

**JOSÉ ASCENCIÓN MORENO MENA\***  
**ROSA AMELIA ARBALLO MEZA\*\***

## **EXPERIENCIAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS ONGS EN BAJA CALIFORNIA**

---

**RESUMEN**

En este trabajo se presenta un acercamiento a las experiencias que las Organizaciones no gubernamentales (ONGs) de Baja California han tenido en cuanto a la incidencia en políticas públicas. Se sostiene que aunque su participación es todavía incipiente, puesto que la mayor parte de las veces sólo llegan al nivel de la formulación del problema y la incorporación de éste a la agenda pública, sin embargo, han logrado trascender a esferas públicas nacionales. Se presentan dos ejemplos, como estudios de caso, que dan cuenta de cómo las ONGs locales han logrado poner en la agenda de discusión nacional un problema surgido en el ámbito privado y la influencia que han logrado en cambios legislativos. Se concluye que con la participación de las ONGs se está gestando el germen de una relación más clara entre la sociedad civil y el Estado, en Baja California. El trabajo es resultado de investigación documental y una serie de entrevistas a militantes de las propias ONGs.

*Palabras clave:* ONGs, sociedad civil, políticas públicas, incidencia en políticas públicas.

## **ABSTRACT**

This project is an approach to the experiences that the Non Governmental Organizations (NGOs) from Baja California have had regarding their policy advocacy. It is said that despite they have just begun to participate, since most of the times, they have just gotten to the point of formulating the problem, and incorporating it to the public agenda. However, they have transcended to national public levels. Two examples are presented herein, as studies of case,

---

\* INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA. ESTUDIANTE DEL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS, EL COLEF. BECARIO DEL PROMEP. Correo electrónico: [jmoreno@uabc.mx](mailto:jmoreno@uabc.mx)

\*\* INVESTIGADORA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA. Correo electrónico: [arballo@uabc.mx](mailto:arballo@uabc.mx)

which describe how the local NGOs have been able to include into the national discussion agenda a problem that emerged from the private field, as well as the influence that it exerted over the legislative changes. It concludes that through NGOs participation, a more transparent relation between the civil society and the State is beginning. This job is the result of documentary investigation and a number of interviews performed to members of NGOs.

*Keywords:* NGOs, civil society, policy, public policy, government.

## INTRODUCCIÓN

En años recientes ha venido manifestándose en el escenario nacional e internacional un sinnúmero de grupos de carácter civil, que otorgan una nueva fisonomía a la participación de los ciudadanos en la identificación y resolución de problemas económicos, sociales, ecológicos y políticos de amplios sectores de la población.

Estamos siendo testigos de la acción de organismos de derechos humanos, grupos civiles en favor de la democracia, que luchan por el respeto al derecho de las etnias, que promueven la salud, defienden los derechos de los migrantes, de las mujeres o de las personas con capacidades distintas, que están por la protección de refugiados, en contra de la violencia, o bien, ambientalistas que luchan por la preservación del medio ambiente, etcétera. A estos grupos se les ha dado en llamar genéricamente Organismos No Gubernamentales (ONGs), Organizaciones Civiles, o bien, el Tercer Sector.

Estos grupos forman parte de la sociedad civil y una de sus manifestaciones actuales es el surgimiento y desarrollo de una serie de redes, tanto nacionales como regionales e internacionales; que van construyendo relaciones no clientelares y no verticales entre actores sociales, actores e instituciones políticas, instituciones y prácticas del mercado en los países democráticos (Toledo, 1999:49).

Esas redes de ONGs buscan influir en las políticas públicas de los países de origen, pero no se limitan sólo a eso, sino que también usurpan los roles tradicionales de los gobiernos en instancias internacionales, creando una especie de diplomacia ciudadana o diplomacia social,<sup>1</sup> razón por la cual son un fenómeno de nuestros días que apenas comienza a ser estudiado.<sup>2</sup>

En nuestro país, las ONGs representan un sector de la sociedad civil que poco a poco ha venido ganando espacios y en ocasiones desempeñando un papel paralelo al de las organizaciones sociales tradicionales, los partidos políticos, los grupos de presión, etc., en donde éstos no están cumpliendo con su cometido.<sup>3</sup>

En ese contexto, Baja California no ha quedado exenta. Al igual que en el resto del país, desde finales de la década de los años ochenta, han venido manifestándose en el escenario público una gama de iniciativas ciudadanas provenientes de las ONGs. Aunque incipientes, sus propuestas poco a poco van ganando espacios de interlocución con el estado.

Este trabajo pretende un acercamiento a las experiencias de las ONGs, donde han logrado incidir en algunas de las políticas públicas y legislativas locales.

Para ello, en un primer apartado, describimos la relación entre ONGs y políticas públicas; en el segundo hacemos un breve recuento de algunas incidencias y los actores que participan, y en el tercero presentamos estudios de casos donde las ONGs han logrado cambios legislativos y puesto en la agenda de discusión un problema surgido en la esfera privada para trasladarse a la esfera pública. Cabe agregar que utilizamos fuentes documentales y entrevistas a líderes de ONGs. Queremos aclarar que en este trabajo no se pretende evaluar el nivel de incidencia de las ONGs en políticas públicas, sino tener un acercamiento a éstas en el ámbito de la esfera pública de Baja California.

---

<sup>1</sup> Para ahondar en este concepto consúltese Heredia y Hernández (1996).

<sup>2</sup> Aunque debemos reconocer que el trabajado de las ONGs es limitado; algunas solamente se dedican a la asistencia y la filantropía; otras van más allá y desencadenan procesos de promoción para el desarrollo, capacitación y educación; las menos desarrollan diplomacia ciudadana o pública, al usurpar el papel que las representaciones gubernamentales deberían llevar a cabo y no lo hacen.

<sup>3</sup> Con sus acciones cotidianas influyen directa o indirectamente en las políticas públicas. Algunas utilizan el cabildeo, la presión por medio de cartas y firmas o bien la denuncia pública y jurídica.

## LAS ONGS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La presencia de las ONGs en nuestro país tiene antecedentes remotos, pero se pueden identificar rasgos más concretos a partir de las décadas de los sesenta y setenta. Su florecimiento data de mediados de la década de los años ochenta con el terremoto de la ciudad de México (Cortéz, 1994:149); sin embargo, su protagonismo se inicia en la década de los noventa.

El ascenso de su participación coincide con el desmantelamiento del estado de bienestar, con la crisis de las organizaciones sectoriales que antes enarbolaban las demandas populares y también con el proceso de alternancia política, en el que desempeñaron un papel relevante.<sup>4</sup> Por tanto, la participación activa de las ONGs en la vida pública de la década de los noventa es de primordial importancia. Coincidimos con Olvera (1999) cuando sostiene que la política de la sociedad civil es la política de la influencia, es decir, de la presión indirecta sobre el sistema político que se ejerce apelando a la crítica, a la movilización y al convencimiento.

Aunque la esfera de lo público implica el espacio de lo cultural, la construcción de la institucionalidad y la definición de políticas y programas para atender las necesidades de la población, es precisamente en este último ámbito donde algunas ONGs miden su potencial profesional y su especialización en determinados campos del desarrollo social

Efectivamente, las ONGs como parte de la sociedad civil, tratan de influir, consciente o inconscientemente, en quienes son responsables de tomar las decisiones, o bien buscan elevar a la agenda de discusión problemas que se manifiestan en la comunidad; y para ello a veces utilizan métodos de presión suaves y otras veces más fuertes, que en ocasiones resultan efectivos, pero la mayoría de las veces se ven obligadas a buscar la alianza con otros sectores para

---

<sup>4</sup> Recordemos la participación de las organizaciones civiles en la observación electoral, en los grupos ciudadanos como Alianza Cívica que impulsaron reformas a las leyes electorales y la ciudadanización de las instituciones encargadas de realizar las elecciones.

tratar de ejercer presión. Se pueden distinguir el cabildeo, la denuncia pública, la participación en foros, etcétera, como parte de sus estrategias para incidir en las políticas públicas. Y aquí surge una primera pregunta, ¿qué son las políticas públicas modernas? Para autores como Aguilar (1992:36), las políticas públicas representan: “...la política gubernamental, que incluyen la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.”

Otros autores sostienen que hay una diferenciación entre las simples políticas de gobierno y las políticas públicas, cuando señalan: “Las políticas de gobierno están más orientadas a la conservación del estado, como ente orgánico, con vida propia a través de sus instituciones, por lo cual se rigen por principios legales y se centran en resolver los problemas más urgentes del tiempo presente, donde predominan visiones de corto y mediano plazo” (Gómez y Moctezuma, 1999:22).

En esta concepción, las políticas de gobierno se orientan de acuerdo con la legislación vigente; los gobiernos locales y federal deben inscribir sus acciones a partir del marco que les da origen y que los regula.

En cambio, las políticas públicas:

[...] no resultan de la gran decisión instantánea en la cúspide del gobierno, sino de un proceso en el que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y de las instancias gubernamentales, abordando las etapas de elaboración de las políticas, agendando o decidiendo las cuestiones o demandas de interés público y ponderando acciones para encararlos. (Gómez y Moctezuma, 1999:23)

En esta misma línea se encuentra Tamayo (1997:281) cuando sostiene que las políticas públicas se inscriben en un proceso que comienza cuando un gobierno o funcionario público detecta la existencia de un problema, que por su importancia merece su atención y termina con la evaluación de los resultados de las acciones que se emprendieron para solucionar el mencionado problema. Este autor

conceptúa las políticas públicas como: “El conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran necesarios” (Tamayo, 1997:281).

En cuanto a la incidencia en políticas públicas, en este caso adoptamos el concepto de *incidencia*, o *policy advocacy*, acuñado por Craig Jenkins J. (citado en González y Garay, 1999:4), el cual se entiende como los intentos de influir sobre las decisiones de élites institucionales, en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos o de grupos subrepresentados, incorporando en esta última categoría al público en general.

Así, la actividad de incidencia se distingue de las acciones desplegadas en función del alcance de objetivos de interés eminentemente privados o de beneficios para grupos específicos que no contribuyen al bienestar general (por ejemplo, los reclamos corporativos de las organizaciones de representación de intereses profesionales, cuando éstas se vinculan a la obtención de mejoras para sus propios asociados).

Para efectos de evaluación de las políticas públicas, el concepto de incidencia supone la interpretación que considera a la política pública como un proceso compuesto de diferentes etapas por las que pasa y que comprenden la construcción de un problema público, su incorporación en la agenda gubernamental, el diseño de la política, su implementación y la evaluación o supervisión de estrategias conjuntas que se llevan a cabo (González y Garay, 1999:5).

Las acciones de incidencia pueden resultar en cambios a nivel de las políticas, en bloqueos en las legislaciones que se intentan sancionar o simplemente en la puesta de algún problema en la agenda nacional. Y pueden darse casos en los que la incidencia de las organizaciones devenga en situaciones en las que no se realiza una estrategia deliberada de influencia, sino que ésta sea resultado del desarrollo de acciones en un campo de actividad que resulten en cambios en las políticas. En estos casos, el impacto de las ONGs, como efecto no buscado, se diferencia de los esfuerzos planificados para tal fin. Es común en nuestro país que las propias ONGs no reconozcan de manera explícita sus acciones de incidencia.

Es probable que la mayoría de las veces no tengan una acción deliberada y una estrategia planificada para el ejercicio de la incidencia; influyen, pero no lo saben o no son conscientes de ello.

Estas concepciones, obviamente, son definidas en el contexto de un país democrático, lo que implica la existencia de canales de información eficientes entre la sociedad civil y el Estado, más aún, en la existencia de posibles consensos y espacios. Además, esos espacios contemplan marcos jurídicos apropiados que permiten un peso específico en las decisiones políticas. “Las políticas públicas reconocen la existencia de contextos políticos plurales y autónomos con fuerte participación ciudadana, que exige gobernar con sentido público y privado a partir de políticas específicas” (Gómez y Moctezuma, 1999:24).

En ese sentido, el enfoque de políticas públicas al que deben aspirar los estados como el nuestro, que se encuentra en proceso de transición democrática, no son meras políticas de gobierno, donde se practica la verticalidad en la toma de decisiones, sino que representan decisiones de gobierno mediadas por la opinión de otros actores de la sociedad.

Por eso, las ONGs de nuevo tipo, las que incluyen la democratización del país como parte de su misión, reclaman su participación no sólo en el diseño, sino en la ejecución y evaluación de políticas públicas, que afectan a los sectores beneficiarios de sus servicios. La justificación fundamental de este reclamo es que sus miembros trabajan cotidianamente en torno a problemas específicos de la comunidad; por tanto, consideran que ya se han ganado la oportunidad de aportar su punto de vista en la planeación de las alternativas para resolver los problemas. Consideran que las políticas públicas no sólo le competen a los gobiernos y a los expertos en la materia, sino que también es responsabilidad de la ciudadanía organizada.

Sin embargo, estas organizaciones de la sociedad civil, al tratar de incidir, se enfrentan a las reminiscencias de un Estado autoritario, verticalista, en las decisiones con esquemas corporativos. Hasta ahora, las acciones que realizan las ONGs en relación con el Estado son limitadas y todavía con esa visión corporativa del antiguo sistema político. En algunas ocasiones, la creciente participación

ciudadana en la solución de los problemas sociales, ha servido como pretexto para reducir la inversión social y la responsabilidad pública frente a tales problemáticas. En muchos casos, los espacios abiertos para que las organizaciones participen en la política pública han quedado mediatizados por esquemas clientelares y estrategias previamente definidas a las que sólo se les pretende avalar con la presencia ciudadana. En casos más avanzados, la participación ciudadana no rebasa el nivel de consejería y consulta en los organismos de planeación estatal, y no cuenta con los mecanismos y la información adecuados para afectar de manera sistemática las decisiones de política social y supervisar su aplicación.

Pero aun bajo estas condiciones adversas, las ONGs han venido ganando terreno y han dado muestra de la capacidad interlocutora y propositiva que tienen en algunos estados del país, prueba de ello son las organizaciones civiles de Baja California, como se verá más adelante.

#### LA INFLUENCIA DE LAS ONGS DE BAJA CALIFORNIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

Como hemos señalado, desde hace varios años en Baja California, al igual que en el resto del país, un segmento de la sociedad civil ha incursionado en espacios que antes sólo ocupaban las organizaciones sociales reivindicatorias, tales como las del movimiento urbano popular y organismos políticos que recogían demandas de ciertos sectores de la sociedad.

A pesar de su relativa juventud, las ONGs bajacalifornianas ya han tenido experiencias importantes de coordinación coyuntural, las cuales les han permitido ampliar su potencial como entidades de mediación social.

Algunos sectores de las ONGs que más han influido en las políticas públicas domésticas, como en materia legislativa, son los grupos de mujeres y los ecologistas, como lo constata una de las líderes del movimiento de mujeres, Rebeca Maltos (2002), quien comenta que en Baja California los grupos que luchan por los derechos de las mujeres han incidido principalmente en:



[...] el sector público de salud, considerando los derechos sexuales y reproductivos, con programas especiales como los de la protección de la salud materno-infantil, la prevención de enfermedades de vía de transmisión sexual o prevención de cáncer cervicouterino. Y a nivel local, estos grupos han logrado la visibilización de la violencia doméstica como un problema de salud pública. (Entrevista a Rebeca Maltos, 2002)

Otra de las militantes feministas complementa la participación de las ONGs de mujeres y comenta que se han desarrollado de manera importante en los derechos humanos de la mujer, primordialmente en tres áreas: 1) Salud sexual y reproductiva, incluida la lucha contra el sida; 2) Violencia familiar y sexual y, 3) Derechos laborales de las y los trabajadores de la maquila. Y sobre la incidencia en políticas públicas locales señala: “Hemos logrado con mucho esfuerzo visibilizar la violencia contra la mujer. Violencia dentro y fuera del hogar. Por tanto, se influye en el ámbito público y el privado” (entrevista a Silvia Reséndiz, 2002).

Ambas militantes del movimiento feminista complementan los avances sociales que se han producido por la influencia de los grupos de mujeres, logros que se resumen en el cuadro 1.

En la acción de incidir en políticas públicas, no menos importantes resultan los movimientos ambientalistas y ecologistas que también han dado una larga lucha por preservar el medio ambiente en la región. Fernando Medina, uno de los miembros activos de las organizaciones ambientalistas, nos comenta acerca de algunos logros que han tenido las ONGs de esta categoría:

[...] hablando de los logros, cuando se vino el TLC, no había ningún acuerdo en relación al ambiente ni al empleo, gracias a la red que se formó en la frontera norte, que luego se contactó con las redes de Estados Unidos de América y las del Distrito Federal, comenzamos a hacer presión y tuvieron que aceptar los acuerdos laterales en materia laboral que, entre paréntesis, no se han cumplido cabalmente y el de

ecología que medio se han cumplido, pero sí considero que ha habido un progreso en ese sentido. (Entrevista a Fernando Medina, 2002)

Están también los ejemplos de un grupo de Mujeres de Playas de Tijuana, quienes lograron detener la operación de una planta que producía productos tóxicos, así como el arduo trabajo de los ecologistas de Ensenada acerca de la preservación de los litorales y las especies acuáticas. Más recientemente, el triunfo parcial de una coalición binacional (formada por organizaciones de California y Baja California) logró detener, de manera temporal, las operaciones

CUADRO 1. Incidencia de los grupos de mujeres en los ámbitos sociales y de políticas públicas en Baja California.

- La integración de CAVIM (Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar en Mexicali) en Villa Esperanza a raíz del cabildeo con María Cristina Ramos de Hermosillo, esposa del presidente municipal en turno y fundadora de este proyecto.
- El poner en la agenda de discusión el concepto de “género” en relación con la conformación tradicional de los roles femenino o masculino y la búsqueda de equidad.
- Se ha influido en aspectos de la salud, especialmente en la creación de programas de prevención en el área de salud reproductiva para evitar la muerte de mujeres a causa de problemas perinatales, por cáncer cervicouterino y mamario que son las principales causas de mortalidad de mujeres en nuestro país.
- Se ha influido también en educación para modificar patrones de conducta que mantienen la discriminación contra la mujer, mediante foros constantes y programas de difusión masiva.
- Influir para que se realizaran cambios en el ámbito electoral, para que las mujeres pudieran participar con menos obstáculos en lo político dentro de los partidos.
- Se impulsó la apertura a la luz pública, la discusión y el debate sobre el aborto en México, impactando a nivel nacional a raíz del caso paradigmático Paulina, en 1998.

FUENTE: Entrevistas a Rebeca Maltos (2002) y Silvia Reséndiz (2002).

de las empresas eléctricas estadounidenses en Mexicali (SEMPRA e INTERGEN), al ganar un amparo en las cortes del estado de California en 2001. La lucha contra las empresas eléctricas en Mexicali, las compañías gaseras de Tijuana y el gaseoducto de Ensenada, son sólo algunos de los temas de las agendas de estos grupos.

Los organismos de rehabilitación también han participado en la aprobación de leyes, reglamentos y normas que rigen la atención de las adicciones. En 1995 se aprobó la Ley de Rehabilitación que estipulaba la creación de un consejo donde estarían representados los distintos centros. En ella se convienen ciertas prerrogativas para los centros como la exención del pago de médicos y medicinas; sin embargo, a pesar de su aprobación, la ley no se había puesto en vigor, por esa razón los grupos de rehabilitación realizaron manifestaciones para presionar a las autoridades. Al respecto, uno de los líderes, Francisco Becerril, comenta:

[...] hemos hecho varias manifestaciones, varias peticiones para que esta ley se diera (se refiere a la ley de rehabilitación). Estaba aprobada desde 1995 y nunca la habían puesto en vigor. Siento que el congreso cumplió con su chamba, corrió la tinta, pero quedó en letra muerta. Hasta que todos los centros empezaron a abrir los ojos. (*Siete Días*, 19 de octubre de 2001).

Algunos grupos que se dedican a la atención de las personas con alguna discapacidad realizan labores que indirectamente influyen en las políticas públicas locales, o cuando menos ponen en la agenda local el problema de las discapacidades. De las asociaciones civiles establecidas en la localidad, en este caso 23 (Arballo, 2003), se tiene conocimiento de que algunas de éstas, además de atender las necesidades de las personas con discapacidad que viven en Mexicali, mantienen vínculos o son filiales de las asociaciones no gubernamentales establecidas en Estados Unidos y prestan sus servicios a las personas con discapacidad provenientes de diferentes partes de la república.<sup>5</sup>

## PARTICIPACIÓN DE LAS ONGS EN LOS CAMBIOS LEGISLATIVOS

Sin lugar a dudas, uno de los campos donde han tenido mayor participación las organizaciones no gubernamentales en Baja California es en algunas iniciativas legislativas locales. Algunos organismos que antes mantenían una actitud contestaria y desdeñaban la relación con cualquier autoridad gubernamental, comienzan a abandonar esa actitud para convertirse en organizaciones propositivas, lo que les ha permitido transitar a un nivel de organización superior; tal es el caso de los grupos de mujeres.

En materia legislativa, los grupos de mujeres han tenido una participación destacada; al decir de Rebeca Maltos y Silvia Reséndiz (2002) han influido cuando menos en los aspectos específicos que se señalan en el cuadro 2.

En los últimos años, los grupos de mujeres han impulsado un paquete de propuestas alusivo a la reforma política del estado, que se discute actualmente en la entidad. A este documento lo han denominado: "Propuestas para una reforma política electoral democrática que otorgue la participación política real de las mujeres y la sociedad civil", el cual contempla que cada uno de los partidos políticos contendientes deberá registrar 30% de las candidaturas con mujeres; también se propone la posibilidad de que los ciudadanos puedan registrar candidaturas independientes; sin embargo, todavía no hay avances considerables.

También los grupos de rehabilitación han tenido una participación destacada en la aprobación de la Ley de Alcoholes del Estado de Baja California. Con su presencia lograron que se incluyera en el capítulo II, art. 8, el siguiente texto:

---

<sup>5</sup> Según el "Directorio Nacional de Asociación de y para Personas con Discapacidad", en Ensenada, Mexicali y Tijuana, se registraron 29 agrupaciones que proporcionan servicios de apoyo a las personas con discapacidad en el estado. Por su parte, en el proyecto "Discapacidad y necesidades sociales: Mexicali, B.C.", IIS/UABC 2003, se cuenta con una relación de 23 asociaciones civiles en Mexicali, que atienden por medio de sus programas de rehabilitación, educación especial, capacitación laboral, actividades artísticas, deportivas o culturales, a esta población.

De la integración del Consejo Consultivo será mayoritariamente ciudadano, con la participación de organismos no gubernamentales legalmente constituidos, cuyo objeto social esté relacionado con la problemática del consumo inmoderado de bebidas alcohólicas, con representantes de organismos que agrupen a permisionarios y un representante de la autoridad municipal correspondiente. Su conformación se realizará mediante convocatoria pública que emita el ayuntamiento y el nombramiento del consejo tendrá el carácter de honorífico debiendo durar en el cargo un periodo no mayor que el del ayuntamiento de que se trate. (Ley de Alcoholes de Baja California, 2002.)

La inclusión de esos puntos fue un avance importante para la participación de la sociedad civil en las políticas públicas, porque los grupos vinculados al problema podrán participar en el estudio,

CUADRO 2. Influencia de los grupos de mujeres en materia legislativa.

- Modificaciones al *Código penal* para tipificar el hostigamiento sexual, en 1993, y para tipificar la violencia intrafamiliar, en 1996.
- El haber detenido la iniciativa de ley que estaba en el Congreso del estado para la *Protección de la vida desde el momento de la concepción*, en 1997. Con esta iniciativa se negaban las causales de aborto no punible en el estado como es el aborto por violación.
- La integración de la Comisión de Equidad y Género del Congreso a partir de la XVI Legislatura, en 1998.
- A raíz de la Comisión de Equidad y Género, el impulso para la conformación de la Ley que crea el Instituto de la Mujer de B.C., 2001.
- La Ley de Fomento para las Actividades del Desarrollo Social de las ONGs, en 2001.
- Modificaciones al *Código penal* buscando acceso a la justicia para las mujeres en caso de delitos sexuales contra mujeres y niñas.

FUENTE: Entrevista a Rebeca Maltos (2002) y Silvia Reséndiz (2002).

análisis, discusión y evaluación de la problemática. Nuevamente, las ONGs van ganando posiciones en el entorno de lo público.

En materia legislativa, también los grupos ambientalistas han tenido participación, pero donde más han influido es en la Ley del Equilibrio Ecológico. Uno de sus líderes señala al respecto:

[...] en el caso de nosotros los ambientalistas, participamos en los foros para crear y reformar nuevas leyes, y hemos estado presentando constantemente ponencias, también luchamos para que la legislación actual se modifique y se haga efectivo el derecho a la información, también en torno a Ley de Ecología Federal, en torno a lo primero, como parte importante a obtener el derecho a la información de la comunidad ...a partir de 1989, cuando sale la Ley de Ecología Federal 1989 comienza la actividad de las ONGs en la cuestión ambiental y sí se ha modificado el escenario de las ONGs, inclusive se han mejorado los métodos de trabajo porque ha habido un intercambio que antes no se daba; por ejemplo, yo estaba en Mexicali y de pronto conocí grupos de Nogales, Hermosillo, Tecate, Tijuana, Ensenada y hasta de Oaxaca, es decir, el campo de acción se ha multiplicado y luego con la información que tenemos a través de Internet se ha acelerado ...nosotros somos miembros activos del COPLADEM desde que se instalaron, y soy el coordinador de ecología del COPLADEN, y participamos en las decisiones, inclusive nos piden opinión sobre la ley de urbanización; nosotros estamos ahí activos continuamente, así como nosotros hay otras organizaciones en el país que sí logran incidir en las políticas públicas y su planeación. (Entrevista a Fernando Medina, 2002)

Entre sus logros, la organización ensenadense Pro Esteros, en su página de Internet, menciona que gracias a la asesoría de uno de sus abogados se logró elaborar el Reglamento Ecológico del municipio de Ensenada, lo que denota también su participación en actividades jurídicas.

Otras agrupaciones civiles que han logrado influir en la legislación, son aquellas que trabajan y apoyan a las *personas con discapacidad*, en el artículo 5o. del Reglamento para la Atención de Personas con Discapacidad en el Municipio de Mexicali, Baja California (publicado en el *Periódico Oficial de Baja California*, del 18 de febrero de 2000:2), se menciona que:

Para la planeación y seguimiento de las políticas y líneas de acción que emprenda el gobierno municipal de Mexicali, en materia de desarrollo integral de personas con discapacidad, se integrará con organizaciones de discapacitados representantes de las dependencias y entidades de gobierno, instituciones educativas, cámaras empresariales y demás organizaciones que corresponda, una comisión especializada en el tema dentro del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali.

## ESTUDIO DE CASOS SOBRE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

A continuación presentamos dos procesos enarbolados por las ONGs: uno en materia legislativa y el otro respecto a la puesta de un problema de la esfera privada hacia lo público en la agenda de discusión política. Ambas experiencias fueron consideradas exitosas y demuestran la importancia que, como interlocutores de un segmento de la sociedad civil, tienen las organizaciones civiles de Baja California. La exposición de cada uno de los procesos está hecha en forma de relato.

## LA PROPUESTA DE UNA LEY DE FOMENTO PARA LAS ONGS

Una de las evidencias del ascenso en la participación de las ONGs de Baja California en materia legislativa, fue precisamente la discusión y elaboración de una iniciativa de ley a nivel estatal que vino a regular y fomentar el trabajo de estos grupos.

Los antecedentes de esta iniciativa surgen en 1995 y 1996 cuando el gobierno del estado de Baja California intentó aplicar a las

organizaciones civiles la vieja y caduca Ley de Beneficencia Social que hasta esa fecha estaba en vigencia. Para ello, y de manera indistinta, la Junta de Beneficencia de Baja California solicitó el ingreso a los organismos como una condición para tener acceso a ciertas prerrogativas. Esto creó un malestar en las ONGs que no estaban regidas por esa ley y también en las que sí estaban inscritas; estas últimas manifestaron su extrañeza por la injustificada intención de fiscalización que pretendían realizar las autoridades.

La inquietud por conocer las iniciativas de la sociedad civil organizada a nivel nacional, llevó a las ONGs de Tijuana y Mexicali a enviar una representación al Foro de Oaxaca, donde se discutía una alternativa ante los intentos gubernamentales por mantener mayores controles sobre las organizaciones a nivel nacional.

Ése era el contexto nacional que prevalecía cuando las ONGs locales se enfrentaron por primera vez a una situación similar a la de Oaxaca, donde se había aprobado una ley que las organizaciones consideraban como “controladora”, pero en el caso de Baja California, no se había aprobado ninguna ley, sino que se “desperitó” una legislación que yacía “semidormida” desde 1957.

Con la súbita información recabada en el Foro de Oaxaca, la inquietud creció y de ahí surgió la idea de realizar un encuentro entre las ONGs de Baja California, con el objetivo de discutir las bondades de la iniciativa de ley de fomento. De esta forma, se llevó a cabo en la ciudad de Mexicali, el 9 de noviembre de 1996, el “Primer Encuentro de ONGs de Baja California: Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para Baja California”, que logró congregarse a más de 50 organizaciones de los cuatro municipios. Como resultado del evento, se acordó impulsar una ley similar a la federal, pero en el contexto estatal. En esa ocasión, por primera vez, se habló formalmente de la Iniciativa de Ley de Fomento para Baja California.

A partir del primer encuentro se inició un largo y sinuoso camino de discusión para llegar a una versión definitiva de la iniciativa de ley, que reuniera los anhelos y la diversidad de opiniones de las ONGs de Baja California.



El objetivo del primer encuentro fue discutir y definir instrumentos legales que contribuyeran a fomentar el quehacer de los organismos civiles de Baja California. De manera específica y a partir del ejemplo de la Ley Federal sobre Fomento, se buscaba elaborar una ley acorde con las condiciones de Baja California. Las pretensiones se cumplieron y el resultado fue una iniciativa mucho más avanzada que la versión federal, pues en ella se contemplaba la incorporación de la visión de género, la plena autonomía en el funcionamiento de las ONGs, el otorgamiento de prerrogativas (como la exención de pagos en los servicios públicos), el reconocimiento de las ONGs como instituciones de interés público, la creación de un órgano representativo (por sectores de atención) de las organizaciones civiles sin el control gubernamental, lo que rebasaba la discusión sobre la instancia que regiría la ley; además, esta versión de 1997 contemplaba la posibilidad del otorgamiento de una partida presupuestal para el funcionamiento de la coordinación que surgiera de la ley. Cabe mencionar que, en ese proceso, las organizaciones civiles de Tijuana tuvieron una participación destacada.

Las reuniones y los talleres se multiplicaron en todas las ciudades del estado, lo que involucró a más de 150 organizaciones. El objetivo era consensar y recoger lo mejor posible las propuestas de las distintas organizaciones. Existía gran efervescencia porque, por primera vez, los organismos civiles eran capaces de coordinarse para realizar una propuesta de tal envergadura, que sirviera para regular las relaciones entre las ONGs y el gobierno local.

El proceso de discusión se enriqueció con la implementación de las Mesas de Consenso que el Congreso del Estado impulsó para la Reforma del Estado. Como no existía aún la posibilidad de proponer desde la sociedad civil una iniciativa de ley, entonces las Mesas de Consenso se convirtieron en el espacio ideal, pues de ellas surgirían las iniciativas ya consensadas por representantes de los partidos políticos, sectores público y empresarial, ONGs y demás representantes de la sociedad.

La discusión respecto a la Ley de Fomento se incorporó a la Mesa Especializada sobre Desarrollo Social; sin embargo, luego de

un tedioso y burocrático proceso de presentación y discusión, que fue inhibiendo la participación ciudadana, se pasó entonces a una etapa de institucionalización, donde solamente un grupo pequeño de representantes de las ONGs fungieron como defensores.

La mayoría de los representantes de los partidos no concebía la creación de una ley que no fuera tutelar, reguladora y controladora por parte del Estado, por lo que retrasaba la discusión. El cabildeo de las ONGs se circunscribió entonces a los diputados responsables de la fracción de cada partido para tratar de sensibilizarlos.

Las llamadas “Mesas de Consenso” muy rápido se convirtieron en una extensión del Congreso, donde las discusiones bizantinas de los partidos políticos se trasladaron a estos espacios. El objetivo se fue minando poco a poco y, en consecuencia, fue evidente el alejamiento de los diversos sectores de la sociedad. Prácticamente en los últimos días de las Mesas de Consenso, en especial la de Desarrollo Social, los únicos protagonistas fueron los partidos políticos, los representantes gubernamentales y, ocasionalmente, las representaciones de las ONGs que continuaban empeñadas en impulsar la Ley de Fomento, en la que ellas habían trabajado.

La estrategia de las ONGs para impulsar la ley se fue modificando y el cabildeo con los diputados responsables de la Mesa de Desarrollo Social dio mejores resultados.

Después de dos años de discusión, por fin hubo acuerdos entre los representantes de los partidos políticos y el proyecto se aprobó por la Mesa Central de Consenso y se envió al Congreso del Estado para su discusión y aprobación.<sup>6</sup>

Así, el 11 de septiembre de 1998, la XV Legislatura del Estado de Baja California aprobó por unanimidad el dictamen número 171 de la Comisión de Asuntos Constitucionales, el cual contenía la

---

<sup>6</sup> Cabe agregar que la Ley de Fomento fue el único producto resultado de la Mesa Especializada de Consensos en Reforma Social de la XV Legislatura.

iniciativa de Ley de Fomento, intentando dar vida a la Ley de Fomento y Bienestar para el Desarrollo Social; sin embargo, por razones que son atribuidas a la negativa de los representantes del DIF estatal y una mala asesoría de los funcionarios que tenían que ver con el desarrollo social, el entonces gobernador constitucional de Baja California, Héctor Terán Terán, en uso de sus facultades constitucionales, primero la “observó” y luego ejecutó el veto de esta ley el 29 de septiembre del mismo año y devolvió el dictamen al Departamento Jurídico del Congreso. El argumento principal para el veto fue la supuesta existencia de duplicidad en la materia a regular entre dicho proyecto y la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social del Estado de Baja California, así como con la Ley de Beneficencia para el Estado de Baja California.

No se sabe si en realidad el gobernador tuvo tiempo suficiente para analizar la ley, debido a que ya mostraba deterioro en su salud y su agenda prácticamente era desarrollada por el secretario general y sus asesores más cercanos.

Posteriormente, el proyecto de ley fue devuelto al jurídico del Congreso para que éste resolviera las observaciones del ejecutivo; entonces, se presentó una situación muy especial: el representante del jurídico emitió un dictamen favorable sobre la propuesta, sin embargo, la negativa del ejecutivo siguió sosteniéndose. En la conclusión del dictamen se estipulaba que:

La Ley de Fomento a las actividades de Bienestar y Desarrollo Social, debe prevalecer y en consecuencia derogarse las disposiciones incompatibles ubicadas dentro de la Ley del Sistema Social de Asistencia Social... debe ratificarse el dictamen # 171 aprobado por la XV Legislatura Constitucional que contiene la iniciativa de Ley de Bienestar y Desarrollo Social del Estado de Baja California, y en su oportunidad remitir de nueva cuenta al Ejecutivo Estatal, para efectos de su promulgación. (Gibert, 1998:3)

Para las organizaciones no gubernamentales quedaba claro que no había voluntad política del ejecutivo, ya que se había aprobado

por unanimidad un proyecto de ley surgido del consenso de las representaciones en las mesas que, en apariencia, habían innovado las distintas fuerzas políticas; aquéllas se presentaban como el gran aporte para la reforma del estado del nuevo gobierno.

La decisión oficial obviamente repercutió en el ánimo de las organizaciones civiles, algunas que sí estaban participando en la discusión optaron mejor por retirarse; mientras aquellas que se habían mantenido al margen de las discusiones, pero al tanto de la información, ya no se acercaron al proceso. Sin embargo, otras organizaciones civiles, tras analizar los motivos del veto del gobernador Terán y sobre la base del dictamen número 171 del jurídico del Congreso, que recomendaba la promulgación de la Ley, decidieron continuar la lucha e hicieron algunas propuestas para mejorar la misma y tratar de evitar un nuevo veto. De esta forma, se envió de nuevo al Congreso, al pleno de la ahora XVI Legislatura del Estado de Baja California, en junio de 1999.

A principios de ese mismo año, ya conformada la XVI Legislatura, las acciones de cabildeo con los nuevos diputados continuó. En septiembre de 1999 se tuvo una reunión estatal en la ciudad de Tecate con los diputados, donde los distintos representantes de las ONGs les mostraron la tercera versión de la ley de fomento y vertieron argumentos acerca de la importancia que revestía la aprobación de esta ley.

El cauce que siguió la discusión de la iniciativa de ley se presentó en dos frentes: por un lado, algunos diputados como Martínez Veloz la hicieron suya y la presentaron en el pleno, y por el otro, también se incluyó en la agenda de discusión de las nuevas Mesas para la Reforma del Estado (que continuó con un formato similar), donde, a diferencia de la legislatura anterior, ya no se permitió la participación con voz y voto de los representantes de las organizaciones civiles.

La Mesa de Consensos especializada en Desarrollo y Bienestar Social, bajo la coordinación del Dip. Alejandro Pedrín, convocó a tres reuniones de discusión: dos en Tecate y una en Tijuana, para ventilar los disensos de los representantes municipales y gubernamentales sobre la ley, en el transcurso del primer semestre del 2000.

Finalmente, luego de otro largo periodo de discusiones y negociaciones entre las distintas fuerzas representadas en el Congreso del Estado y las representaciones municipales y estatales, la iniciativa de ley sufrió algunas modificaciones al eliminarse los puntos que causaban disenso.

Con una nueva versión de la iniciativa de ley y la voluntad política de los nuevos diputados, la Mesa Central para el Desarrollo Social por fin decide aprobarla y llevarla al pleno. Así, el 28 de noviembre de 2000, nuevamente fue aprobada por el Congreso la “Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California”, sin embargo, apareció publicada en el *Periódico Oficial del estado de Baja California* hasta el 2 de marzo de 2001, fecha en la que entró en vigor.

La coyuntura en que se dio esta nueva aprobación, curiosamente no era la más favorable para las ONGs, pues éstas ya habían perdido el entusiasmo por la misma, los grupos se encontraban desilusionados por la anterior negativa del ejecutivo, pero todavía existían algunas organizaciones que continuaban dando seguimiento al proceso de discusión en torno a la iniciativa.

La aprobación de la ley fue un avance sustancial para las ONGs de Baja California, pero no se logró incluir todas las propuestas que se generaron durante el transcurso de su discusión, tal vez en aras de llegar a un consenso entre los partidos políticos y las representaciones de los diferentes niveles del gobierno local, lo cual es entendible. Empero, la versión bajacaliforniana de la ley de fomento fue más progresista que la aprobada en el Distrito Federal; ambas ya crearon un precedente a nivel nacional.

## EL CASO PAULINA

El caso Paulina es uno de los sucesos donde los grupos de mujeres de Baja California introdujeron en la agenda de la discusión, no sólo local sino nacional, los derechos de las mujeres y el aborto. Representó el ejemplo de cómo un problema surgido en la esfera privada, cuando no es atendido debidamente por las autoridades gubernamentales, puede pasar a la esfera pública y formar parte de

la agenda de discusión gubernamental. En este suceso se mostró la capacidad de difusión y articulación que tienen los grupos de mujeres del estado.

Para describir el caso, nos basamos en dos importantes trabajos elaborados acerca del tema, uno del Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C. (GIRE), organización feminista que logró documentar todo el proceso en una bitácora que fue publicada en el 2000 y que se tituló “Paulina, en el nombre de la ley”; el segundo trabajo de investigación lo llevó a cabo Rebeca Maltos para la organización Equidad y Género, el cual tituló “El caso paradigmático de Paulina”, así como en documentos de la Procuraduría de los Derechos Humanos a los que se tuvo acceso.

Los hechos ocurrieron de la siguiente manera: según se relata en las distintas fuentes (GIRE, 2000; Maltos, 2000), el 31 de julio de 1999 la niña de trece años, Paulina del Carmen Ramírez Jacinto, fue violada por un ladrón que entró a su humilde vivienda con la intención de robar.

El 19 de agosto, la madre de Paulina llevó a su hija con la doctora Sandra Montoya y ahí se enteró de que su hija estaba embarazada. La doctora Montoya le notifica que la niña tiene derecho a abortar y que ella misma está dispuesta a realizar el legrado, con la autorización legal. El 3 de septiembre de 1999, madre e hija acuden a la Agencia del Ministerio Público especializada en delitos sexuales, para que autorice la interrupción del embarazo. La agente del Ministerio Público, Norma Alicia Velásquez Carmona, le informa que sólo las autoridades de salud del estado pueden realizar abortos y termina por autorizar la interrupción del embarazo de la menor; para ello, gira oficios a los directores del Sector Salud y del Hospital General de Mexicali para que le sea practicado el legrado.

Después de diversos trámites ante las instancias de salud, Paulina acude al hospital por primera vez. Luego de siete días de internamiento es dada de alta sin que se le haya practicado el aborto. Según consta en documentos oficiales, la razón fue la negativa del director del hospital, Ismael Ávila Iñiguez, por cuestiones de conciencia. Ante tal situación, el Ministerio Público impuso un arresto de tres días por desacato a una orden judicial al médico.

Nuevamente Paulina y su madre acuden al Hospital General, donde ya se habían girado órdenes a otros médicos para que se le practicara el legrado, pero minutos antes de llevar a cabo la interrupción del embarazo, fueron persuadidas por el propio director del hospital y un grupo de mujeres que se presentaron con la intención de convencerlas de que desistieran de sus intenciones, lo que violó el derecho que tenía la víctima de permanecer en el anonimato. De esta forma, el 15 de octubre de 1999, madre e hija acuden al Ministerio Público para manifestar el deseo de que no se practique la interrupción del embarazo. Al día siguiente, el caso fue presentado en los medios, donde se conocieron las presiones, amenazas y objeciones que pusieron los médicos (*La Voz de la Frontera*, 16 de octubre de 1999).

A partir de ese momento comenzó un proceso en los medios de comunicación que polarizó a la sociedad bajacaliforniana e incluso a la nacional. Las activistas del feminismo local, Rebeca Maltos y Silvia Reséndiz, de las organizaciones no gubernamentales Diversa y Alaide Foppa, interpusieron una denuncia en la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California (PDH), en Mexicali, por: “Violación del derecho de los menores a que se proteja su integridad, Tortura, Insuficiente Protección a Personas, Ejercicio Indebido a la Función Pública, Violación al Derecho a la Privacidad y revelación ilegal de la Información” (PDH, 16 de noviembre de 1999).

Después de solicitarles información a los distintos actores gubernamentales que participaron en el caso Paulina, la PDH emitió la recomendación 2/2000 el 3 de marzo de 2000, en la que se pide una indemnización para la niña Paulina y que se establezca un fideicomiso; que se garantice el derecho a la salud, educación, vestido y en general todos los cuidados de la menor Paulina y su hijo o hija en vísperas de nacer, además de:

[...] que se inicie el procedimiento administrativo y/o penal a los funcionarios que hubieran incurrido por las acciones y omisiones en el caso Paulina; que se liquiden todos los gastos por conceptos de daños y perjuicios a la menor Paulina y sus

familiares; finalmente, que se organicen en el Sistema Estatal de Salud, cursos de capacitación sobre Ética Médica, Derecho Sanitario y Derechos Humanos, dirigidos a los trabajadores de la salud, así como al personal del Ministerio Público. (PDH, 3 de marzo de 2000).

La respuesta del gobierno estatal no se hizo esperar y, el 13 de marzo de 2000, el entonces gobernador del estado, Alejandro González Alcocer, por conducto de su secretario general, emitió un escueto oficio dando una respuesta a la PDH, en el que expresa que no existe obligación de reparación del daño por parte del estado: "...dado que la interrupción del embarazo fue consecuencia de la voluntad de las afectadas y la menor se desistió por su propia voluntad de la interrupción médica del embarazo" (PDH, 13 de marzo de 2000).

Como respuesta a la actitud gubernamental, surgieron movimientos organizados de grupos de estudiantes y ciudadanos que se unieron para participar en la lucha por Paulina: se constituyó de manera informal como *Frente Ciudadano de Apoyo a Paulina*. Con el propósito de manifestar su inconformidad con la respuesta del gobierno de Baja California, en la Procuraduría de Derechos Humanos se interpuso un recurso de impugnación en contra de la no aceptación de la recomendación 2/2000 por parte del Gobierno del Estado, el cual se envió a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Maltos, 2000).

Posteriormente, se convocó a una conferencia de prensa en donde se dio a conocer la denuncia que se había interpuesto en la PDH; se volvieron a mencionar los detalles del caso Paulina y se presentó la denuncia a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) el 23 de marzo de 2000.

Al utilizar el potencial de los medios de comunicación masiva y la articulación de distintas redes del país, el caso es presentado a nivel nacional por la organización local Alaide Foppa y la organización GIRE; de esta forma, los días 6 y 7 abril de 2000 aparecen desplegados en los diarios *Reforma*, *La Jornada* y *El Universal*, donde 32 intelectuales se manifiestan en apoyo de la recomendación de la



Procuraduría de los Derechos Humanos de Baja California, rechazada por el gobernador del estado. El 10 de abril, la prensa internacional también hace eco del caso Paulina y aparece un artículo de Julia Preston en el *New York Times*, titulado “Rape of Mexican Teenager Stirs Abortion Outcry” (GIRE, 2000), incluso hasta se llegó a escribir un libro sobre el caso, como lo menciona Maltos (2000).

La discusión continuó en los medios de comunicación, en los tribunales, en las escuelas y en la comunidad en general por mucho tiempo. Todo ese ambiente de presión a nivel nacional propició que La Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitiera dos recomendaciones:

Primera: Se dé cumplimiento total a los puntos específicos de la Recomendación 2/2000 emitida el 3 de marzo del 2000 por la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana en Baja California, por ser legalmente procedente.

Segunda: ...se dicten las medidas pertinentes para que se integre debidamente la averiguación previa 488/99/104, y a la brevedad se determine lo que conforme a derecho proceda. Así mismo se dé la intervención al órgano de control interno a efecto de que determine la responsabilidad administrativa en que pudieron haber incurrido los representantes sociales encargados de la indagatoria antes citada. [Firma Dr. José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la CNDH.]

A la fecha, se tiene conocimiento de que el gobernador envió un escrito a la CNDH en el que mencionaba que acataba la recomendación 18/2000, pero no aportó las pruebas conducentes para demostrar su afirmación.

La polarización de la sociedad ante el caso Paulina llegó inevitablemente a los círculos religiosos, así que pronto se conocieron las posturas de las altas autoridades católicas del estado y del país.

La Iglesia católica había mantenido silencio con relación al caso de Paulina, no es sino hasta el mes de abril del año 2000,

después del nacimiento de Isaac (hijo de Paulina), en voz del obispo de Mexicali, Isidro Macías Guerrero y del obispo de Tijuana, Rafael Romo Muñoz, que hacen declaraciones a los medios con relación al caso.

El obispo de Mexicali informa a los medios y se publica el 11 de mayo, que la catedral de Mexicali ha sido declarada por el Vaticano como *La catedral de la vida*. En las misas dominicales (*La Voz de la Frontera*, 17 de abril del 2000) de los templos católicos pertenecientes al obispado de Mexicali, se hablaba constantemente de Paulina como una heroína y un ejemplo, como si ella hubiera decidido libremente no abortar el producto de la violación (Maltos 2000).

Las controversias entre la Iglesia y los grupos feministas continuaron en los medios. También la Iglesia católica progresista entró en el debate por medio del sacerdote jesuita Enrique Maza, fundador de la revista *Proceso*, quien publicó un artículo en el semanario de Tijuana, *Zeta*, el 28 de abril, en donde hace una serie de reflexiones muy objetivas con relación al caso Paulina.

Después de un sinnúmero de negativas a las recomendaciones de la PDH, el gobierno del estado rechaza la propuesta de crear un fideicomiso para Paulina y su hijo, pero decide otorgar una indemnización en “forma de ayuda”, por razones humanitarias, para no crear un precedente, aceptando tácitamente su responsabilidad en los hechos.

Para los grupos feministas de la localidad, e incluso para los nacionales, el caso Paulina resultó un éxito en términos de poner en la agenda el tema del aborto. Eso lo expresa claramente Maltos (2000) al decir: “Mil discursos de las feministas a favor del derecho a decidir no impactan igual, que la historia real de una niña víctima del fanatismo religioso de funcionarios públicos” (Maltos, 2000:67).

La conclusión parcial del caso Paulina se presentó cuando el gobernador en turno González Alcocer, antes de terminar su gestión, otorgó una cantidad de dinero junto con un pie de casa y

algunas prerrogativas educativas y de salud para Paulina y su hijo como apoyo, cuestión que finalmente aceptaron las abogadas de Paulina.

Pero el caso aún no ha concluido del todo, porque anteriormente se había interpuesto un recurso de impugnación en la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante la no aceptación del gobernador Alejandro González Alcocer de la recomendación 18/2000 y parece que la respuesta ha sido positiva para los demandantes, por lo que en breve se presentará otro capítulo más del caso Paulina.

## CONSIDERACIONES FINALES

Si bien es cierto que a nivel general la incidencia de las organizaciones todavía es incipiente, puesto que la mayor parte de las veces se quedan en el nivel de la formulación del problema y la incorporación en la agenda pública y rara vez participan en el diseño, la implementación y la evaluación, también lo es que ahí está el germen de una relación más clara entre la sociedad civil organizada y el Estado en Baja California.

Los dos casos que presentamos también son una muestra de la posibilidad de las ONGs de colaborar activamente en ese proceso irreversible que tiende hacia la democratización del país.<sup>7</sup> En el primer caso se observa cómo las ONGs lograron colocar en la agenda de discusión política, especialmente sobre la reforma del Estado, una ley que vino a fomentar las actividades de los grupos altruistas, filantrópicos y de servicios a la comunidad. La experiencia hizo evidente las enormes dificultades que tienen los actores

---

<sup>7</sup> Aunque debemos reconocer que no es todo el conjunto de las ONGs, sino un segmento de éstas las que llevan a cabo acciones encaminadas a incidir en las políticas públicas.

gubernamentales para gobernar con políticas públicas. En el segundo se expresa la incapacidad de las autoridades para deslindar lo público de lo privado.

Estos dos ejemplos también muestran las dificultades que se tienen al pasar del discurso a los hechos. Mientras que en esta década ha crecido la noción de la importancia estratégica que tiene la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas para la construcción de un verdadero estado de derecho, en la práctica esta noción no se ha traducido en estructuras y mecanismos que la estimulen.

Aun cuando la idea de corresponsabilidad entre las acciones de gobierno y de la sociedad civil organizada se ha hecho presente hasta en los discursos políticos, ha sido una tarea de lucha constante por parte de las organizaciones frente a la desconfianza y cerrazón de parte, incluso, de los actores políticos, que en teoría deberían tener una mayor vocación democrática.

Tanto el fortalecimiento de la capacidad de operación y profesionalismo de las acciones de las organizaciones civiles en la atención de la problemática de los grupos vulnerables, como su capacidad para incidir de manera amplia en las políticas públicas, deberían ser considerados como dos elementos estratégicos para el desarrollo social y democrático de todo Estado.

Tanto la legislación vigente en materia de derechos civiles, como las políticas públicas que de ésta se desprendan, deberán dar paso a espacios, mecanismos y programas que promuevan una nueva relación entre el gobierno y la sociedad civil, desde los cuales sea posible una incidencia real en las acciones que afectan a los grupos vulnerables.

Para ello se requiere que los gobiernos locales se comprometan verdaderamente con espacios para que las ONGs se expresen e influyan de manera organizada en las decisiones que les afectan. Pero con la finalidad de que estos espacios funcionen, es necesario promover también desde las ONGs metodologías y técnicas para formar una cultura de participación incluyente, fundamentada en valores como la tolerancia, el diálogo, la resolución de conflictos, etc., procesos que al mismo tiempo que influyen en las agendas

relativas a los grupos vulnerables, también formen a esta población y a la sociedad que le rodea en una nueva cultura ciudadana.

A fin de cuentas, las mejores políticas públicas serán aquellas que despierten y estimulen la capacidad de la sociedad para actuar de manera eficiente en la solución de los problemas que enfrentan.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. 1992. "Estudio introductorio", en *El estudio de las políticas públicas y agenda de gobierno*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Arballo Meza, Rosa Amelia. 2003. Proyecto de investigación "Discapacidad y necesidades sociales: Mexicali, B.C.", reporte terminal, IIS-UABC. Baja California.
- Cortez Ruiz, Carlos. 1994. "Las organizaciones No Gubernamentales: un nuevo actor social", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, IIS-UNAM, México.
- Craig, Jenkins J. 1995. "Nonprofit organizations and policy advocacy" en *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, citado en Inés González Bombal y Candelaria Garay (1999), "Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía", ponencia presentada a ISTR-LAC, Chile.
- GIRE (Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C.). 2000. *Paulina en el nombre de la Ley*. Temas para el debate, núm. 2, México.
- Gómez Castellanos, Rodolfo y Patricia Moctezuma. 1999. "Las Políticas públicas. Societas", *Revista del Colegio Estatal de Sociólogos de Baja California*, núm. 11, año 3, julio-septiembre, Mexicali.
- González Bombal, Inés y Candelaria Garay. 1999. "Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía", ponencia presentada a ISTR-LAC, Chile.
- Heredia Zubieta, Carlos y Ricardo Hernández Sánchez. 1996. *La diplomacia ciudadana en la era de la globalización: un punto de vista desde México*, DECA Equipo Pueblo A.C.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2002. *Directorio Nacional de Asociaciones de y para Personas con Discapacidad*, Aguascalientes.
- Maltos, Rebeca. 2000. "El caso paradigmático de Paulina", Equidad y Género A.C., Mexicali, inédito.
- Olvera, J. Alberto (coord.). 1999. *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.
- Plan Municipal del Municipio de Mexicali*, Baja California (1999-2001).
- Reglamento para la Atención de Personas con Discapacidad en el Municipio de Mexicali, Baja California. 2000. *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, núm. 7, t. CVII, 18 de febrero.
- Tamayo Sáez, Manuel. 1997. "El análisis de las políticas públicas", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, España.
- Thorup, Cathryn L. 1995. "Diplomacia ciudadana, redes y coaliciones transfronterizas en América del Norte: nuevos diseños organizativos", en *Foro Internacional*, vol. XXXV, núm. 2, abril-junio, El Colegio de México, México.
- Toledo, Alejandro. 1999. "Globalización, Estado-nación y espacios sociales", *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, UAM-Iztapalapa, año 19, núm. 46, julio-diciembre, México.

### *Hemerográficas*

- La Crónica*, 8 de marzo de 2002, Mexicali, Baja California.
- La Voz de la Frontera*, 17 de abril de 2000 y 16 de octubre de 1999.
- Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 2 de marzo de 2001. 7 y 18 de febrero de 2000, tomo CVII.
- Semanario *Siete Días*, núm. 244, edición del 13 al 19 de octubre de 2001 y el núm. 219, edición del 21 al 27 de abril de 2000.
- Semanario *Zeta*, del 28 de abril de 2000, Tijuana, Baja California.
- Documentos del Archivo del Congreso de Baja California*

Ley de Alcoholes del Estado de Baja California, 2002.

Ley de Fomento para las Actividades del Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en 2001.

Gibert Castro, Francisco. Dictamen No. 171 del Jurídico de la XV Legislatura del Estado de Baja California, 1998.

### *Entrevistas*

Fernando Medina del Comité de Divulgación Ecológica A.C.

Rebeca Maltos del grupo feminista Diversa y Silvia Reséndiz del grupo feminista Alaide Foppa. Realizadas por José Moreno Mena en 2002 para el proyecto “Contribución del sector no lucrativo en México”, del Centro Mexicano de Filantropía, México, 2002.

### *Documentos inéditos de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California*

Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California. Recomendación 2/200, emitida el 3 de marzo de 2000.

— Oficio DIG/060/2000, con fecha 13 de marzo de 2000, dirigido a la PDH y firmado por el Secretario General de Gobierno, C.P. Jorge Ramos, en el que se da respuesta a la recomendación 2/2000 de la PDH, sobre el caso Paulina del Carmen Ramírez Jacinto.

— Oficio enviado a la PDH y firmado por el Secretario, C.P. Jorge Ramos, con fecha del 29 de marzo de 2000, donde se da continuidad a los argumentos del oficio DIG/060/2000 sobre el caso Paulina.

Artículo recibido en diciembre de 2003.

Artículo aprobado en abril de 2004.