos e indirectos generados

Con la ejecución del proyecto se crearon cuatro empleos directos para la coordinación general del proyecto: responsable, asesores, contador y personal de apoyo. Además se generaron 47 empleos indirectos en diversas modalidades para promotoras de salud fundamentalmente.

Relación con otros proyectos similares y complementarios

En el primer año se realizó un encuentro para analizar los proyectos de salud y de desarrollo territorial que se estuvieran llevando a cabo en la Delegación Álvaro Obregón con el objetivo de intercambiar experiencias y de buscar la complementariedad.

De igual manera, en la Delegación Iztapalapa, realizaron reuniones de coordinación con personas e instituciones que realizaran proyectos similares en esta demarcación.

Entre el final del segundo año y el inicio del tercero se propuso la realización de un Encuentro en el que se analizaron y socializaron las diferentes prácticas de los proyectos del Programa de Inversión Social NOVIB-Gobierno.

Posibilidades de replicabilidad

La experiencia lograda en este proyecto era sistematizada y evaluada con el propósito de formular propuestas para su inclusión en los programas de salud de las delegaciones seleccionadas, así como para ser retomada como modelo en otras Delegaciones o espacios territoriales de la ciudad.

Estrategias de Visibilidad

Los objetivos, acciones y resultados del proyecto se harán de conocimiento público en tres niveles con diferentes planes de acción:

En la Delegación Política:

- La inauguración se hizo en una Feria de la Salud el 28 de mayo de 1997, Día Internacional de Acción por la Salud de las Mujeres, en la cual se instalaron por primera vez los puestos, las unidades móviles y el módulo de orientación ciudadana. Se invitó a pobladores, organizaciones, autoridades gubernamentales y a la prensa.

- Los dos siguientes años también se desarrollaron Ferias de la Salud los días 28 de mayo, tanto en la Delegación Álvaro Obregón como en la de Iztapalapa.
- Se difundieron ampliamente en la comunidad las acciones del proyecto por medio de afiches, volantes y otros medios de difusión locales tales como asambleas de organizaciones, juntas de padres de familia o reuniones eclesiales.

En los medios de comunicación:

- Al inicio del proyecto se presentó, en conferencia de prensa, para dar a conocer sus objetivos y estrategias, así como hacer de conocimiento público el presupuesto que se le destinó en Convenio con Novib y el gobierno del Distrito Federal.
- Se contrataron los servicios de prensa de CIMAC, Comunicación e Información sobre la Mujer, A.C., para garantizar la presencia del proyecto en los medios
- Se hizo una campaña en programas radiofónicos para dar a conocer las acciones del proyecto, se contó para ello con recursos de la agencia *Unitarian Universalist Service Committee*.
- Se difundieron en diversas revistas cinco artículos, por año, sobre el proyecto.

En otras organizaciones nacionales e internacionales

- Se instaló una página electrónica Web para estar informando los avances del proyecto así como el ejercicio del presupuesto.

4.6 INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROGRAMA.

El eje central de articulación de este proyecto se sustentó en la co-inversión, donde está representó una apuesta común entre el gobierno, la cooperación internacional y organismos civiles para unir sus esfuerzos, bajo la lógica de la corresponsabilidad y desarrollar una estrategia conjunta que hiciera frente al proceso de exclusión social que el modelo económico vigente viene generando.

La coinvertión es entonces el eje articulado que permite confluencia de gobierno, cooperación internacional y organismos civiles y sociales, orientada a potenciar el impacto de proyectos de desarrollo social y consolidar espacios de participación comunitaria activa.

En este sentido, uno de los planteamientos del Programa de Co-inversión social, es que los proyectos fueran orientados a la búsqueda de la incidencia en las Políticas Públicas.

La coinvertión se expresa en:

- 1 Hacer explícita la participación de todos los actores involucrados.
- 2 Ser un esfuerzo innovador consciente en la conjunción de estrategias, intereses, metas, recursos y metodologías de las organizaciones civiles y sociales y gobierno, con el apoyo de la cooperación internacional.
- 3 Construir un espacio de toma de decisiones en instancias colegiadas y representativas de los actores involucrados.

En el programa de coinversión social cada una de las partes, desde su especificidad aportó:

1. El gobierno del Distrito Federal:

- Voluntad Política.
- Capacidad instalada.
- Recursos económicos.
- Experiencia.

2. La cooperación Internacional (Novib):

- Voluntad Política.
- Financiamiento.
- Visión política.
- Experiencia.

3. Las organizaciones Civiles y Sociales:

- Experiencia.
- Especialización y capacidad temática.
- Visión política.
- Metodologías participativas.
- Propuestas de políticas públicas.
- Recursos humanos y materiales.

Por todo lo anterior, para el gobierno del Distrito Federal la cooperación Internacional y las organizaciones civiles y sociales y específicamente el Programa de Coinversión, constituyen una apuesta estratégica en el sentido de que se asume a la política social desde una perspectiva de corresponsabilidad entre los actores, en donde existe un efectivo proceso de transferencia de capacidades para profundizar la participación social y ciudadana en las Políticas, por ello se considera como una inversión y no como gasto corriente.

Por otra parte, este proyecto con una lógica de coinversión debió sujetarse a criterios estrictos de eficiencia y optimización y los recursos públicos debieron someterse a los más riguroso mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad social.

En este sentido la coinversión no apoya organizaciones ni acciones de gobierno, sino proyectos de las organizaciones para beneficio de la sociedad. Por tanto, el criterio fundamental de planeación y evaluación es el grado y calidad de cumplimiento de los objetivos del proyecto incluido el papel y responsabilidad asumida y desempeñada por otros actores involucrados.

El programa en consecuencia, no evalúa la organización ejecutante, sino a los proyectos que esté desarrollando. En este sentido se respeta plenamente la autonomía de cada uno de los organismos civiles y solo se limita a lo definido en compromisos escritos entre las partes y con valor jurídico.

Principios de esta Coinversión:

La institucionalización que se propone debe ser basada en los siguientes puntos rectores:

- **INVERSIÓN TRIPARTITA:** Por las diversas aportaciones de las organizaciones civiles y sociales, cooperación internacional y Gobierno del Distrito Federal.
- **MULTILATERALIDAD:** En la incorporación de las más diversas fuentes de financiamiento de la cooperación internacional y de otros actores, como la cooperación nacional.
- **TRANSPARENCIA:** En los procedimientos de selección de proyectos, ejecución de los mismos, criterios de gasto, manejo de recursos y rendición periódica de cuentas.
- **CO-GESTIÓN:** Entre el gobierno del Distrito Federal, las Organizaciones civiles y Sociales y la Cooperación Internacional en conducción cotidiana de los proyectos y del programa como conjunto, bajo el principio de construcción de consensos.
- **OPTIMIZACIÓN.** En la relación costo-beneficio, en la construcción de políticas y experiencias replicables y en la definición de los indicadores de impacto.
- **SUSTENTABILIDAD:** En la ejecución de los proyectos y del programa para garantizar su viabilidad y auto sostenimiento en el mediano y largo plazo.

- **LEGALIDAD:** En las organizaciones postulantes, que deberán estar legalmente constituidas y en los proyectos seleccionados. Estos, al recibir recursos públicos, deben sujetarse al ordenamiento jurídico en la materia y su ejecución y correcta aplicación constituyen, en consecuencia sólo mecanismos de intencionalidad o buena fe.
- **INNOVACIÓN:** En el impulso a iniciativas que se encuentren en procesos de experimentación que constituyen un laboratorio social que esta poniendo a prueba acciones y metodologías para construir políticas públicas. Los enfoques entendidos estos como las líneas de acción que deben ser consideradas en programa de co inversión social, y por ende atravesar la concepción de los proyectos, iniciativas y prácticas orientaciones, estrategias, estilos de construcción y conducción de las organizaciones civiles y sociales.
- **DIVERSIDAD:** Que se considere la composición misma de la población beneficiada, en cuanto a la pluralidad de la cultura y aspectos generacionales y dirija estrategias que respondan a la especificidad de los diversos grupos sociales y sus problemáticas.
- **GENERO:** que promueva la equidad entre los géneros a partir de reconocer la necesidad de revertir la desigualdad y exclusión social, económica, política y cultural de las mujeres, a través del impulso de acciones encaminadas a fortalecer principios de igualdad de oportunidades y responsabilidades en los ámbitos público y privado.
- **PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** Que fomente la participación ciudadana en asuntos de interés público, promoviendo la construcción de identidades colectivas y procure hacer efectiva su participación en los espacios e instancias legalmente establecidos en la normatividad vigente.
- **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL:** Que incluyan procesos de fortalecimiento institucional de las organizaciones civiles y sociales para responder a las necesidades, retos y desafíos que significan la escala y magnitud de la problemática social del Distrito Federal en el que el programa de co inversión social pretende incidir.

En esta experiencia se aplicó un mecanismo que se denominó "Estructura de Gestión", que consistía en dar cumplimiento a un principio de cogestión aplicado a todas las organizaciones del programa NOVIB-GDF. Con relación a las estructuras de gestión y el sistema operativo, se llevaba a cabo la formulación de un documento propositivo que definiera las funciones y facultades de las diferentes instancias del programa.

Esto además de dar mayor certidumbre define el trabajo dentro de esta colaboración. La estructura responde al principio de coinversión y por ende se encuentran definidas las competencias de cada una de las partes constitutivas, así como las responsabilidades compartidas.

La estructura responde al principio de coinversión y por ende se encuentran definidas las competencias de cada una de las partes constitutivas, así como las responsabilidades compartidas. El propósito es que los proyectos, a través del Consejo general y su representación en el comité técnico, cuenten con voz y voto en las decisiones de perspectiva estratégica del programa buscando en todo momento la construcción de los más amplios consensos.

Esta estructura de gestión estaba constituida de la siguiente manera:

- **CONSEJO GENERAL.** Integrado por el titular o representante de cada uno de los proyectos de la cooperación internacional y del Gobierno del Distrito Federal, la coordinación ejecutiva y el equipo técnico de apoyo administrativo.
- **COMITÉ TÉCNICO.** Tres representantes de los proyectos electos por ellos mismos, dos representantes del G.D.F., un representante de la contraparte de la cooperación internacional y la coordinación ejecutiva y el representante del equipo técnico de apoyo administrativo.
- **COORDINACIÓN EJECUTIVA:** Coordinadora ejecutiva, secretario ejecutivo y asistente.

La estructura responde al principio de coinversión y por ende se encuentran definidas las competencias de cada una de las partes constitutivas, así como las responsabilidades compartidas. El propósito es que los proyectos, a través del Consejo general y su representación en el comité técnico, cuenten con voz y voto en las decisiones de perspectiva estratégica del programa buscando en todo momento la construcción de los más amplios consensos.

4.7 LOGROS.

Este proyecto que se inició en la Administración de Cárdenas y que continuó Rosario Robles, existieron varios aspectos sobresalientes de la puesta en marcha de este tipo de programas, los cuales carecían de antecedentes, por lo menos en esta ciudad.

De una entrevista realizada con la representante de la "Red de Mujeres por la Salud" misma que se integra al final de este capítulo, se desprenden datos interesantes; se comentan ventajas y dificultades enfrentadas en la proyección, puesta en marcha y evaluación de este programa en particular.

De la misma manera, en el reporte interno de evaluación (2000) se destaca que: "En esta experiencia, es necesario destacar el espíritu prevaleciente entre los participantes frente a la experiencia compartida dentro del programa. Sin excepción, todos manifestaron en términos positivos su sentido de pertenencia e involucramiento con el mismo."

Este aspecto puede ser muy importante ya que se percibió por parte de esta organización civil un trato igualitario, es decir, un "actor social" realmente reconocido, aunque solo en algunos aspectos.

Lo que si es innegable, según los representantes de esta organización no gubernamental es que:

"En la actualidad, se definen y ubican ya como "actores", pero en una sana relación creativa que ha permitido avanzar, superando positivamente las dificultades propias de un proceso como este. Se identifican pues como co-constructores del proceso en general y del programa en sí mismo." (2000)

La posibilidad de llegar al final de un proceso complejo e inédito, en marco de una difícil situación de la ciudad de México y de la muy agitada coyuntura del país, representa en sí mismo un merito digno de señalarse y reconocerse. En ello, sin duda han tenido que ver todos los involucrados: el GDF, Novib, la secretaria técnica y por supuesto las propias instituciones y organizaciones participantes.

Como era de esperarse la puesta en marcha de ejercicios que involucran la participación ciudadana, en cualquiera de sus manifestaciones existieron dificultades; sin embargo, lo importante en este caso fue la actitud de dialogo, respeto y tolerancia de todos, pero especialmente de las partes que han representado el "poder" (institucional, político, técnico y financiero).

Si hubiera prevalecido una actitud de prepotencia, seguramente el clima que fue percibido y que fue señalado explícitamente por los actores no hubiera sido el mismo.

De forma general se puede hablar de ciertos avances positivos que a continuación se mencionan:

El primero, obviamente es el señalado anteriormente, sobre la participación de todas las instancias y sobre lo que se ha llegado a construir. De gran importancia y trascendencia ha resultado también el haber avanzado conjuntamente en la conceptualización misma del "Programa de co-inversión".

El concepto original ponía énfasis en los recursos monetarios y estaba muy fincado en los aspectos técnicos y administrativos. Con ello, el peso específico del programa se centraba en las partes encargadas de financiar dicho proyecto (GDF Y NOVIB.)

La parte central del mismo quedaba entonces en la posibilidad de acceder a recursos. Las reglas del juego, las normas y la toma de decisiones quedaban fundamentalmente en los agentes ejecutores de los programas, pero no eran consideradas originalmente como co-inversionistas.

Desde el aprendizaje del propio proceso, se avanzó hacia una concepción más política que permitiera reconceptualizar el programa desde una posición de trilateralidad de los actores. La idea era lograr que los tres (GDF, Novib y "Red de Salud por las Mujeres") pudieran ser considerados como co-inversionistas independientemente que dos de ellos (GDF y Novib) fueran quienes aportaran los recursos financieros directos y una ("Red de Salud por las mujeres") lo hiciera en forma de trabajo, conocimientos, infraestructura, equipos, relaciones, etc., lo que es un error que refleja una actitud de dependencia (de unos y otros) e inclina la balanza del poder hacia un solo lado: el de los recursos monetarios.

Ahora ese concepto está siendo modificado. Sé esta elaborando una propuesta para una nueva visión del modelo que puede servir para seguir el programa en el futuro: La trilateralidad fortaleciendo con ello la democracia participativa.

Otros de los logros reconocidos entre los actores son el haber diseñado los sistemas de operación y la normatividad que permitieron funcionar eficientemente el programa, a pesar de críticas que se formularon al respecto.

Es consenso general que los mecanismos para la operación ha sido un aspecto realmente positivo.

El programa ha favorecido, en prácticamente todos los casos un avance en el desarrollo institucional de las propias organizaciones y movimientos sociales involucrados. El avance en el manejo de sus propios aspectos organizativos, administrativos y contables, es sin duda un logro indirecto, pero obvio del programa. Consecuentemente se ha favorecido también la articulación entre organizaciones lo que representa un avance importante.

Se reconoce también la visibilidad lograda por los propios proyectos a raíz de una participación en el programa. Esto, sin embargo, no se considera igual a nivel del programa en su conjunto que a juicio de los integrantes de la red de salud por las mujeres; le faltó trabajar y atender más la propia visibilidad. Para ello proponen "trabajar con mayor atención en la construcción de plataformas de articulación e interlocución más eficientes y consolidadas."(Castañeda:2000)

En consecuencia el objetivo de incidir en Políticas Públicas ha sido logrado parcialmente, y esto debe ser retomado, pues este era uno de los objetivos políticos que podrían aportar para la mayor incidencia de este tipo de programas.

Por último, se coincide en señalar como otro logro importante, el haber podido mantener una buena relación con el gobierno central del Distrito Federal lo que facilitó los procesos, la superación de los conflictos y el aprendizaje mutuo.

Sin embargo esto no fue igual en el ámbito de los gobiernos locales (delegaciones), donde se generaron diferentes niveles de comprensión, coordinación y operación ya que algunas de ellas dejaron mucho de desear.

4.8 DIFICULTADES Y/O DEBILIDADES.

Como es lógico, los propios avances y/o fortalezas contienen, dialécticamente, sus propias debilidades. Se mencionan las más referidas y las que, a juicio de los participantes, fueron las más representativas.

- El origen mismo del programa pesó mucho inicialmente. El haber sido concebido y acordado entre dos personas (ni siquiera dos instituciones como tales), le dio frescura a la idea, pero inicialmente también marcó mucho el desarrollo del proceso, dada la falta de criterios institucionales de los cuales partir.
- El concepto mismo de inversión (aunque fuera compartido puso demasiado peso en los aspectos financieros, y por lógica dio demasiado peso y poder a las dos instituciones que asumieron naturalmente al programa). En el programa estaban los inversionistas, por un lado y los beneficiarios por otro. Estos eran los operadores, pero no verdaderos socios en el sentido político del término. El peso connotativo del concepto inversión marcó fuertemente al programa, conduciéndolo hacia su referencia más natural: los aspectos financieros-. El complemento conceptual de inversión social fue reconociéndose sólo en el desarrollo mismo del programa.
- En la actualidad, la superación conceptual y política del programa es un hecho lo que se considera como logro. Avanzar hacia el concepto de "trilateralidad" implica la superación del peso de origen sin desconocer ni descuidar la inversión financiera real que se hace. Incorpora el concepto complementario de "inversión social" (que también es y debe ser cuantificable) que confiere el reconocimiento de "actores" a los que hasta hace poco eran considerados solamente como "operadores" de la inversión.

- Otra dificultad y/o debilidad derivada de lo anterior, ha sido la excesiva normatividad y la pesada estructura administrativa que en el programa ha ido generando para poder operar. Si bien, como ya se menciono, esto ha sido un soporte para la operación eficiente. Ahora se descubren posibilidades que, sin descuidar la eficiencia y transparencia en la operación eliminarían repeticiones, cargas administrativas excesivas, etc. ejemplo de ello es el avance logrado por las propias instituciones en la parte contable, lo que quizá hace innecesario el mantener la doble estructura/ la "central" del programa y la instalada en las propias organizaciones. Es acuerdo general plantear ahora después de lo vivido y aprendido, la conveniencia de revisar y simplificar la estructura administrativa y normativa.
- Otra dificultad real ha sido la relación y comunicación de los "proyectos" con los gobiernos locales. A diferencia de la experiencia positiva con el gobierno central, la falta de criterios y peso político han sido un obstáculo bastante generalizado a niveles locales.
- Quizá la debilidad más grande la ha constituido el poco peso en la construcción política de los actores sociales del programa. Dado el ya señalado peso específico de los inversionistas financieros, de la conceptualización de origen y de las consecuencias operativas y políticas que de ello deriva. Por ello el objetivo político de fortalecimiento e incidencia se ha visto disminuido. Existe claridad en el tema, propuestas de reconceptualización y voluntad política para superarla. Por ello, si bien ha sido una debilidad no puede considerarse como un obstáculo al presente.

ANEXO

Entrevista realizada a Rosa María Castañeda Castillo.

Representante de "Red de Salud por las Mujeres"

Esta entrevista se llevó a cabo para conocer de viva voz los pormenores de la experiencia, por lo que se contacto un encuentro donde se expuso por parte de la representante de la Red de Salud por las Mujeres sus impresiones acerca de este tipo de colaboración, así como algunas propuesta para fortalecer este trabajo compartido.

¿Cuándo surge este esfuerzo?

-Este esfuerzo comienza en el año de 1993, como una necesidad de hacer algo a favor de la mujer, en ese entonces varias organizaciones estábamos trabajando en lo que era la perspectiva de genero, pero centrada en la cuestión de la salud sexual y salud reproductiva, entonces un acuerdo de organizaciones como Covac, etc. y otros organismos con diferentes funciones deciden formar una red de salud por la mujer, con algunas colaboraciones no solo de organismos dedicados al problema de genero, sino con algunas colaboraciones de académicos, como del Colegio de México, y algunos organismos cupulares.

Hay una serie de organizaciones, pero cada una se centra en lo que digamos es su propia temática, como es sexualidad, salud reproductiva, derechos de la mujer, etc. entonces la red se conforma para que de manera organizada, independientemente de su temática específica de trabajo, pueda alcanzar el objetivo común que era el de trabajar desde una perspectiva de genero y al mismo tiempo se pueda optimizar nuestros trabajos para que se vuelvan políticas públicas e influir de manera mas contundente en diferentes políticas de fondo que es lo que le afecta a la mujer.

Desde un principio se integraron organizaciones como Coriac, que es colectivo por relaciones igualitarias, es una organización de hombres que trabaja por una nueva cultura de la masculinidad y la paternidad responsable.

¿Que se ha hecho?

Uno de los temas que más nos interesó fue la libre decisión de la maternidad responsable, también los derechos sexuales y reproductivos, y otros temas que como movimiento de feminista nos interesaban.

Pero finalmente los temas que decidimos trabajar eran los relacionados con la salud pública, el cáncer cervico-uterino, el cáncer mamario, ya que actualmente, el cáncer cervico-uterino es una de las causas de mortandad más grave, y eso fue lo que nos motivo, ya que es un problema que no se ha atacado correctamente como nosotros pensamos. Nosotros además de estudiar toda la temática, tenemos un grupo al interior de la red que esta desde hace tiempo trabajando en eso.

Así que, por ejemplo, cuando la Secretaria de Salud saca su propuesta de norma oficial para atender la problemática del cáncer cervico-uterino, la red se moviliza junto con otras organizaciones, ya que no estábamos en desacuerdo con lo que esta norma establecía.

Se hacen propuestas para cambiarla y la red hace una convocatoria en el ámbito nacional, aunque hay que aclarar que la red trabaja localmente en el D.F. en ese momento es importante convocar a todas las organizaciones, que hay en el interior del país para enriquecer el debate.

Hicimos una discusión de lo que se estaba planteando; venían una serie de propuestas que a nosotras no nos parecían, como por ejemplo aplicar los mismos criterios que se aplican en países como Finlandia, donde las mujeres se hacen el papanicolau cada tres años; pero que a diferencia de México no existe la misma cultura de prevención y que por lo mismo no se puede hablar de una misma realidad. En Finlandia, por ejemplo hay toda una cultura impresionante, con una salud impresionante, donde las mujeres tienen un gran conocimiento de su cuerpo, hay una cultura de autodiagnóstico, y donde los niveles de servicios de salud no tienen nada que ver entre Finlandia y México y lo que sí es una realidad es que las mujeres se están muriendo de cáncer porque no se atienden a tiempo, además el cáncer no solo es un problema de las mujeres, resulta que el cáncer es transmitido el virus del papiloma humano que es transmitido por el hombre. Entonces se puede decir que este es un problema que puede ser resuelto con una cultura de la prevención, y que al mismo tiempo se tiene que involucrar a los hombres, ya que las chavas se contagian desde muy temprana edad, entonces nada tiene que ver la realidad de otros países con la de México, ya que aquí se les tiene que educar desde chavitos

Tu no puedes esperar a que una mujer tenga 45 años y ya tenga desarrollado cáncer, porque si no todos los esfuerzos tienen que estar centrados en la atención, porque obviamente la enfermedad ya está en las fases terminales, y no se trata de que las mujeres que ya tengan cáncer Pero que pasa por otra parte con las mismas jóvenes, pues hay que empezar a erradicar este mal que se da desde una edad temprana, entonces aunque las chavas se hagan el Papanicolau y no salgan con cáncer pero salgan con virus del papiloma humano, desde ese momento ya puedes estar atacando y previniendo y no estar esperando a que llegue a una etapa terminal, donde los tratamientos son costosísimos, y donde la inversión pública a la salud ya son grandes inversión, en este país a lo que se le debe estar apostando es a la parte preventiva.

Este es un ejemplo de cómo la red empieza a movilizar para que la voz de las mujeres sea escuchada, pero no como "pobrecitas de las mujeres", sino que es todo un rollo en donde las mujeres estaban involucradas en su salud.

Entonces hay un consenso para hacer una propuesta a la norma pero la secretaria no la pela, entonces hay toda una movilización, porque es una gran preocupación, entonces se incide fuertemente porque esta norma afecta grandemente a las mujeres.

Las normas de cómo se ataca el cáncer cervico-uterino, son muy importantes ya que estas se sientan las bases para después traducirlo en programas.

Entonces no se puede aceptar algo que desde la norma está mal, porque como es posible que se parta diciendo que una mujer se tienen que hacer un Papanicolau cada tres años

Porque aparte si tu tuvieras la certeza de que en México un Papanicolau esta bien leído, bueno a lo mejor no habría tanta bronca, pero en este país hay un margen de 50 % de error, de que te digan que es positivo y no tengas cáncer o al revés, que te digan que no y tengas un cáncer avanzado.

Entonces la red empieza a ser una serie de observaciones, y sé hecha para atrás la norma, y no se echa para atrás porque no sirva, si no el sentido de que los criterios no eran los correctos y a la hora de hacer los programas no cuadra con nuestra realidad; y más porque nosotras estamos muy preocupadas en la población mas joven, sin descuidar la mayor y por la salud preventiva, porque si ahora una mujer en México muere cada dos horas por causa del cáncer cervico-uterino al rato esto se va a convertir en un gran problema y no va haber infraestructura para atender todo mundo

Y aparte para resolver el problema es muy importante cambiar hacia una cultura de prevención.

La red hecha para atrás las normas, se tiene que mejorar la capacidad que atiende a estas mujeres, desde la infraestructura así como la capacitación a esta gente.

Con este ejemplo se demostró que las mujeres se deben hacer escuchar con fundamentos científicos y con todo un trabajo que las respalda

Se tumban algunos mitos como el de que las mujeres son negligentes, desidiaosas con su salud, que no se preocupan de su cuerpo, cuando es el sector salud el que no asume una responsabilidad de falta de atención eficiente y no hay una preocupación real por educar a las mujeres y fomentar una nueva cultura con respecto a la salud.

Se logro influir el programa del cáncer cervico-uterino y sé hecho a andar, pero ya durante el desarrollo del mismo las autoridades se lo reservaron y ahí ya no nos dejaron entrar, algunas cosas si funcionaron y algunas otras no.

Otro ejemplo del trabajo de la red fue el caso del tribunal para la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, donde la red organiza un gran foro para denunciar casos de violación a los derechos de esterilización o les ponían dispositivos donde ni siquiera se les preguntaban a las mujeres sobre esto. Hubo un gran tribunal en que varias mujeres ventilaban su caso públicamente Hubo un trabajo con Abogadas, psicólogas, doctoras, donde se les invita a todo el mundo a la C.D.H.D.F. y otras organizaciones, no solo para sensibilizarlos en estos problemas, sino para que se empezara a hacer algo, si no se resolvía los casos por lo menos se empezó la discusión para hacerlos públicos e incidir en la solución de estos.

¿En los hechos como se ha dado esta incidencia? y ¿Qué tanta aceptación por parte de las autoridades ha habido?

La respuesta ha sido lenta, El Distrito Federal es un territorio muy complejo, ya que lo que regía anteriormente no era lo local, sino que era de competencia federal, pero esto realmente lejos de ser un obstáculo era una ventaja, ya que esto permitía tener presencia afuera. A las autoridades evidentemente no les ha gustado, lo que nos ha ayudado es la presencia de organismos internacionales, lo que ha permitido tener mayor presión con las autoridades, lo que también ha ayudado.

Entonces más por presión que por gusto, también las ONG de mujeres nos hemos puesto las pilas para incidir en las políticas públicas. No hemos vuelto referentes para que se tome una opinión bien sustentada.

En cuestiones muy concretas hemos tenido incidencia en el ámbito de la salud reproductiva, que no es exclusiva de la red, sino que de una serie de acontecimientos como la llegada de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, que le dan un fomento a estos. Hay un apoyo al trabajo de mujeres y cuando sube Cárdenas se empieza un proyecto con Novib que es un organismo Holandés.

Hay un cofinanciamiento para el trabajo de las organizaciones que pudieran influir en políticas sobre todo de desarrollo social se hace una convocatoria cerrada a proyectos manejándose con cierta confidencialidad para pocos proyectos ya que no se tenía muchos recursos, entonces no se podían abrir a medio mundo. Solo aquellos que se pudieran manejar y los mas importante que se pudieran financiar, para que este financiamiento tuviera sentido y los proyectos tuvieran un impacto real en la sociedad.

Hubo varios proyectos con temáticas diferentes, entre los cuales destacan:

- Organismos que trabajan con indígenas.
- Con Migrantes,
- La red con la salud reproductiva
- El circo volador que trabajaba con jóvenes mediante actividades culturales,
- Derechos de la mujer,
- Niños de la calle,
- Madres trabajadoras, etc

Resulta que todos los proyectos fueron financiados, la mitad, el 50 % el GDF y el otro 50 % por Novib

Y eran proyectos con una duración de tres años de manera que se pudieran evaluar en el campo.

Quiero decirte que al principio no teníamos idea de cómo bajar en los hechos esto, y en realidad fue una corresponsabilidad en términos financieros, en donde novib daba una parte GDF la otra y las organizaciones éramos la que ejecutábamos, cuando empieza el programa empieza a desarrollarse, se empieza a notar que no hay una corresponsabilidad mas que financiera, en donde tu das dinero y ustedes manejan la transparencia, pero la corresponsabilidad que nosotros planteábamos va mas allá, en donde los indicadores de impacto, modelos en donde determinamos nuevas formas culturales, y en donde nosotros tenemos la posibilidad y la libertad de discutir con ustedes y sentarnos a decir que por ahí va, por que no es un equipo que se desarrolla en Iztapalapa o en Álvaro Obregón y ya, sino de lo que se Trata es que esto tenga una influencia y un impacto real en una política pública que retome el sector público, ya sea aquí en el DF o en otras partes de la república, entonces si necesitan convertir las ONG en modelos con ciertas

características que tenga continuismo, donde la participación social o de la sociedad civil se vea no nada mas en ¿quieres participar? . Sino que también tome decisiones

Ahí se empieza a crear un ambiente en donde discutimos que es la corresponsabilidad cuales es nuestra idea de que se institucionalice que entendemos por institucionalización, que entendemos por impacto porque aparte había la idea de que impacto solo era numérico, cuando también debe ser cualitativo y en el caso cualitativo mostrar como se va conformando un modelos culturales

Però se va generando

¿Institucionalmente que proponen?

Nosotros proponemos, en primer lugar él ponernos de acuerdo en que entendíamos que es la corresponsabilidad, porque la sociedad civil no es la que le hace la talacha al gobierno, no estábamos ahí para sustituir lo que le tocaba hacer al gobierno, sino que probar modelos e implementarlos y ejecutarlos como programas de gobierno en una comunidad específica pero que te genere cosas nuevas e innovadoras, entonces nuestra chamba no era hacerle ala talacha al gobierno sino generar cosas que ellos pudieran retomar después para aplicarlos en el gobierno.

¿ En concreto que hacia la red?

En concreto la red de salud por las mujeres implementó su proyecto con una unida móvil, donde se atiende a mujeres embarazadas, se detecta el cáncer cervico-uterino y se le habla sobre la salud de las mujeres. Quiero decirte que la primer experiencia, se iniciaron de manera incipiente, la prueba del Papanicolau se tomaba en el centro móvil cerca de un centro de salud, pero no era el centro de salud era de la red, y esto posibilitaba el monitoreo sobre la atención que el centro de salud brindaba y por otra parte daba orientación a los usuarios de ese centro de salud, no solo sobre su salud, sino que también sobre sus derechos sexuales y reproductivos.

Se trataba de empoderar a los usuarios y entonces que pudieran incidir en la mejora de las consultas recibidas y el trato que tuviera su consulta, la resolución del estudio en su conjunto, denunciar las acciones y mejorar todo el proceso de consulta, ya que muchas veces uno como usuario de los servicios de salud no sabe que esperar; era desde estar ahí, en un espacio ciudadano en una instancia de gobierno monitoreando el trabajo de gobierno, pero al mismo tiempo empoderando al ciudadano.

Y la otra parte se enfocaba a la atención a las mujeres embarazadas y centro de vacunación. También entrevistando con una serie de instrumentos para dar una detección rápida sobre su salud y a través de prevenir riesgos en el embarazo, se canalizaba a estas mujeres enseñándoles sus derechos y se les canalizaba sobre su salud sexual y reproductiva desde lo que marca la constitución sobre los derechos a la salud hasta cosas bien concretas como lo que se refiere en cuanto a la calidad de los servicios de salud recibida.

El Papanicolau sé hacia en la unidad móvil totalmente desmecanizada, en donde las mujeres se sentían a gusto, era un espacio para las mujeres no un lugar para los médicos o las enfermeras. Era una unidad morada llena de posters con los derechos de la mujer con un traro totalmente distinto, nada mas se tomaban pruebas del Papanicolau. Igual a mujeres embarazadas, creando

una cultura ciudadana. Es como una semillita que empieza a germinar, empezamos esta experiencia en cosas tan básicas como de que las mujeres reconozcan su propio cuerpo, no era nada mas la toma de la prueba del Papanicolau y ya, sino que a la mujer se le iba explicando todo el proceso de que se le esta haciendo para que incluso la atención a la mujeres les trataba de quitar miedo al conocer su cuerpo, había mujeres que en su vida se había visto su vagina. Entonces el ver su cuello uterino les interesa mucho y empiezan a conocerse mas internamente. Que a veces les puede checar o a verse les llega a sorprender. A través de estas tres acciones nos permitieron fomentar que las mujeres exigían una calidad en el servicio médico, fomentar una cultura de prevención y de l auto cuidado y conocer su propio cuerpo.

Entonces de lo que se trataba era de cambiar modelos como los que se aplican el sector salud en donde llegan las mujeres y se les hacen las preguntas mecánicamente sin explicarles nada y donde menos hay una orientación.

Nunca se enteran que tenías esos servicios programas semestrales, había continuismo.

Después pensamos que esta experiencia podía aplicarse en todo el D.F.

Había toda una relación con la paciente.

Algunas otras delegaciones les empieza a llamar la atención.

En lo referente a la detección del papanicolau estábamos muy por arriba del estándar

Se rebasaban por mucho las metas en comparación con el sector salud inclusive el centro de salud eran canalizados hacia nuestro modulo, porque según no se tenía los instrumentos necesarios para llevarlos a cabo.

En el sector salud los resultados llegan a tardar hasta un año, entonces el factor tiempo era muy rápido (un mes aprox.), en comparación con los servicios de salud.

A Tlalpan y Milpa Alta les empieza a interesar el proyecto.

No se pretendía suplir la chamba de las autoridades del sector salud. Nosotros canalizábamos a las pacientes que se aceraban para su examen del papanicolau.

¿Se les cobraba?

No, el servicio era totalmente gratis, no sé hacia ningún tipo de cobro.

Este proyecto servía al mismo tiempo para monitorear a los centros de salud que se encontraban cercad de donde se instalaba el modulo de atención. Si la atención de alguna s pacientes lo requería se le canalizaba al centro de salud más cercano, pero no solo eso también se daba una continuidad y posteriormente se le buscaba para que informara como fue atendida, a que diagnostico se había llegado por parte de estas instancias de salud.

En caso de que no se cumpliera con la expectativa se había establecido toda una red con las mismas autoridades de salud, a fin de que pudieran existir canales de comunicación para denunciar irregularidades en el servicio. Se buscaban reuniones con los responsables de estos centros de salud, a fin de que se escucharan directamente este tipo de problemáticas,

El tipo de denuncias no siempre era por un mal trato por parte de médicos o enfermera, también existían casos en que el trato era muy decoroso, pero el problema era que no se tenían los recursos mínimos para atender satisfactoriamente a las pacientes, en este caos también se denunciaba ante estas mismas instancias.

¿Estas recomendaciones eran únicamente de tipo moral, o existía un mecanismo de mayor peso? Bueno el trato con las autoridades permitía que hubiera un trato muy directo, de tal manera que en todas las denuncias que se presentaban siempre existía disponibilidad para atender satisfactoriamente estas. Se trataba de que esto fuera mucho más fluido, de tal manera que se logro que se nos incluyera en el consejo de salud de la delegación, en donde esta la jurisdicción sanitaria, del DF, por parte de la delegación desarrollo social en la parte de salud, estaba el DIF, había un trato institucional. De esta manera se venía participando mas directamente con la participación ciudadana.

¿ Cuáles fueron los retos y los logros más apremiantes de esta experiencia?

En primer lugar, el principal retos que se nos presento fue el financiamiento, ya que nuestro proyecto no era barato en cuestión económica, digamos, aunque socialmente era altamente redituable para dar continuidad a un proyecto así se requería que los gobiernos, sobre todo delegacionales aportaran recursos, que se considerara en su POA este tipo de proyectos. Después de esta experiencia se ha venido mermando los recursos de tal manera que es muy difícil seguir si no se cuenta con recursos públicos.

Podemos decir que esta primer parte del proyecto fue exitosa, que se cumplieron con los objetivos planteados desde un principio. Se incidió en la ciudadanía, pero también hubo un segundo plano de incidencia

Podemos decir que esta primer parte del proyecto fue exitosa, que se cumplieron con los objetivos planteados desde un principio. Se incidió en la ciudadanía, pero también hubo un segundo nivel de incidencia, en cual las autoridades se abrieran a este tipo de experiencias, que retomaran modelos planteados por nosotros y lo más importante que se diera continuidad.

Los principios siempre son difíciles, ya que en la sociedad mexicana se tiene que recorrer muchos caminos para lograr que se institucionalice la participación ciudadana en todas manifestaciones.

Otra cosa importante que se logro es cambiar en la medida de lo posible la concepción que se tiene de los servicios médicos, para darle un enfoque integral de lo que significa esto, es decir propiciar una cultura de auto-cuidado y de conocimiento del cuerpo por parte de las pacientes, creo que en sé sentido se pudo avanzar mucho.

En nuestro modulo logramos algo que considero es muy importante lograr que la gente se quejara que exteriorizara su desacuerdo en la atención recibida, sobre todo en áreas donde hay mayor marginación, esto que puede sonar extraño no los es, por lo que lograr esto creo que fue algo relevante, pero no solo esto sino que en la mayoría de los casos estas quejas encontraban solución en los hechos, es decir había una corresponsabilidad con nuestras pacientes logrando satisfacer sus inquietudes en la mayoría de los casos.

Con el cambio de autoridad de Rosario Robles a Andrés Manuel López Obrador, hay un cambio sustancial en cuanto al apoyo a este tipo de programas. Con el actual jefe de gobierno hay una apertura exagerada, se hace una convocatoria abierta en donde puede participar toda aquella ONG interesada en llevar a cabo su proyecto, y eso esta muy bien pero no puedes abrir tanto estos apoyos sin tener los suficientes recursos para apoyarlos a todos.

Se tiene muchos proyectos y solo tres pesos para cada uno, de tal manera que vas a hacer con un presupuesto tan reducido, por mas imaginación que le pongas prácticamente nada se puede hacer con un presupuesto así. Que bueno que hay esta apertura, que bueno, porque dime tú que ¿proyecto serio vas a echar a andar con tres pesos? Y querer que esto incida social.

Hay miles de proyectos que se tiene por parte de la ONG, pero que sin apoyo gubernamental sencillamente no se pueden llevar a cabo, por otra parte Novib, que financia a nivel internacional a organismos no gubernamentales a fin de fortalecer la participación ciudadana no ve con buenos ojos este cambio del gobierno, ya que este organismo no va a ser el patrocinador del GDF

El factor tiempo es muy importante ya que antes estos proyectos tenían una duración de tres años, ahora solo duran seis meses y en seis meses ¿qué haces?. También

Y como consolidas en la sociedad este tipo de prácticas, si quieres proyectos de corto plazo para alcanzar estos objetivos, se te pierde la experiencia más novedosa.

Otro gran problema es que los recursos que ofrece el gobierno no pueden ser entregados hasta mediados del año, ya que hasta estas fechas se liberan, por lo que gran parte del año se tiene solo el presupuesto que cada ONG puede conseguir por su cuenta, de esta manera como impactas

Por otro lado vemos con buenos ojos que gran parte del presupuesto asignado no se vaya a la parte administrativa del proyecto, pero por otro lado como logras echar andar un buen proyecto sin gente que te ayude y trabaje para obtener buenos resultados.

Por otro lado el GDF, con Andrés Manuel se pone muy rígido en cuanto a la aprobación de proyectos, en cuanto a los organismos internacionales no se cierra al financiamiento, pero si lo hace en cuanto a los criterios, si quieren entrar que entren, pero los lineamientos de los proyectos los impongo yo GDF, así que los organismos internacionales se ven más renuentes a dar su participación ya que su objetivo es fortalecer una cultura de participación alejada de los lineamientos del gobierno, no se trata de convertirse en los que financian al gobierno, ni ser el banco de GDF, de lo que se trata es de fortalecer a la sociedad civil.

5. ANÁLISIS.

La posibilidad de que este tipo de programas de colaboración se haya dado en una ciudad con las características del Distrito Federal, desde luego que no es casual. Para que esto sucediera, tuvieron que conjuntarse varios elementos que facilitaron este tipo de acercamientos.

Las características sociales de la Ciudad de México, me parece son inmejorables con relación a otras ciudades del interior de la República para que la participación ciudadana sea mas activa. Menciono algunos puntos para sustentar lo anterior:

1. Las dimensiones demográficas.
2. La intensa actividad económica.
3. El nivel cultural y educativo con relación al resto del país.

Factores que influyen, aunque no necesariamente determinan el enfoque hacia una participación ciudadana más activa.

Por otro lado, la llegada de un gobierno con tendencias de "izquierda" también ha influido para avanzar en el fortalecimiento de la participación ciudadana, debido a la necesidad de ofrecer un proyecto diferente al que se venía aplicando para gobernar. Abrir espacios para que actores sociales puedan manifestarse es positivo para consolidar una cultura participativa y una forma de legitimar acciones en el gobierno.

La ayuda de un organismo Internacional, cuya interés primordial es apoyar proyectos de que permitan potenciar socialmente a ciudadanos; en este caso al genero femenino.

Todos estos elementos han influido para que pudiera llevarse este tipo de programas de co-inversión social que tienen como objetivo central incidir en la definición de Políticas Públicas.

En el estudio de caso presentado, es preciso mencionar que mucha de la información recabada corresponde directamente a uno de los actores más activos de este programa; es el caso de la Red de la Salud por las Mujeres, por lo que podrá apreciarse cierto sesgo en cuanto al desarrollo mismo de la experiencia dando la impresión de que esta ONG's alcanzó ampliamente sus metas planteadas inicialmente.

Desafortunadamente no se cuenta con información cuantitativa que permitan respaldar los resultados logrados.

El planteamiento de esta investigación es la inclusión de la participación ciudadana en el diseño de Políticas Públicas. Hecho que se ve reflejado en este estudio de caso donde se aprecia la intención de dicha participación.

Una primer observación que es preciso mencionar es que la ejecución de este programa, se dejó en manos de la Red de Salud por las Mujeres, contraviniendo de forma grave la razón que le da sentido a la Administración Pública, considerando está, como el instrumento que brinda satisfactores a los ciudadanos que lo soliciten y no como sucedió en esta experiencia donde la Red de Salud por las Mujeres ejecuto dicho programa, con el consentimiento de las autoridades.

Es necesario mencionar que la parte de la ejecución correspondía al gobierno del Distrito Federal, puesto que para eso los ciudadanos pagan sus impuestos, no es responsabilidad de los ciudadanos ejecutar este tipo de programas, aunque si lo es la corresponsabilidad.

Es entendible la intención positiva, por parte de esta ONG; sin embargo no puede relegar la responsabilidad del gobierno en los ciudadanos ya que se invade la esfera de acción del propio gobierno. Por otro lado también la razón de ser de la propia Organización No Gubernamental se ve desviada.

En cuanto al diseño y la proyección del programa, es la parte del proceso donde a mí consideración, existe una aportación importante por parte de la sociedad civil representada, en este caso por la Red de Salud por las Mujeres; y donde se da una aproximación a lo planteado por Cohen en lo que denomina Democracia Deliberativa, ya que se da una discusión acerca de lo que cada uno de los integrantes en este proyecto (La Red de Salud por las Mujeres, Novib y el GDF) ha de realizar.

Si bien es cierto que el planteamiento de Cohen se refiere específicamente a que el ciudadano común debe ser considerado con igualdad ante el gobierno, sin intermediarios, también es cierto que una sociedad como la que hay actualmente en México las condiciones deben ser todavía más propicias para lograr llegar a plenitud a este planteamiento.

Retomando el principio de co-inversión, que fue piedra angular en este programa, es preciso mencionar la importancia que se dio a esta forma de trabajo para alcanzar acuerdos entre las partes involucradas haciendo explícita la participación de cada parte y construyendo espacios donde la toma de decisiones se llevó a cabo de manera colegiada y representativa.

A lo largo de este trabajo se ha mencionado los beneficios de aplicar Políticas Públicas sustentadas en la corresponsabilidad con la sociedad civil y muy particularmente con las Organizaciones No Gubernamentales en grandes problemas nacionales como es la salud; así como las limitaciones que estas organizaciones civiles enfrentan.

La experiencia que arroja el proyecto de la "Red de la Salud por la Mujer", es muy enriquecedora, ya que muestra los aciertos y limitaciones sobre las implicaciones que se dan al pretender integrar la participación ciudadana en el diseño de Políticas Públicas.

Se puso mayor énfasis en la etapa del diseño porque considero que es de gran importancia; ya que si está se adecua a las condiciones y al entorno existente es muy probable que se alcancen los objetivos planteados en la propia Política.

Retroalimentando de las otras fases que integran el proceso de la Política Pública. Analizar principalmente el diseño de Políticas Públicas y la importancia que la participación ciudadana tiene en ella, es para esta investigación fundamental, por lo que el estudio de caso es una experiencia muy ilustrativa.

Sobre todo en un problema de salud como lo representa la salud sexual y reproductiva en general, y particularmente el cáncer cérvico-uterino y el de mama.

Dada la importancia que adquiere la aplicación de este tipo de programas en escenarios como el que presenta México en problemas de salud sexual y reproductiva, es importante evaluar el funcionamiento y la reformulación de esta experiencia, a fin de contar con mecanismos de colaboración entre el Gobierno y la ciudadanía para tratar de aminorar este tipo de problemáticas diseñando conjuntamente auténticas políticas públicas.

Son varios los aspectos positivos que se desprenden del Programa de Co-inversión social Red de Salud por las Mujeres-GDF-Novib, entre los que destacan aspectos colaterales, como el que este tipo de programas ha favorecido la articulación y mayor movilidad entre organizaciones civiles.

No entre toda la sociedad y quizás haya mucho que desarrollar al respecto. Pero sin duda, lo logrado es un avance importante.

Otro aspecto que es preciso mencionar es la proyección lograda por los propios proyectos a raíz de una participación en el programa.

Sin embargo, no se considera igual a nivel del programa en su conjunto, que a juicio de los integrantes de la red de salud por las mujeres faltó trabajar y atender más la propia visibilidad. Para ello es necesario trabajar con más atención la construcción de plataformas de articulación e interlocución más eficientes y consolidadas. (Red de salud por las mujeres: 2000)

En consecuencia, el objetivo de incidir en Políticas Públicas, ha sido logrado parcialmente. Y esto debe ser retomado, pues es uno de los objetivos políticos que podrían aportar para la mayor incidencia del programa.

El programa se encuentra en la actualidad en una etapa formal de reformulación. Dependerá de múltiples factores ajenos a los actuales para poder señalar las propuestas de seguimiento sugeridas por los actuales participantes su continuidad o no, así como sus modalidades. Pero es importante recoger las enseñanzas de la experiencia habida para poder señalar las propuestas de seguimiento sugeridas por los futuros participantes.

Efectivamente que para una nueva etapa del programa, el peso de origen debe superarse por un sentido de corresponsabilidad compartida entre los tres actores participantes: es decir avanzar hacia el concepto y práctica de esta forma de colaboración para diseñar Políticas Públicas.

Por lo tanto, no tiene futuro en el sentido político de fondo que estuvo en el origen de la iniciativa, que se mantenga una filosofía a lo máximo "desarrollista".

Al no asumir el peso específico y el protagonismo real de los actores de base en la fijación compartida de criterios, normas y estructuras de operación, pero sobre todo en el manejo de las decisiones políticas del programa, se podría estar ante un novedoso Programa de apoyo a "proyectos" de diversas organizaciones de base, pero no ante la elaboración y el desarrollo de una estrategia de activación y movilización de voluntades, recursos y conocimientos para generar, fortalecer y/o impulsar verdaderos procesos de conciencia, organización y protagonismo social en la vida de esta gran ciudad y del país.

En cuanto al programa y su aplicación, tendrá que ser un mecanismo fundamental para materializar y fortalecer interesantes iniciativas populares y de la sociedad civil en el proceso de consolidación del protagonismo social y ciudadanos en la construcción de una democracia sustantiva.

El programa es solo una mediación para facilitar la generación, el desarrollo y el fortalecimiento del proceso social, económico, cultural y político de una ciudadanía conciente y activa, que tiendan en la realidad a tomar en cuenta, en igualdad de circunstancias la participación civil organizada, y desde luego a los ciudadanos.

Para ello es preciso el buen manejo de los recursos; en el caso particular del Programa de Co-inversión, se trato de cuidar el nivel de eficiencia, honestidad y transparencia obviamente requerida, ya que manejar recursos públicos y tener como apoyo la cooperación internacional, no puede descuidarse el control de los mismos para poder dar cuenta a los contribuyentes, así como los mecanismos administrativos, de operación y control.

Un aspecto fundamental en este programa está justamente en la intención política de la iniciativa: la de generar y fortalecer el poder de la ciudadanía libremente organizada, sin fines partidistas directos y esto por medio de estrategias sociales, económicas y culturales que a la vez ayuden a resolver problemas concretos que los involucrados a través de proyectos generen procesos articulados de educación, fortalecimiento organizacional, sistematización de metodologías pertinentes, y por lo tanto generadoras de sinergias mucho mas allá del alcance territorial o sectorial de cada proyecto aislado.

La coordinación de los proyectos, si se reduce a la mera reflexión operativa de gestión será, cuando mucho, un factor de eficiencia, pero no lo será en términos de articulación bien organizada de los aprendizajes, de la capacidad de incidencia y replica; Es decir no logrará cumplir con su objetivo político de fondo que esta en el origen de la iniciativa misma del programa.

Por ello, efectivamente no se puede mantener el concepto original de inversión tal cual lo señalan los actores actuales, debe generarse un nuevo concepto de inversión que supere la bilateralidad de los agentes financieros, incorporando el papel protagónico del tercer elemento del programa: Los ciudadanos.

De ahí surge la necesidad de aplicar el concepto como la denominada "democracia deliberativa"; y de ahí también la necesidad de considerar la inversión social, económica, técnica y administrativa, basada en la colaboración directa y activa de la ciudadanía.

En este tipo de programas, la correlación entre las partes participantes debería mejorarse para que el derecho a participar en las decisiones y en el diseño de las estrategias por parte de los ciudadanos fuera mayor al que ha tenido hasta ahora.

Y esto no solo por que este hecho diera mayor legitimidad a las decisiones tomadas, sino por que si se contabilizara la inversión hecha por las organizaciones no gubernamentales en términos monetarios, ya que si se hace, grande sería la sorpresa de los montos alcanzados.

Pero mucho más lo está, si apelamos al fondo político de la propuesta. Se trata de pasar de objetos de apoyo a sujetos de una misma estrategia política novedosa de construcción de ciudadanía crítica. De diseñar en forma conjunta la estrategia misma, las metodologías, los instrumentos de operación, los mecanismos de proyección e incidencia; conjuntamente sociedad civil y gobierno, con la única finalidad de fortalecer las instituciones establecidas y legítimas, buscando para ello los mecanismos efectivos que permitan una participación más directa, no solo de organizaciones no gubernamentales, sino de cualquier actor social que este interesado en influir de forma determinante en la puesta en marcha de políticas públicas.

Por su parte, la Organización Internacional Novib, llevó a cabo su evaluación.(2001). Diez evaluaciones se analizaron desde la perspectiva del desarrollo/emancipación autónoma.

Dos temas llaman la atención en estas evaluaciones. Primero, el hecho de que las ONG no son lo suficientemente claras con respecto a su estrategia de retirada de la ayuda.

De las evaluaciones se desprende que las ONG implicadas tienen planeado poner en marcha procesos de desarrollo autónomo, a partir del fortalecimiento del grupo meta, de tal modo que éste sea capaz de elaborar y ejecutar su propio plan de desarrollo. Sin embargo, la estrategia de retirada de las ONG's permanece sin discutirse. El significado más amplio de la formación organizativa como posible fortalecimiento de la sociedad civil tampoco es un tema que parezca no importar a las organizaciones implicadas.

Por último, llama la atención que en las evaluaciones no se evalúan críticamente los componentes del programa con relación a su potencial de seguir funcionando en caso de técnica de una organización base; aspectos éstos que son esenciales para el carácter sostenible de los programas de desarrollo. Curiosamente el hecho de que en estas evaluaciones se destaque la disposición de las ONG's para buscar posibilidades de cooperación con el gobierno local y el mundo empresarial.

Estas nuevas tendencias de las ONG's no son sólo interesantes por motivos de eficacia. También aumentan las posibilidades de las ONG's para lograr que los grupos meta se sostengan por su propia cuenta, sin dejar una herencia cara y compleja (y por consiguiente arriesgada) que suele ser el yugo de una organización de base. BCDP/Etiopía, por ejemplo, trabaja junto con el gobierno local (servicios técnicos de ministerios) fortaleciendo por un lado al grupo meta de tal modo que puedan reclamar sus derechos y, por el otro lado, fortaleciendo al gobierno local mediante material, capacitación y equipamiento para que puedan satisfacer dichas reclamaciones.

En distintos análisis sale a relucir el tema de la gran dependencia económica de Novib, razón por la que se recomienda la diversificación de los fondos, a veces con nuevas ideas como la recomendación de captar fondos procedentes del mundo empresarial.

Llama la atención que el tema de la dependencia económica también juega un rol en algunas relaciones muy duraderas (10-20 años), que trabajan en diversos campos. Este es un punto que precisa mayor análisis, ya que la dependencia dificulta el diálogo entre iguales y la toma de decisiones en torno a la terminación gradual de la ayuda.

La temática arriba mencionada se detallará en el proyecto de tipo "relacionarse para aprender"/(linking and learning) denominado "Emancipación de los grupos destinatarios".

En el caso del Programa de Co-inversión social, respecto de la continuidad del programa sin tener necesariamente el apoyo financiero de Novib o del Gobierno del Distrito Federal, parece demostrar que aún no es posible, ya que como quedo demostrado en los hechos, sin este apoyo todo el proyecto queda parado ya que no se tiene aún la capacidad financiera para trabaja de manera autónoma.

En este sentido es necesario que se dé un avance por parte de las propias organizaciones civiles para autofinanciarse, no solo para seguir trabajando en sus proyectos, sino para mantener la autonomía en sus decisiones y mantener una sana distancia con el gobierno y con Organizaciones internacionales que pudieran buscar objetivos diferentes y desvirtuar el trabajo que estas organizaciones realizan. Sin duda el trabajo realizado por las Organizaciones No Gubernamentales debe ser serio y responsable a fin de poder fortalecer la participación ciudadana, lo contrario puede tener consecuencias lamentables. Por lo que las evaluaciones hechas por Novib se deben tomar en cuenta para avanzar en este sentido en beneficio de la propia sociedad.

Un aspecto importante en esta experiencia lo constituye la evaluación para conocer el impacto del proyecto en función de los objetivos que se plantearon; sin embargo hay que mencionar que aunque en la entrevista que se llevo a cabo con Rosa Maria Castañeda Castillo como en los reportes internos se habla de que se desarrolló una metodología que incorporó indicadores para medir la satisfacción de las usuarias en función del ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, los casos de cáncer cervico-uterino y de mama que se detectaron, así como la percepción en la mejora de la calidad de los servicios médicos y participación ciudadana que se dio en este proyecto, este mecanismo no esta fehacientemente cuantificado. Por lo que en el futuro este aspecto debe ser especialmente atendido.

Para la Red de Salud por las Mujeres la importancia de poder demostrar la viabilidad de esta forma conjunta de trabajo era un objetivo fundamental, por lo que su compromiso era mayor. A lo largo de los tres años, y con el fin de que este proyecto quedara instalado como parte angular de las Políticas Pública en salud aplicadas por el Gobierno del Distrito Federal se hizo un esfuerzo sin precedentes que llevara a este proyecto a ser una realidad para los habitantes de esta ciudad. En cuanto a la posibilidad de influir en el diseño de una Política Pública los resultados, en este caso, fueron ciertamente escasos. Algunos factores que considero provocaron esto son:

1. La poca duración que se dio para que esta experiencia pudiera consolidarse.
2. Entendido que como primera experiencia, esta era susceptible a ser mejorada. Los errores pudieron manejarse más adecuadamente.
3. La no continuidad de seguir trabajando con los criterios con los que este tipo de experiencia inicio.
4. La escasa evaluación que se dio para poder mejorar en el transcurso mismo de la experiencia.
5. La resistencia a colaborar abiertamente de algunas autoridades locales (delegacionales) para dar a este proyecto mayor impacto social.

El camino que se tiene que avanzar es todavía largo, sin embargo este esfuerzo se tiene que ir consolidando y perfeccionando para poder ser un verdadero mecanismo que sirva para incluir la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas.

Actualmente este proyecto se mantiene en *in passe*, ya que con el cambio de Administración en la capital de la República hubo un cambio hacia este tipo de proyecto.

Este tipo de programas se abrió a más organizaciones, el único problema es que se masificó este tipo de apoyos a Organizaciones No Gubernamentales, con lo cual el presupuesto asignado disminuyó notablemente. Actualmente se tienen a más organizaciones cada una con su proyecto específico con este tipo de apoyos, pero el presupuesto asignado no aumentó con lo que se trabaja con poco dinero.

Un aspecto muy importante para que este tipo de fortalecimiento de la sociedad civil se dé es el financiamiento público.

Si este apoyo es visto desde un enfoque electorero difícilmente se logran los fines que las Organizaciones No Gubernamentales buscan.

La visión por parte de las autoridades debe ser integral, es decir apostarle realmente al gran potencial que ofrecen las ONG's dedicando recursos suficientes para que estas puedan dar resultados que redunden en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de esta ciudad.

Si se establecen los mecanismos jurídicos e institucionales para aprovechar las propuestas y el trabajo de estas organizaciones, se estará en condiciones para avanzar sustancialmente en el mejoramiento del diseño de Políticas Públicas mejor planeadas y sustentadas en necesidades reales aprovechando de manera óptima los recursos que la sociedad aporta para su bienestar.

6. CONCLUSIONES.

Es un hecho que debido a la magnitud y profundidad de los problemas sociales ha sido necesario modificar el modelo dominante donde el Estado concentraba el campo de las decisiones en un cuerpo burocrático de elite y tecnócrata.

Tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo el Estado se ve obligado a redefinir su papel en la actividad social y económica a reducirlo, reorientarlo y reconsiderarlo.

En la actualidad se requiere de un Estado que persiga como meta final el desarrollo humano, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional.

La política social tradicional consistente en programas realizados por el Estado, el cual lleva a cabo la totalidad de las funciones; actuando como financiador, diseñador, implementador, supervisor y esporádicamente evaluador ha dejado de ser un paradigma viable.

El paradigma emergente recoge los antecedentes que muestran el agotamiento de esta concentración de responsabilidades en el aparato estatal y afirma que el Estado ya no hará las mismas cosas como en el pasado, ni de la misma forma.

Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción; tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, según algunos sólo de manera subsidiaria, esto es, en reemplazo de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas. Pero sostiene que las funciones de la política social pueden separarse y llevarse a cabo por otros subsectores; filantrópicos o voluntarios, comerciales e informales.

La presencia de estos subsectores son evidentes; incluso en algunos países de Sudamérica, las organizaciones no gubernamentales, manejan más recursos que el propio sector social estatal.

Ante este escenario existe una necesidad real de que el Estado colabore mas estrechamente con otros actores a fin de encontrar mejores formas de hacer su tarea frente a la sociedad.

Los cambios en esta materia no son fáciles, sobre todo en el marco de una cultura política heredada de clientelismo, corporativismo, corrupción y abandono de derechos civiles.

Paradójicamente la sociedad a estado alejada de las decisiones públicas como si fuera terreno exclusivo de los políticos profesionales o administradores, generando un descontento crónico de participar más activamente en decisiones de gobierno.

De acuerdo a la concepción de desarrollo humano, el concepto de gobernabilidad incluye al Estado y lo trasciende abarcando también las organizaciones del sector privado y la sociedad civil.

Es necesario gobernar con y para los ciudadanos, reconociéndolos como sujetos y constructores de derechos.

La democracia en una sociedad no se agota en la de democracia representativa, -elegir a quien representa a los ciudadanos y quedar mandatado para ejercer su poder-, la democracia debe tener cada vez más, una dosis creciente de componentes participativos, es decir: considerar e incluir al destinatario final de las políticas y de los servicios públicos, que es el ciudadano, en la totalidad del proceso tanto de gobierno como de la administración de la cosa pública.

Un gobierno es más democrático y ejerce su función de forma más eficaz si se considera en la elaboración de sus planes, de sus programas y de sus acciones concretas a la sociedad.

El gran reto que se presenta es como conjuntar la necesidad real que tiene el Estado para desarrollar una participación ciudadana constructiva y propositiva sin caer en practicas clientelares o corporativas con fines partidistas y abatir la gran desconfianza que existe en grandes sectores de la sociedad a participar activamente en decisiones de gobierno creándose con ello un circulo vicioso que es preciso romper para dar paso a un cultura realmente democrática.

Experiencias como la llevada a cabo entre el Gobierno del Distrito Federal, la Organización Holandesa Novib y la Red de salud por las Mujeres, es muestra de algunas experiencias que se han venido presentando y han empezado a mostrar las ventajas que la inclusión de la participación ciudadana conlleva.

Particularmente en esta experiencia se pone de manifiesto que es posible generar formas innovadoras para que la participación ciudadana pueda influir en el diseño de Políticas Públicas; sin embargo hay que decir, que los mecanismos que se utilizaron para el programa de coinversión social no pueden ser considerados en un marco integral de funcionamiento eficaz, ya que evidentemente hubo deficiencias. Un aspecto que sin duda es importante señalar es que este tipo de experiencias pueden ser mejoradas en su diseño e implementación para mejores resultados.

Como en todo ejercicio del poder público existen elementos positivos y negativos, es un punto donde cabe la discusión para hacerlo perfectible; sin embargo lo que es innegable y más importante es la cultura participativa que este tipo de ejercicio van generando.

Ante escenarios como los que presenta la realidad de México, es necesario trabajar cuidadosamente en las formas de interrelación entre el gobierno y la sociedad civil para evitar que este esfuerzo se desvirtúe y pierda su razón de ser.

Este es, a nuestra consideración uno de los puntos más importante para la construcción de una participación ciudadana real y propositiva alejada de prácticas clientelares o corporativas que han demostrado su alto costo político, económico y social para el país.

Para ello es necesario trabajar bajo mecanismos de transparencia en la información y capacitación sobre el ejercicio de gobierno, puntos en los que se abundará más adelante.

Un aspecto en el que debe darse mayor énfasis es en la legislación que debe existir en la materia, a fin de dar certidumbre y seguridad a los ciudadanos y una mayor responsabilidad a los gobernantes para que estén obligados a incluir en sus decisiones la opinión y la participación de los ciudadanos en aquellas que tengan un gran impacto en la sociedad.

Existe la idea de incorporar una iniciativa constitucional, se ha dicho que incluso podría ser el artículo 4to. Constitucional para que, en lo que se refiere al ejercicio del gasto público que tiene que ver con servicios públicos fundamentales o con aspectos que van directamente a los ciudadanos, se establezca por obligación la necesidad de incorporarlos en las decisiones de ejecución para obra pública, su evaluación y su aportación para poder obtener un agregado adicional de participación, de aportación de la ciudadanía que puede darse no solamente con recursos financieros sino también con una participación directa.

Actualmente existe la ley de participación ciudadana en el Distrito Federal, sin embargo es necesario que este esfuerzo esté reflejado en la máxima ley que rige a los mexicanos, es decir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se haga una ley que asegure y obligue a que se incluya la participación de los ciudadanos en esferas del ejercicio de poder público; garantizando ante todo la responsabilidad que cada quien tienen en la función pública, pero buscando ante todo que los ciudadanos y las autoridades trabajen en corresponsabilidad.

La posibilidad de que Gobierno y Sociedad Civil compartan la responsabilidad en el diseño de Políticas Públicas, abre escenarios muy favorables para fortalecer las instituciones en beneficio tanto de la sociedad como en la legitimación de las acciones gubernamentales y da pauta para redefinir el concepto "democracia".

Lograr que la ciudadanía adquiriera un peso mayor en decisiones de gobierno es un proceso que requiere, no solo de mecanismos legales que consoliden esta posibilidad, es preciso construir una cultura integral y un compromiso gubernamental que permita a los ciudadanos ir adquiriendo mayor poder y conciencia de su entorno.

En la medida que la propia ciudadanía se desatienda y no ejerza su derecho a exigir una sociedad justa, digna e igualitaria, en esta misma medida el gobierno no se verá obligado a realizar su trabajo con eficacia, eficiencia, justicia e igualdad, elementos todos ellos necesarios para una convivencia y un desarrollo sustentable en lo político, económico y social.

Con la finalidad de construir una sociedad inspirada en la democracia; entendida está como la posibilidad de que la gran mayoría de mexicanos tengan condiciones mínimas de calidad de vida y puedan desarrollarse satisfactoriamente. En donde el ciudadano sea el centro y elemento más importante para la planeación de todas las Políticas Públicas que el gobierno implemente para resolver los grandes problemas sociales que existen.

Remitiéndonos a la experiencia presentada, es cierto que ésta no culminó sus objetivos totalmente; sin embargo puede considerarse y tomarse en cuenta ya que arroja elementos que confirman la tesis principal de esta investigación que es la viabilidad e importancia que tiene la activa participación ciudadana en el diseño de Políticas Públicas para mejorar sustancialmente la calidad de los servicios que proporciona el gobierno del Distrito Federal.

Es indudable que en México se ha avanzado en democracia, vista desde un enfoque electoral. Este avance se ha gestado durante muchos años y no es obra de un solo partido o de un personaje en particular; ha sido un proceso largo y en el cual se han involucrado muchos actores políticos y sociales que han obligado a esta apertura.

Es necesario seguir avanzando en este terreno e ir generando una cultura ciudadana más participativa con alto grado de corresponsabilidad ya que en el ámbito de la función pública y de la determinación de las Políticas Públicas, la participación ciudadana es fundamental.

Muchas veces suele olvidarse lo que es el Estado; el Estado es la representación política de la sociedad y su misión institucional se realiza a través del gobierno. Para que este cumpla su misión requiere de decisiones, de políticas públicas, de una estructura de organizaciones, de programas, de presupuestos, es decir de la Administración Pública.

De ahí la gran importancia que tiene para el mejoramiento de la Administración Pública el buen diseño de decisiones gubernamentales que antepongan al ser humano, al ciudadano en cada una de las decisiones que se propongan. Que racionalice los recursos de la sociedad en beneficio de las mayorías y que fortalezca y perfeccione las instituciones que se han creado para benéfico de las futuras generaciones en corresponsabilidad con la sociedad.

Fortalecer la democracia con los principios que detalla Joshua Cohen respecto a su concepción de *democracia deliberativa*, sin duda es muy ambicioso. Para que estos sean aplicables a la sociedad mexicana es necesario fortalecer y potenciar al ciudadano para que exija sus derechos y sea visto con igualdad frente al gobierno.

En este trabajo se expuso la experiencia de colaboración que se dio entre una organización no gubernamental, el Gobierno del Distrito Federal y la Organización Holandesa Novib. En ella se presenta un rasgo muy interesante de igualdad entre las partes; aunque no totalmente, si hubo un trato respetuoso en cuanto a las posiciones que cada componente de este programa planteaba. No obstante, se requiere avanzar en este sentido. Para ello se requiere de dos elementos fundamentales: la información y la capacitación a los ciudadanos, con el fin de poder lograr un autentico ejercicio de inclusión de la participación ciudadana en acciones de gobierno, y desde luego en el diseño de Políticas Públicas.

La importancia de que los ciudadanos se involucren en acciones de gobierno requiere de información detallada para que puedan comprender mejor el ejercicio de la función pública y darse cuenta de que este exige una mayor responsabilidad; así se podrán establecer lazos de corresponsabilidad.

Para que este punto quede más claro, pongo el siguiente ejemplo: Es posible que muchos ciudadanos tengan un gran interés por la salud de las mujeres, sin embargo desconocen los costos económicos que tienen los exámenes para la prevención de cáncer cervico-uterino, y aún mas, si el gobierno tiene las partidas presupuestales con suficiente dinero para llevar a cabo dichos exámenes a todas las mujeres de la ciudad.

Por mucha voluntad que tenga tanto el gobierno como estos ciudadanos para ayudar a resolver este problema o por lo menos atenuarlo, de poco servirá si los segundos no pueden comprender, porque no tienen la información, que el ejercicio de gobierno no solo requiere de buena voluntad sino de recursos para poder llevar a cabo programas de prevención.

En este caso habrá una frustración por parte del ciudadano que seguramente enfocará, en forma de enojo y descontento hacia el gobierno por "no hacer correctamente su trabajo".

En este punto se propone consolidar un trabajo conjunto gobierno-sociedad civil más estrecho; para ello es necesario que el gobierno informe acerca de aspectos que probablemente pueden pasar desapercibidos, pero su desconocimiento por parte de los ciudadanos impide una real comunicación entre ambos y se convierte en un factor de desánimo para fomentar una activa participación ciudadana.

Al mismo tiempo que las autoridades que realmente estén preocupadas por atender este problema contarán con el respaldo ciudadano para exigir y destinar mayores recursos a este tipo de programas.

Remitiéndome nuevamente a la experiencia presentada en el estudio de caso, el factor del manejo y difusión de la "información" influyo notablemente para que el funcionamiento en este ejercicio no fuera satisfactorio totalmente. Inclusive en la entrevista realizada a la representante de la Red de salud por las mujeres, comenta que se daba libertad de acción en cuanto al programa se refería, pero si había falta de comunicación e información en otros aspectos de implementación y diseño.

Potenciar la capacidad organizativa de los ciudadanos significa hacerlos partícipes de información para que su participación sea más valiosa y de calidad.

Existe la preocupación para muchos quienes gobiernan, que abrir la información acerca de sus funciones puede ser riesgoso para la labor que realizan o simplemente porque este hecho (compartir información) les reduce significativamente la discrecionalidad de sus funciones. Pero sin duda este hecho es fundamental para potenciar realmente al ciudadano.

El manejo transparente de la información disminuye sustancialmente la posibilidad de que existan corrupción y prácticas nocivas para los ciudadanos. Se disminuye el poder potencial existente de quien detenta el monopolio de la información y obliga a los gobernantes a conducirse con mayor apego a las leyes.

Quien tiene la información tiene el poder; en la medida en que la sociedad civil organizada o los ciudadanos en su conjunto tengan acceso a la información que manejan las autoridades, en esa misma medida podrán fortalecerse la idea en este sentido y potenciar a los ciudadanos.

La participación de la sociedad civil organizada en el diseño de políticas públicas exige la transparencia en la información, ya que por mucho trabajo que realicen las ONG's, estas no están en posibilidades de contar con la información privilegiada que maneja el gobierno por la sencilla razón de que el gobierno y las ONG's tienen distintas finalidades y diferentes tareas a realizar.

Existe otro elemento que me parece importante para consolidar la participación ciudadana, y es la capacitación.

En esta lógica de compartir información con los ciudadanos no basta con que se tenga información, es preciso que esta información sea utilizada adecuadamente para que los propios ciudadanos puedan hacer propuestas viables para el diseño de Políticas Públicas.

En este punto se tiene que dar un trabajo mucho más comprometido tanto para el gobierno como para los ciudadanos, y muy posiblemente se tenga la necesidad de involucrar actores externos para contar con más y mejor información sobre un tema en particular.

La capacitación permite que existan las condiciones propicias para que todos los actores involucrados en la toma de decisiones se dé en un ambiente de igualdad y reciprocidad, como se plantea en la democracia participativa.

Siguiendo con el ejemplo expuesto anteriormente, se puede agregar que los ciudadanos a los cuales se les da a conocer información acerca de cómo se dirige el gobierno para diseñar un Política Pública, es necesario también involucrarse aun más en el tema de cáncer cervico-uterino a fin de contar con información técnica y especializada de cómo se puede tratar esta grave enfermedad, y a partir de ahí poder proponer cuáles podrían ser los mecanismos mas adecuados dependiendo de las características sociales y económicas con que se cuentan en cada lugar en que se apliquen este tipo de programas.

Capacitando a los ciudadanos se logra que exista una compatibilidad de criterios, ya que al analizar metódicamente un problema consultando a expertos en la materia, se incrementa la posibilidad de que se apliquen soluciones mejor consensuadas y en la que los actores involucrados discrepen en menor medida para la solución de un problema común.

Remitiéndonos a la experiencia que se dio con el programa de co-inversión GDF-NOVIB-Red de Salud por las Mujeres, muy probablemente se hubieran tenido mejores resultados si la capacitación de las personas que se atendían en los puestos de salud hubiera sido más integral y profunda en cuanto a los alcances, no solo en términos médicos, sino en lo referente al alcance social que este tipo de programas pretendía.

Es preciso redundar que en este programa careció de instrumentos de medición estadística que permitieran conocer más a fondo los resultados logrados y poder realizar proyecciones para un mejor tratamiento de las causas que cada región presenta en la incidencia de este mal así como la forma de enfrentarlo adecuadamente dependiendo del entorno físico, los comportamientos e inclusive el grado de escolaridad de las pacientes, todo ello para tener un diagnóstico más acertado y la mejor forma de enfrentar este problema.

En este sentido todavía falta mucho camino que recorrer para llegar a los estándares que propone Cohen, sin embargo es necesario valorar en su justa dimensión los avances que se han dado en este sentido y consolidarlos.

Consolidar estos logros significa fortalecer a la ciudadanía, hacerla participe no solo en la elección de gobernantes, sino que ésta se convierta en un elemento cuyo papel sea más activo en la forma de gobernar.

Es necesario insistir que para lograr esto se requieren de dos elementos fundamentales: la información y la capacitación de los ciudadanos.

En este sentido el gobierno debe hacer un esfuerzo mayúsculo que permita fomentar la participación ciudadana alejada de una visión clientelar, corporativa o filantrópica, ya que ver esta colaboración con estos enfoques por parte del gobierno del Distrito Federal hacia la sociedad civil es desde mi punto de vista un grave error ya que se estaría desechando una magnífica oportunidad de colaboración para resolver graves problemas no solo del ámbito local, sino en el ámbito nacional.

Las ventajas de poder trabajar en este tipo de programas son muy atractivas, ya que además de legitimar un gobierno, sirve para gobernar con eficiencia, eficacia, igualdad y equidad.

Además de que la integración de la participación ciudadana bajo este esquema puede abarcar prácticamente todas las problemáticas que se dan en el ámbito público, no solo en temáticas relacionadas con la salud de la mujer.

Este tipo de colaboración puede abarcar otras formas de participación como los consejos consultivos ciudadanos, los comités vecinales, comités ciudadanos de seguridad pública, etc., los cuales han empezado a consolidarse.

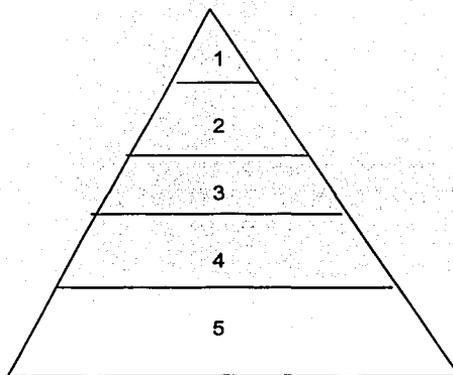
A pesar de que el panorama se presenta viable existe un gran reto: lograr que el mayor número de ciudadanos se involucre en colaborar con el gobierno.

Es cierto que actualmente gran parte de la sociedad mexicana se resiste a participar activamente para colaborar con el gobierno, en parte por la desconfianza que genera entre la población los malos manejos de los recursos públicos de las últimas administraciones tanto federales como locales y en parte por falta de una cultura realmente participativa que aliente a la población a ser corresponsable con su gobierno en asuntos públicos, por lo que se tiene que trabajar con mayor ahínco.

Programas como el llevado a cabo entre el GDF, La Red y Novib, entrañan la posibilidad de ir generando una cultura ciudadana más participativa, dando elementos para perfeccionar una democracia deliberativa.

Es complejo establecer niveles de medición de la participación ciudadana, sin embargo es una tarea muy importante para poder cuantificar y planear las estrategias para avanzar en una cultura participativa que incluya a sectores más amplios de la sociedad.

Una propuesta para visualizar los niveles de participación ciudadana es la siguiente pirámide:



En donde:

1. **Pasivo:** Es el grueso de la población a la que no le interesa participar activamente en la solución de los problemas de su comunidad. Su participación se reduce a emitir su voto cuando se le es requerido. Es apática a realizar acciones conjuntas con el gobierno. Su preocupación es individual.
2. **Votante:** Extracto de población menor al anterior; es poco más receptivo y esta enterado de los problemas de su comunidad. Participa solo si esta participación requiere de poco esfuerzo y poco tiempo.
3. **Actuante:** Este grupo se involucra en mayor medida que los anteriores, pero mantiene su distancia con las autoridades como elementos más autónomos. Aquí podríamos clasificar a las organizaciones no gubernamentales.
4. **Determinante:** Esta parte de la pirámide es mucho más pequeña y se compone por gente muy participativa que esta inserta en cúpulas de poder; logra influir en las decisiones de gobierno; en este espacio se encuentran los partidos políticos y grupos que aspiran al poder.
5. **Gobernante:** Es el grupo que toma las decisiones en la esfera política afectando directamente o indirectamente a otras esferas de la sociedad.

Es importante aclarar que esta, es una propuesta de carácter empírica y sirve solo para visualizar un enfoque de la forma en que la sociedad participa.

Al hablar de involucrar la participación ciudadana en decisiones de gobierno, deben considerarse los diferentes niveles de participación de la sociedad. Aunque se trabaje con una parte de la sociedad es necesario que la información y la capacitación llegue a todos los sectores de la sociedad, independientemente si este sector de la población esta dispuesto a involucrarse en el ejercicio de gobierno.

Es necesario que se empiece a generar un ambiente de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil a fin de poder potenciar y aprovechar las capacidades de esta ultima.

Para consolidar este tipo de relación y hacerlo con óptima comunicación sería conveniente que todos los actores tanto políticos, sociales y gubernamentales actuaran en esta misma dirección y se consolidarán a este proceso de apertura a la información y de capacitación, ya que no basta la buena voluntad, sino de actuar con los demás actores sin pretender controlar, cooptar, corporativizar o coaccionar cualquier proceso organizativo o de colaboración.

Trabajar en esta dirección aspira a disminuir gradualmente la base tan amplia de la sociedad no participativa y lograr invertir la proporción hasta que sea menor el sector pasivo de la sociedad.

Hacer lo contrario conlleva el riesgo tanto para el gobierno como para la propia sociedad de seguir creando mayor desconfianza y esquemas que han probado su alto costo en lo económico y lo social.

Sin duda hay muchos ejemplos que demuestran la disposición de la ciudadanía a participar en la solución de los problemas de su entorno. Pero también los hay en sentido contrario. Una de estos ejemplos es el ejercicio plebiscitario para conocer la opinión ciudadana sobre la posible construcción de los segundos pisos en Viaducto y Periférico en la ciudad de México, llevado a cabo el pasado 22 de septiembre de 2002, donde solo participo el 6 % del padrón registrado con posibilidades de votar.

Hechos como el anterior muestran que el camino todavía es largo; por lo que se tiene que trabajar intensamente involucrando a todos los actores sociales y políticos a fin de afianzar y consolidar este tipo de ejercicios democráticos que tienen como finalidad el tomar la opinión pública en temas de relevancia. Por su parte el gobierno en su conjunto tiene que transparentar el manejo de los recursos públicos y llevar a cabo la rendición de cuentas a fin de que los ciudadanos estén convencidos de que es mejor para todos ser participe en el ámbito de su acción de la función pública.

Existen algunas experiencias en este sentido que actualmente se están poniendo en marcha.

Un ejemplo de lo anterior se lleva a cabo en la Delegación Tlalpan, presidida por el Doctor Gilberto López y Rivas, en donde por tercer año consecutivo (2001-2003) se lleva a cabo el ejercicio "Hacia un presupuesto participativo", en donde se pide la opinión a los vecinos directamente sobre las prioridades que su colonia tiene en cuanto a obra pública se refiere para ser incluidas en el Programa Operativo Anual (POA).

Estas obras son propuestas directamente por los vecinos concedores de primera mano de las necesidades que padecen en su entorno, con el fin de asignar el presupuesto autorizado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de una forma en la cual se aprovecha y se transparenta el manejo de dichos recursos.

Ejemplos como el anterior empiezan a ser cada día más comunes; sin embargo esto no es garantía de haber concluido proceso alguno, al contrario entre mayor sea la participación de la ciudadanía en su conjunto se dará una mayor corresponsabilidad con el gobierno en beneficio de todos, consolidando cambios y construyendo una autentica democracia participativa.

La experiencia que arroja el programa de coinversión GDF-NOVIB-ONG's pretende servir de modelo para poder establecer aciertos y problemas en la aplicación de este tipo de programas que tienen por finalidad crear una conciencia ciudadana cada vez más participativa.

La situación actual de México exige que se trabaje con una visión de largo plazo, en donde la legalidad y la honestidad sean pilares fundamentales en los cuales se sustente el trabajo gubernamental.

No es posible seguir manteniendo el círculo vicioso de la corrupción y la mediocridad en los asuntos públicos; muy por el contrario se debe avanzar en las formas que permitan hacer más transparente el manejo de los recursos provenientes de la sociedad.

Es importante pasar de las palabras a los hechos; construir con bases sólidas una cultura ciudadana más consciente y participativa, que sea la principal garante de mantener y cuidar los recursos que delega en las autoridades para beneficio de la mayoría.

Lograr lo anterior requiere de mucho esfuerzo y trabajo sostenido, los obstáculos son muchos y variados, pero los resultados sin duda valdrán la pena.

La inclusión de la participación ciudadana en el ejercicio del trabajo gubernamental es un imperativo si se aspira a tener una sociedad más justa e igualitaria; con un gobierno que atienda a sus ciudadanos satisfactoriamente y con una Administración Pública eficiente, eficaz, de calidad y altamente rentable para la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar, Luis. (1996) *El estudio de las políticas públicas*. México Porrúa.
- Aguilar, Luis. (1996) *La Hechura de las Políticas Públicas*. México Porrúa.
- Aguilar, Luis (1996) *La Implementación de Políticas Públicas, Estudio Introductorio*, México Porrúa.
- Albi, Emilio (2000) *Gestión pública, fundamentos, técnicas y casos*. España, edit. Ariel
- Albi, Emilio (2000) *Público y Privado, Un acuerdo necesario*. España, edit. Ariel
- Bozeman B(1998) *La Gestión Pública*. México F.C.E.
- Brewer y De León. (1983) *The foundation of policy analysis*. The Dorsey y press, En Aguilar L. La Implementación de las políticas. Estudio introductorio. México. Porrúa.
- Cabrero, Enrique (2000) *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. España edit. Ariel
- Canto Manuel. (1998) *Las organizaciones civiles en la transición: Programa de análisis de la realidad y alternativas*, México D.F. Red de centros y organismos ecuménicos de Latinoamérica y el caribe.
- Canto Manuel. (1998). *La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas*. En Organizaciones civiles en las políticas públicas en México y Centroamérica. International society for tirad sector r. México, Porrúa.
- Canto Manuel.(1999) *De lo cívico a lo público: Una discusión de las organizaciones civiles*, México, UAM Xochimilco.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Coob, Roger y Elder, Charles (1986) *La participación en la Política americana. La dinámica de la estructura de la gente*. México, Noema editores.
- Crozier, Michel (1987) *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México F.C.E.
- Dahl, Robert. (1998) *Una guía para el ciudadano*. Madrid España. Alfaguara
- Diccionario Anaya de la Lengua, 1991.
- Dror Yehezkel, (1996) *Prolegómenos para las ciencias políticas* En el Estudio de las Políticas públicas. México, Porrúa.
- Frohock, F.M. (1979) *Public Policy. Scope and logic*. Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, N.J.
- Habermas, Jürgen.(1989) *Teoría de la Acción comunicativa* edit. Taurus, Argentina Buenos Aires
- Lasswell, D. Harold. *La concepción emergente de las ciencias políticas* en El estudio de las políticas públicas,(1996) México, Porrúa.
- Lasswell, D. Harold. *La Orientación hacia las políticas públicas en El estudio de las políticas públicas*, (1996) México, Porrúa.
- Lindblom, Charles (1996) *La ciencia de salir del paso*, en La Hechura de las Políticas. México, Porrúa
- Lowi, Theodore, J. (1996) *Políticas Públicas. Estudio de caso*. En La hechura de las políticas públicas. México, Porrúa
- Mc Duncan; Wilde, James. (1979) *Policy Analysis for Decisions*. U.of North Carolina at Chapel Hill. S.f. Cliffs, N.J.
- Olvera, Alberto J.. (1999) *La sociedad civil: De la teoría a la realidad. Texto de introducción*. (Coordinador) México, Editado por el Colegio de México.
- Omar Guerrero (1985) *Introducción a la Administración Pública*. México, HARLA

- Y Omar Guerrero (1991) *Las Políticas Públicas como ámbito de la concurrencia multidisciplinaria* Ms.
- Y Ruiz, Carlos (1996) *Manual para la elaboración de políticas públicas* México, Plaza y Valdés
- Y Tarrez Barraza Ma. Luisa(2000). *Las organizaciones del movimiento de mujeres en la reforma política.*
- Y Tarrez, Ma. Luisa (1992) *La voluntad de ser mujeres en los noventa.*
- Y Thomas Englewood Cliffs (1984) *Understanding Public Policy Dye*, N:J
- Y UNESCO (1999) *Democracias Participativas y cultura de Paz*. México D.F.
- Y Weber, Max. *El político y el científico*. México Premia editores.

HEMEROGRAFÍA.

- Y Aguilar, Valenzuela Rubén. (2000) Suplemento de Información y análisis 14 de Agosto.
- Y Arato, A. Y Cohen Jean(1988) *La sociedad civil y la teoría social*. Artículo publicado en la revista Thesis eleven No. 28
- Y Cohen, Joshua (1998) *Revista Meta política*. Vol. 4. núm. 14.
- Y Periódico "La Jornada" sección Sociedad y Justicia, 30 de agosto de 2002 p. 54.
- Y Revista Entrelazándonos GDF. Abril-junio 2002 primera época numero 2.

DOCUMENTOS.

- Y Cuauhtémoc Cárdenas (1997) Carta compromiso suscrita por el Ing..
- Y Dulce Maria (2001) Investigadora del Hospital de oncología del Centro Médico Nacional Siglo XXI.
- Y Fuente INEGI, Censos de Población 2002.
- Y López y Rivas G. (2001). Ponencia: *Participación, Corresponsabilidad y transparencia en el ejercicio de gobierno* México, Tlalpan.
- Y Monroy García,(2001) Alberto. Encabeza el equipo de investigación del laboratorio de inmuno-biología de la unidad de diferenciación celular y Cáncer de la Facultad de Estudios Superiores Zaragoza de la UNAM.
- Y Reporte Anual 2001 de actividades de Novib.
- Y Reporte interno de "Red de salud por las mujeres"(2000)

SITIOS WEB.

- Y www.inegi.gob.mx
- Y www.laneta.apc.org/proderechos
- Y www.meb.uni-bonn.de/
- Y www.novib.nl
- Y www.ssa.gob.mx