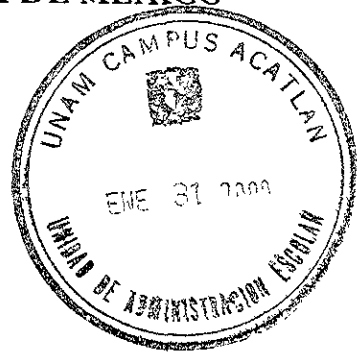




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CAMPUS ACATLÁN



El Patronato del Parque Ecológico de Xochimilco A.C.;
caso de los posibles alcances de la participación de las organizaciones no
gubernamentales en la administración pública en México.

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(SERVICIO PÚBLICO)

PRESENTA:

MANUEL SUÁREZ LASTRA

ASESOR DE TESIS : RODOLFO JIMÉNEZ GUZMÁN





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
PARTE PRIMERA	
CAPÍTULO PRIMERO	
DEL ESTADO, SOCIEDAD Y SOCIEDAD CIVIL; REFORMA Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	12
1.1 ESTADO, SOCIEDAD Y SOCIEDAD CIVIL, ALGUNAS DEFINICIONES	12
1.2 EL MARCO DE APERTURA DEL ESTADO HACIA LA SOCIEDAD CIVIL: LA REFORMA DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN	15
CAPÍTULO SEGUNDO	
DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	20
2.1 ¿QUÉ ES UNA ONG?	20
2.2 ¿POR QUÉ SURGEN LAS ONG?	22
2.3 LA APERTURA DEL ESTADO HACIA LA SOCIEDAD CIVIL.	24
2.4 LA RELACIÓN GOBIERNO – SOCIEDAD CIVIL, ALGUNAS CONSIDERACIONES.	27
2.5 EL COMPROMISO EN EL TERCER SECTOR.	28
2.6 EL CARÁCTER ACADÉMICO Y DE INVESTIGACIÓN DE LAS ONG	29
2.7 FINANCIAMIENTO Y SUS RIESGOS: LA INDEPENDENCIA DEL SECTOR NO GUBERNAMENTAL	30
2.8 ¿CÓMO MEDIR LA EFICACIA?	33

CAPÍTULO TERCERO

DEL ESTADO, ONG, Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	36
3.1 LA UNIFICACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL	37
3.2 ¿SOCIEDAD CIVIL?	38
3.3 DESCENTRALIZACIÓN EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO	41
3.4 LAS ONG EN MÉXICO	46
3.5 CONSIDERACIONES JURÍDICAS	49

PARTE SEGUNDA

CAPÍTULO CUARTO

DE LOS ANTECEDENTES DEL PARQUE ECOLÓGICO DE XOCHIMILCO	55
4.1 XOCHIMILCO, LA GRAN CIUDAD Y EL DETERIORO AMBIENTAL	55
4.2 EL PLAN DE RESCATE ECOLÓGICO DE XOCHIMILCO	60

CAPÍTULO QUINTO

DEL PARQUE ECOLÓGICO DE XOCHIMILCO, SU PATRONATO Y ADMINISTRACIÓN	67
5.1 EL PARQUE ECOLÓGICO DE XOCHIMILCO	67
5.2 EL PATRONATO DEL PARQUE ECOLÓGICO DE XOCHIMILCO A.C.	71
5.3 ADMINISTRACIÓN DEL PARQUE ECOLÓGICO DE XOCHIMILCO	75
5.4 OBSERVACIONES PERSONALES	87

SUMARIO	90
6.1 CAPÍTULO PRIMERO	90
6.2 CAPÍTULO SEGUNDO	91
6.3 CAPÍTULO TERCERO.	92

6.4 CAPÍTULO CUARTO.	93
6.5 CAPÍTULO QUINTO.	94
CONCLUSIONES	96
ANEXO A	104
ENTREVISTA CON EL DR. ERWIN STEPHAN-OTTO PARODI, SECRETARIO DEL PATRONATO Y DIRECTOR DEL PARQUE ECOLÓGICO DE XOCHIMILCO	104
BIBLIOGRAFÍA	113

INTRODUCCIÓN

Democracia, reforma del Estado, federalismo, política pública, sociedad civil; son todos términos de moda. Sartori diría que ello es bueno, pues solemos repetir incansablemente y hacer alarde de todo lo que es actual. Añade que sin embargo debemos tener cuidado, pues aquello que está de moda suele distorsionarse e inclusive, si no somos cuidadosos, perder cualquier valor real que pueda tener.

Estos términos surgen como respuesta a otros como: centralismo, estatismo o corporativismo que a la vez, en algún momento surgieron como solución a anteriores.

Hoy se crean nuevas formas en las relaciones entre sociedad y gobierno, se generan nuevos modelos administrativos, se amplían y reducen los ámbitos de participación de diversos actores y se redefinen paradigmas que durante décadas habían tenido contenidos inamovibles. Se reforma el Estado.

Democracia, descentralización, concesión, privatización, regionalización, profesionalización y participación social, son sólo algunos de las partes integrales que replantean al Estado. El hecho es que esta reforma existe hoy y dentro de este marco surge otro término: Organización no gubernamental (ONG).

El número de ONG a nivel mundial ha ido incrementándose fuertemente, más aún en los últimos años. En diversos países desarrollados, el Estado ha promovido el surgimiento de éstas organizaciones y ha cedido a ellas la actuación dentro de diversos sectores de interés público, como son; la ayuda emergente en casos de desastres naturales, educación, asistencia social, servicios de salud, agricultura, alivio a la pobreza y protección al medio ambiente.

México no es la excepción. El creciente interés de la sociedad civil en los asuntos públicos, ha hecho de ésta una fuerza cada vez más importante que no debemos pasar por alto. Caravana, fundación, asociación civil o institución de asistencia de iniciativa privada, entre otras, son todas formas de sociedad civil que existen en México y que en el mundo han

aportado la creación de políticas públicas así como formas de administración pública que resultan eficientes con un bajo costo. En países desarrollados, los gobiernos no sólo han abierto espacios para las ONG, inclusive aportan fuentes considerables de financiamiento a éstas con lo que, en conjunto con los recursos propios de estas organizaciones, se llevan a cabo programas y proyectos en los rubros antes mencionados. Es decir se descentralizan y concesionan servicios públicos que el Estado suele prestar y que son responsabilidad del mismo.

Actualmente las ONG a nivel mundial son más que grupos altruistas de voluntarios. Se ha profesionalizado el funcionamiento de estas organizaciones y existen inclusive cursos a nivel de diplomado y maestría en importantes universidades del mundo al respecto. Pero ¿Cuál es el papel de la sociedad civil en nuestro país? ¿A que grado puede participar en la creación de políticas públicas? ¿Qué es lo que enciende el motor de este tipo de asociaciones? ¿A que grado pueden trabajar estas organizaciones con el gobierno? ¿Qué pueden aportar las ONG a la administración pública? ¿Cómo y porque surge la sociedad civil como una nueva fuerza en el marco de la reforma del Estado? ¿Porqué es tan reciente la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos en México?

Estas preguntas surgen como consecuencia del creciente número de agrupaciones civiles que en nuestro país han surgido en los últimos años, y el papel cada vez más importante de éstas a nivel mundial así como por su involucramiento en los asuntos públicos. Sin duda es un tema importante para la administración pública en México por dos razones:

- Es un tema poco estudiado en nuestro país.
- Dentro del esquema de descentralización y concesión y privatización de bienes y servicios públicos, el grado de descentralización hacia la sociedad civil no es muy conocido, ¿Qué ventajas puede traer este tipo de descentralización a la administración pública en México? ¿Qué ventajas tiene sobre la privatización, o el concesionamiento a la iniciativa privada?

A través de un estudio de caso —el del Parque Ecológico de Xochimilco (PEX)— se pretende analizar en lo posible, algunas de las ventajas y desventajas que la concesión de bienes y servicios públicos a ONG pueden tener en México.

El Patronato del Parque Ecológico de Xochimilco, A.C.(PPEXAC) —Asociación civil sin fines de lucro— administra el PEX, un parque público, que fue creado como parte del Rescate Ecológico de Xochimilco, obra inicialmente de gobierno, en la que la sociedad xochimilca y académicos prestigiados, comprometidos con el medio ambiente, exigieron participar convirtiéndolo en un rescate integral.

Las características históricas, culturales y geográficas de la región de Xochimilco en el sur de la ciudad de México, así como las de el rescate ecológico de la región, y la construcción del PEX, hacen a este caso uno digno de estudio, pues involucra una obra pública, la participación de la sociedad civil en política pública, y la concesión de un bien público a una organización no gubernamental. Lo cual implica necesariamente un modelo distinto de administración el cual parece ser exitoso. Si lo es, ¿a qué grado es replicable?

A esta serie de preguntas se suman unas más: ¿Cuál es el sustento teórico por el cual la sociedad civil y las ONG deben participar en aquello que compete al Estado? ¿Sobre que términos legales pueden existir este tipo de organizaciones? Por último, ¿Cuál es teóricamente el límite entre gobierno y ONG, y hasta que grado pueden trabajar juntos?

El presente trabajo surge de una inquietud personal producto de mi trabajo con dos diferentes organizaciones no gubernamentales. La primera, una organización de corte más bien asistencialista que enviaba recursos y ayuda humanitaria a las comunidades chiapanecas afectadas por el conflicto entre el gobierno federal y el EZLN. Aunque intentó crecer a hacia la creación de proyectos de desarrollo sustentable, la inexperiencia de sus miembros y decisiones equivocadas continuas trajeron como consecuencia su disolución. Más recientemente, presté mi servicio social en el Parque ecológico de Xochimilco. Ahí logré formar parte de un equipo de trabajo que más allá de verme como un estudiante más, me permitió integrarme al desarrollo proyecto del parque. Observé de cerca a una organización civil trabajando en la administración de un parque público.

Esta relación de administración pública en manos de un agente externo al gobierno con el consentimiento de éste último atrajo mi atención, pues no se trataba de una concesión

hacia manos privadas donde los concesionarios fungen como empresarios privados. Se trataba de una experiencia distinta, que al ver que en realidad funcionaba me hizo pensar en su replicabilidad, motivo del presente trabajo.

Para el presente estudio se ha dividido esta tesis en dos partes cinco capítulos, un sumario y una sección final de conclusiones. La primera parte corresponde a aspectos teóricos mientras que la segunda a aspectos prácticos que explican el caso del PPEX.

Así, en el capítulo primero se exponen una serie de definiciones que conciernen al Estado, la sociedad y sociedad civil y como están relacionados. Se plantea cual es el marco en que la sociedad civil se integra a la reforma del Estado y de esta última se explican su significado y herramientas principales. Esto con el fin de entender como en el caso mexicano que se expone en el tercer capítulo, la sociedad civil encuentra espacios de actuación.

El capítulo segundo es una compilación de características de las Organizaciones no Gubernamentales, dada la ambigüedad del término, se encontrará que se usan casi indistintamente los términos organización civil, organización del tercer sector, sector voluntario y ONG. Ello es común en la mayoría de la literatura disponible acerca del tema. Se definen características, formas de financiamiento, su relación con los ámbitos académico y gubernamental, así como sus funciones, ventajas y desventajas teóricas.

El capítulo tercero corresponde al conjunto de los capítulos primero y tercero pero aplicados a México.

Fue difícil delimitar el espacio histórico y el espectro político, económico y social. Por ello, no se profundiza demasiado en algunos temas. Lo que corresponde a la conformación del Estado mexicano son una serie de conclusiones que parten del estudio del mismo durante mi permanencia en la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública. Es una síntesis de las características del Estado que no brindaron espacios para que la sociedad civil se desarrollara en México. Posteriormente se explican las causas de apertura de estos espacios a dicho sector y su inclusión más reciente mediante políticas descentralizadoras inmersas en la reforma del Estado. Adicionalmente se realizan una serie de anotaciones sobre la actuación de ONG en México y su relación con lo gubernamental y con la administración pública.

En la segunda parte, el capítulo cuarto trata sobre el marco en el que surge el PPEX. Se explica el proceso histórico de degradación de la zona lacustre de la parte sur de la cuenca

de México y la importancia de estos factores en la participación de la sociedad civil en el Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco.

El capítulo quinto explica el parque, su distribución, funciones y servicios. Se expone la conformación del patronato, sus miembros y estructura así como responsabilidades y cómo es que administra el Parque Ecológico de Xochimilco. Debe notarse que a excepción de lo meramente financiero, la descripción de su administración toma un rumbo cualitativo. El porqué se explica en el segundo capítulo. Sin embargo adelantaremos que no existen formas consensadas de evaluación para ONG, y muchas de sus características no tienen aún criterios cuantitativos de evaluación ya que se prestan a interpretaciones de diversa índole.

Dado a que existen diversos estilos y no un consenso para presentar la información acerca de las referencias y citas bibliográficas se presenta esta nota para aclarar cómo están presentadas en este trabajo.

Cuando se cita en contexto se presenta entre paréntesis el apellido del autor la fecha de la obra y la página.

Cuando se cita textualmente aparece la cita entrecomillada con nota de pie de página con información completa.

En el caso de mencionar una idea general de un artículo, un capítulo o un libro o bien sea una idea basada en el pensamiento de otro autor, aparece entre paréntesis el apellido del autor y la fecha de la obra. Más, si se menciona al autor en contexto, aparecerá sólo la fecha de la publicación de referencia entre paréntesis.

Cuando existe una idea que no se desarrolla pero que pudiera ser de interés al lector y ésta se encuentra plasmada en algún escrito se utiliza pie de página con información general de la publicación.

Previo a la parte final de la tesis, en donde se realizan una serie de conclusiones, he incluido un sumario de los capítulos primero al quinto puntos de los cuales surge la evaluación final del trabajo.

Las conclusiones abarcan de manera global los aspectos que se exponen en la tesis y se intentan relacionar las dos partes del trabajo con el fin de encontrar una respuesta a la propuesta de tomar como ejemplo el modelo del PEX para ser replicado dados los alcances que este tipo administrativo puede tener en México.

Anticiparemos que no se pretende sugerir que el motivo de estudio de este caso sea un ejemplo único aplicable a cualquier circunstancia o que represente todas las ventajas o desventajas que la cesión de espacios públicos a ONG pueda tener. Es simplemente un caso

de los posibles alcances que este tipo de incursión puede tener en la administración pública en México.

En la tarea actual por redefinir los paradigmas entre Estado, gobierno, sociedad y administración pública a medida en que esta se reinventa, esta es sólo una propuesta más en la búsqueda de la eficacia que se requiere para sobrevenir este tiempo de cambios.

CAPÍTULO PRIMERO

DEL ESTADO, SOCIEDAD Y SOCIEDAD CIVIL; REFORMA Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

Contrario a lo que suele ser el primer párrafo de un trabajo de investigación, en donde se establece una pregunta general de la que se busca respuesta, se describe someramente el propósito del capítulo o se hace énfasis en las palabras de algún célebre escritor, comenzaré no por afirmar, sino por decir lo que la primera sección de este trabajo no es. Este capítulo no pretende ser una revisión exhaustiva de la sociedad, y sociedad civil. No pretende ser un registro de toda la literatura disponible acerca del Estado y sus formas y tampoco del gobierno. De ninguna manera se pretende en unas cuantas páginas hacer un análisis profundo de términos como reforma del Estado o descentralización. Sin embargo, para comprender el caso particular objeto de esta tesis — el Parque Ecológico de Xochimilco— me parece indispensable hacer una serie de anotaciones al respecto de éstos últimos, más con el ánimo de dejar en claro el tipo de acepción que se les atribuye en esta tesis y abrir espacio para lo que nos atañe, que el de abrir una discusión de filosofía política al respecto. La idea es partir de lo general y llegar a lo particular.

Comienzo pues con una serie de definiciones de Estado, sociedad y sociedad civil, posteriormente se hace una descripción somera de la reforma del Estado y algunas de las herramientas que utiliza, especialmente la descentralización, para abrir paso a lo que son las ONG.

1.1 Estado, sociedad y sociedad civil, algunas definiciones

El Estado así como la sociedad y la sociedad civil pueden ser vagamente definidos y son términos cuyo significado han tenido varias acepciones. Para el iusnaturalismo, la sociedad civil nace como contraposición a la sociedad natural y en un inicio surge, la primera, como sinónimo de Estado. Por supuesto la concepción de Estado y sociedad civil han ido progresivamente cambiando y hoy son términos prácticamente opuestos.

Solemos hablar de Estado como la conjunción de población, territorio y gobierno. Esta concepción, aunque usual en el ámbito jurídico, no contempla las características determinantes de un Estado Nacional. Manuel Villa escribe en relación al Estado y gobierno mexicanos:

“El Estado es una estructura de organización que garantiza la unidad de la nación, mediante una jerarquización de fuerzas sociales e intereses. Esta jerarquía tiene en su cima a un grupo, dominante, hegemónico, o a una coalición bien estructurada. Esta organización, “que dentro de un territorio reclama para si el legítimo monopolio de la *violencia física legítima*”, se consolida en un aparato militar y una burocracia. Para evitar el conflicto de todos contra todos, el Estado monopoliza la fuerza, pero también se sustenta en el consenso para establecer un dominio legítimo.

El Estado detenta la fuerza de todos, ¿pero quién controla al Estado, al poder absoluto? Como ya he dicho, para controlarlo —someter el uso de su fuerza a la legitimidad— se ha revestido al Estado con el régimen. Así el régimen está constituido por una legalidad y una institucionalidad que, para mayor garantía se integra sobre la base de la división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. La división de poderes busca evitar o por lo menos limitar el abuso, el absolutismo; sin embargo, no garantiza por si misma ni la equidad ni la justicia, ni siquiera el buen gobierno.”¹

A la anterior definición, aunque en ella está implícito, le enfatizaría el sentido de permanencia del Estado. Algún cubano diría “El Estado es la carretera, el gobierno la guala”,² haciendo alusión (en un Estado moderno) precisamente a aquello que siempre está ahí y que es necesario para que sobre él transiten los gobiernos (que es lo que cambia). Por supuesto se podría argumentar que en casos como el de México el gobierno barre sobre el Estado y el primero determina de acuerdo a lo que requiere, cuales son las bases que fundamentan al segundo, lo cual los hace en muchos casos indistintos. De esa discusión es de donde se establecen algunos de los criterios para la reforma del Estado que se mencionarán más adelante.

La sociedad, analizada de manera escueta, son personas que interactúan y que cuyas acciones afectan el comportamiento de sus prójimos (*Audi 1995 p.311*). Esta definición nos es

¹ **Villa, Manuel.** *Los años furiosos 1994 – 1995, La reforma del Estado y el futuro de México*, Porrúa, México 1998. p. 10

² Nombre cotidiano para los camiones públicos de transporte urbano en Cuba.

insuficiente pues analizada de la misma manera la sociedad civil podría ser lo mismo. Vista de forma más amplia tenemos que añadir ciertas concepciones como son reglas comunitarias, metas, costumbres e ideales.

La controversia metodológica más marcada de las concepciones de sociedad es entre holismo e individualismo.³ Por un lado los individualistas plantean que los logros de la sociedad deben ser analizados en términos de los logros de cada uno de sus miembros, dando especial importancia a la necesidad de respetar los derechos individuales evitando sólo ciertos actos que puedan ser contrarios a la promoción del bien social. Filósofos como Hegel, por el contrario, supeditan el individuo al Estado (*Audi 1995 p.311*), donde el individuo cumple con una serie de tareas fundamentales para con los grupos a los que pertenece. El libertarismo en cambio sostiene que el derecho a la libertad individual es fundamental en la sociedad y que ninguna institución puede dirimirla, ven a la sociedad pues, como una asociación de individuos (*Bobbio 1995 p.1521*).

Una visión estandarizada de la sociedad combina elementos de ambos puntos de vista. Los filósofos sociales contemporáneos aceptan que la sociedad tiene obligaciones que no pueden ser vistas como voluntarias para miembros individuales y acuerdan que los derechos individuales, especialmente los civiles como la religión o la libertad de expresión deben ser respetados (*Audi, 1995 p.311*).

Ese consenso es hacia donde pretendo llegar, sin embargo debo añadir:

La sociedad, para los fines de este trabajo, no será analizada como un todo donde se toman en cuenta a cada uno de los habitantes del planeta. Tampoco como grupos de individuos afines en ideas o ambiciones. La sociedad es una unidad de individuos enmarcada dentro de un Estado. Hablar entonces de la sociedad europea o latinoamericana es hablar de un conjunto de sociedades y cualquier conjunto social más pequeño que el que corresponde al Estado (sociedad neoleonense o sociedad xochimilca) es en realidad hablar de grupos sociales, núcleos sociales o de comunidades. Un núcleo social es precisamente la sociedad civil, que en algunos casos si puede trascender las fronteras de un Estado.

La sociedad civil para Kant es sinónimo de sociedad política y de Estado, que nace por contraste a un estado primitivo del hombre donde no hay más leyes que las de la

³ El holismo sostiene que los grupos sociales deben ser estudiados como algo más que la suma total de sus miembros y de las relaciones entre estos (*Abbagnano, 1983 p.621; Audi. 1995 p.335*).

naturaleza.(Bobbio, 1995 p. 1521) En Rousseau la sociedad civil es la sociedad civilizada pero no necesariamente sociedad política, esta última se alcanza a través del contrato social, y Hegel la ve como un paso entre la sociedad natural y el Estado. (Bobbio, 1995 p. 1521) Ya Gramsci distingue entre sociedad política y sociedad civil, donde la segunda es el conjunto de organismos privados y la primera es el Estado; entendiendo a éste como a quien corresponde a la función de hegemonía que el grupo dominante ejercita en toda la sociedad. (Bobbio, 1995 p. 1521)

Hoy, sociedad civil es la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales. La sociedad civil es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos respecto de los cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos ya sea mediándolos o suprimiéndolos. Es la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuestas. (Bobbio, 1995 p.1521) Sin embargo, cuando esto no sucede, surge la parte que creo más relevante en la definición del término; que, la sociedad civil es el campo de varias formas de movilización, de asociación, y de organización de las fuerzas sociales en busca de satisfacer necesidades con las que el Estado no ha cumplido.

1.2 El marco de apertura del Estado hacia la sociedad civil: La Reforma del Estado y la descentralización

¿Qué necesidad tiene el Estado de reformarse? ¿Qué hay detrás de la privatización, desconcentración, descentralización y del concesionamiento de bienes y servicios públicos? ¿Qué necesidad tiene el Estado de abrirse hacia la sociedad civil? ¿Qué ofrecen estos actores que el Estado no pueda lograr por sus propios medios?

El Gigantismo, la hipertrofia, y macrocefalismo —“expresiones utilizadas para referirse a la aparente sobreexpansión de la intervención estatal que malgasta recursos productivos e interfiere en la libre voluntad de actores privados y públicos y que tiende a reducir la optimalidad en la asignación, a distorsionar la división social del trabajo y a dispar

los beneficios del irrestricto funcionamiento del mercado en el que el capitalismo debe basarse⁴ — parecen ser la respuesta.

El Estado latinoamericano moderno es el resultado de la industrialización orientada a las necesidades internas, un modelo basado en la exportación de materias primas y en la sustitución de importaciones, estrategia creada por la CEPAL alimentada por el pensamiento keynesiano de los países avanzados. Bajo este modelo, el Estado fue asumiendo el lugar central como interventor y promotor del desarrollo y la instancia por la cual se prestaba apoyo al mercado por medio de la ampliación de infraestructura, la promoción de las inversiones privadas y una política proteccionista. (Bodemer 1993 p.3) El Estado se expandió a costa de la expropiación de tareas y funciones propias de otras instancias de la vida organizada. (Oszlak 1993 p. 85) Las exigencias administrativas del sistema crecieron a la par del Estado hasta llegar a un punto de rompimiento. La expropiación de funciones reservadas a individuos o instituciones sociales, las hizo todas materia de interés público. (Oszlak 1993 p. 87) El resultado en los años sesenta fue una crisis múltiple de crecimiento, endeudamiento, productividad; una crisis social y del Estado. (Bodemer 1993, p2)

La reforma estatal fungió como respuesta al Estado que había crecido en forma desproporcionada y que no lograba cumplir con todas las tareas que se había atribuido. Oszlak (1993 pp 83-107) explica a la reforma del Estado como la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado; una transformación de las relaciones entre Estado y sociedad, un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben tratarse en ambas esferas.

El propósito de reformar al Estado es el de hacerlo eficiente. Redefinir los límites entre lo público y lo privado implica que el Estado debe desechar el papel de omnipotencia que ha desempeñado; mantener lo que le corresponde, dar al mercado lo que de el mercado es y reconocer las capacidades productivas y el aporte de expresiones de la sociedad civil que no son Estado ni mercado. (Kliksberg, 1998, p.67)

Se trata de redimensionar, lo cual en un Estado *gordo* implica reducir, aunque no necesariamente minimizar; en pocas palabras encontrar el justo medio⁵. Se trata también de

⁴ Oszlak, Oscar, "La reforma del Estado: el día después" en *Reforma del Estado más allá de la privatización*. p.91

⁵ Otros Autores, particularmente Nozik, hablan sí de la minimización e inclusive del Estado ultramínimo (*ultra minimal state*). Ésta es una visión de liberalismo radical que, aunque interesante se basa en especulaciones teóricas para la práctica eliminación del Estado, la cual no nos es de utilidad para los fines de este trabajo.

modernizar las estructuras administrativas y hacer eficiente el gasto público; de profesionalizar la administración. Hacer que el Estado cumpla con la función no sólo del *monopolio legítimo de la violencia* sino con el de ser el rector del desarrollo de una nación.

Las herramientas de las que se sirve el Estado para reformarse son:⁶

Privatización.- El Estado descarga a particulares la responsabilidad de producir ciertos bienes y servicios.

Desmonopolización.- Se reduce el alcance de la actividad estatal por medio de la disminución de la demanda de los bienes producidos y de los servicios estatales y está vinculada con la privatización de empresas públicas que funcionaron como monopolios estatales;

Desregulación.- Se limita la intervención estatal y aumentan los grados de libertad de los actores sociales ampliando los márgenes de la actividad privada y racionaliza las estructuras organizativas del Estado y;

Descentralización.- Que supone un achicamiento del Estado y no una retirada seguida por grupos de decisión y gestión sociales. Le da presencia a la sociedad local en los procesos de decisión y aumenta las oportunidades para que los ciudadanos ejerzan su derecho a intervenir en los asuntos que afectan su vida cotidiana.

Así se transforma el papel del Estado, se reestructura y reduce su aparato institucional, se recorta su dotación de personal y se entregan funciones a otros actores sociales.

Veamos ahora un poco más de cerca a la descentralización. Por el momento se explicará sólo el marco general de ésta y en el segundo capítulo se verán los casos en los que se realiza la descentralización hacia la sociedad civil, particularmente las ONG.

La descentralización puede darse de acuerdo a diversas estrategias que dependen de la relación entre Estado, gobierno y sociedad; del tipo de estructuras gubernamentales y de acuerdo al marco coyuntural que vive un país inmerso dentro de un esquema centralista.

La tendencia de centralizar el poder de decisión en la tarea de gobierno, desencadena como consecuencia, desequilibrios regionales, estructuras estatales verticales y cerradas e inhibe

⁶ Véase Osziak, Oscar, *Op. Cit.* P.92

las identidades regionales y locales. Por el contrario la descentralización transfiere el poder central del gobierno y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen. La descentralización puede responder a un impulso estatal (arriba-abajo), como respuesta a demandas de gobiernos locales que exigen participación en el diseño, implantación y evaluación de políticas públicas (abajo-arriba) (Cabrero, 1998, p.41) o por demandas sociales que exigen la participación de la sociedad civil.

Existen diferentes estrategias por las cuales los gobiernos pueden llevar a cabo acciones descentralizadoras que responden a situaciones sociales y políticas concretas. Enrique las explica:

Estrategia de regulación. Demandas constantes en niveles locales de gobierno y grupos de la sociedad civil que han manifestado el deseo de mayores espacios de participación y decisión. Si esta estrategia no va al ritmo de las exigencias sociales y regionales se genera un esquema de ingobernabilidad en el corto y mediano plazo. En este tipo de estrategias el gobierno central desempeña un papel direccionador del proceso regulador de éstas. Las condiciones para adoptar esta estrategia van ligadas a una madurez en el sistema democrático, cultura de participación y la confianza en una red institucional plenamente consolidada.

Estrategia de control Sociedad relativamente pasiva con poca cultura participativa, sin capacidad orgánica de acción por tradición semiautoritaria o esquemas premodernos de autoridad verticales (caciquismo, clientelismo, intermediarismo) Donde los gobiernos locales se encuentran subordinados al central. Éste tipo de escenarios no sobreviven ante los cambios mundiales económicos y políticos, ya que surgen dinámicas de participación social y regionalismos fuertes. Los mismos gobiernos se convierten en inductores de las políticas descentralizadoras para adecuar estructuras locales. Se generan mecanismos de inclusión de agentes no gubernamentales a la acción pública, este caso es titubeante y excesivamente lento (la descentralización hacia la sociedad civil es vista como un proceso de legitimación de la clase gobernante)

Estrategia de transición: Alto centralismo, poco dinamismo de los gobiernos locales y de la sociedad civil, se va generando un mayor dinamismo de abajo-arriba a medida en que el

gobierno induce la descentralización de arriba-abajo. Esto obliga al gobierno promotor de la descentralización a ir abriendo cada vez más espacios y cambiar el ritmo y orientación de la estrategia para mantener el nivel de gobernabilidad. Es un proceso cruzado debido a un proceso de transición democrática. Se caracteriza por una dinámica de fortalecimiento institucional a partir de que este acepta que su incapacidad de mantener un control absoluto y por el desarrollo de una mayor capacidad orgánica de la sociedad en el ámbito regional y local.

La descentralización es un fenómeno que puede suceder hacia adentro del aparato gubernamental (desconcentración administrativa), hacia otros ámbitos de gobierno (descentralización gubernamental), o hacia la sociedad civil.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Es de la sociedad civil de donde surgen las organizaciones no gubernamentales, aunque éstas no son la única expresión de sociedad civil. La asociación de personas puede tener mil y un formas y cientos de motivos distintos. Formas que van desde clubes de unos cuantos miembros hasta asociaciones religiosas inmensas. En medio de estos existen caravanas, fundaciones, asociaciones civiles, asociaciones de asistencia pública de iniciativa privada, sindicatos, organizaciones vecinales etc. Cada una diferente con un objetivo distinto. ¿Pero que distingue a las ONG de todas estas formas? ¿Qué es lo que hace particulares a las ONG?

2.1 ¿Qué es una ONG?

La definición de ONG ha evolucionado. Existe inclusive cierta disyuntiva sobre el término organización no gubernamental pues habla más de lo que no son, sin dejar claro lo que sí (*Canto, 1998 p.78*). Hay quienes prefieren llamarles organizaciones del tercer sector, sector voluntario u organizaciones civiles. El núcleo que las constituyó durante mucho tiempo fueron las organizaciones sin fines de lucro. De acuerdo al Banco Mundial son “grupos e instituciones que son totalmente o en gran medida, independientes de los gobiernos y se caracterizan principalmente por sus objetivos humanitarios y de cooperación más que comerciales”.⁷ Se trata de organizaciones libres de ciudadanos, que, a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social, realizan acciones tendientes al bienestar público, que pueden sustentar un proyecto global (*Canto 1998, p.79*). En realidad

⁷ **Torres, Blanca.** “Las organizaciones no gubernamentales: Avances de investigación sobre sus características y actuación”, en José Luis Méndez (coord) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centro América*, Porrúa, México, 1998

lo que las distingue del resto de otras formas de sociedad civil es que persiguen intereses públicos, y no intereses particulares de los individuos del grupo que las constituye, es decir son organizaciones privadas de interés público.

Las formas en las que surgen, cómo se organizan y el tipo de actividades que desempeñan las ONG son muy extensas en el presente. Diferentes criterios pueden usarse para clasificarlas: El área de interés (ayuda emergente en casos de desastres naturales, educación, asistencia social, servicios de salud, agricultura, alivio a la pobreza y medio ambiente entre otros), alcance geográfico (regional, local, nacional o internacional) o tipo de actividad (investigación, financiamiento de proyectos, administración, etc).

Una clasificación común las divide primeramente en dos grandes rubros: Internacionales, y locales de base (*indigenous*), y de ahí subdivide a las primeras en intermediarias (*intermediary*) y donadoras (*funding*) y a las segundas en *user* (de usuarios) y operativas (*Biswajit 1987; Annis, 1987, pp.129-133; Landim 1987, p29; Antrobus 1987, p.96*).⁸

Las ONG locales son aquellas que surgen dentro del territorio donde existe un problema a resolver. Son *user* cuando sus miembros son a quienes afecta directamente la solución del problema. Es decir, se crean dentro de las mismas comunidades y por sus miembros son por lo tanto extremadamente localistas. Las intermediarias y operativas en los casos tanto internacional como local respectivamente, son organizaciones civiles externas, creadas para causas cuyas características no afectan directamente los intereses de sus miembros, éstas enfocan su trabajo a una o varias comunidades. Las *donantes*, en el terreno internacional son aquellas que se dedican a conseguir recursos para otras ONG y hasta cierto punto dirigen el desarrollo y la orientación de las mismas de acuerdo a los proyectos que éstas creen son prioritarios. Éstas están muy relacionadas con gobiernos, grandes corporaciones y organismos internacionales como Naciones Unidas, FMI, Banco Mundial, o el BID, que a su vez otorgan recursos de acuerdo a los programas que ellos determinan importantes.

⁸ No existe, un consenso de los términos concretos en español que sirvan como traducción común para las clasificaciones *Indigenous*, *funding*, *user* e *intermediary*, por lo que he elegido términos en español que utiliza Blanca Torres en la su obra anteriormente citada

David Korten⁹ las clasifica en tres generaciones. La primera generación la constituyen aquellas organizaciones que brindan ayuda emergente a través de la distribución de comida, brigadas de rescate etc. Este tipo de organizaciones brinda sólo ayuda a corto plazo y sus actividades no están encaminadas hacia el desarrollo o la sustentabilidad. La segunda generación procura que las acciones sean mas duraderas, y que a través de capacitación, y el trabajo de las comunidades logren éstas por si mismas hacer que perduren los efectos de la ayuda. La tercera generación está conformada por organizaciones que ven insuficientes los métodos empleados por las anteriores generaciones; que creen imposible alcanzar eficazmente el desarrollo si no se tiene en cuenta la situación del entorno y particularmente las acciones gubernamentales. Actúan pues, no directamente con las comunidades sino con organismos públicos y privados que controlan recursos y políticas locales.

Existen otras formas de clasificación. Si lo pensamos, en realidad podemos clasificarlas utilizando cualquier criterio que nos venga a la mano: Por tamaño, estructura interna, afiliación, logros, capacidad de autogestión y sustentabilidad¹⁰ etc. Lo cierto es que hay una gran variedad en las formas de las ONG. Algunas son complejas y jerarquizadas, otras simples e informales. Unas tienen empleados asalariados donde no existe la militancia y otras existen debido a la devoción a la causa de sus miembros (*Frantz, 1987, p.130*). Creo, sin embargo, que lo importante es primeramente definir qué es lo que la ONG hace, si en realidad lo logra y si es útil. En segundo lugar, si cumple con sus objetivos, cómo es que los logra. Y en tercero, si la ONG puede servir como modelo replicable para hacer uso de los métodos de los que dispone en la atención a problemas similares.

2.2 ¿Por qué surgen las ONG?

Así como las políticas públicas, las ONG surgen de la identificación de un problema, que quienes conformarán la organización civil consideran un problema público. Por qué involucrarse, parte de un diagnóstico; comúnmente se crean ONG pues se cree que el Estado

⁹ Ver Korten, David C, "Third Generation NGO Strategies: a key to a people centered development", en *World Development*, vol.15, suplemento, 1987.

¹⁰ Ver Torres, Blanca. "Las Organizaciones no gubernamentales avances de investigación sobre sus características y actuación" en José Luis Méndez (Coordinador), *Organizaciones Civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Porrúa, México 1998.

no ha actuado de manera eficiente y se cree también que se pueden traer mejores soluciones a través de un organismo civil en vez de uno de gobierno. Igual que en las políticas públicas se plantean estrategias y obtienen recursos para posteriormente ejecutarlas.

En Latinoamérica, según Leilah Landim del Instituto de Investigaciones Regionales en Río de Janeiro, Brasil, las ONG surgen como pequeñísimos grupos subalternos asociados generalmente con la iglesia y organizaciones de Naciones Unidas durante los años cincuenta, época en la cual países como México, Brasil y Argentina experimentaban la sustitución de importaciones y la industrialización. Nacen basadas en la idea de “promover el desarrollo, entendido como apoyo para el crecimiento económico y sobrevenimiento del atraso”¹¹, su labor se veía reducido al asistencialismo. A finales de los sesenta se desarrollan. Durante la época del autoritarismo surgen como asociaciones de resistencia y denuncia en donde daban apoyo económico y creaban pequeños proyectos para apoyar la resistencia política de los pobres. En esta etapa es en la cual sustituyen el asistencialismo por proyectos de desarrollo donde las comunidades empiezan verdaderamente a participar. Se les reconoce real importancia hasta los años setenta, donde comienzan además los procesos de democratización de los países latinoamericanos, aún así los Estados no abren verdaderos espacios para su participación y por otro lado, siendo de alguna manera antagónicas, las ONG preferían no participar con el aparato estatal y lo hacían a sus espaldas o más allá del alcance de éste. Con el posterior avance de la democratización, en los años ochenta y noventa, nacen ONG que comienzan a trabajar de acuerdo a programas de gobierno e inclusive a recibir financiamiento del mismo.

La mayoría de las organizaciones civiles son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos cuentan con personalidad jurídica (*Canto 1998 p.80*). ¿Pero de donde provienen? Mi experiencia trabajando con diferentes ONG me dice que en un inicio existe sí, un espíritu de voluntad y altruismo que hace que individuos se reúnan en sociedad civil y realicen acciones encaminadas a la solución de problemas; sin embargo, a medida en que la organización se ve con la necesidad de crecer, tienden a estructurarse de manera más compleja y a

¹¹ Landim, Leilah, “Non-Governmental Organizations in Latin America” en *World Development*, vol.15, suplemento, 1987. pp 29-38

burocratizarse para poder cumplir con su propósito. En el momento en el que pasa de ser de una simple asociación de individuos a una ONG estructurada legalmente —que es cuando obtiene personalidad jurídica— es el momento en que puede desvirtuarse el propósito y sencillamente dejar de funcionar, o por otro lado verdaderamente comenzar a crecer

La eficacia de una ONG depende mucho de quiénes la conforman, cuáles son sus objetivos y cómo los llevan a cabo. En la clasificación de Korten, una ONG de primera generación probablemente no necesite más que de la voluntad de quienes la integren. Se trata de recaudar recursos con los cuales llevar ayuda directa a una comunidad o región. Esta ayuda toma la forma de comida, medicinas, materiales de construcción etc. y no se requiere de una gran estructura organizativa, ni de personalidad jurídica para lograrlo.

Una ONG de segunda o tercera generación sí requiere de cierta profesionalización de quienes trabajan en ella para llevar a cabo programas sustentables de desarrollo. De ahí nacen las estructuras y la burocracia necesaria para que funcionen. Se requiere pagar sueldos, llevar al día una administración contable, investigación, seguimiento etc. Es en este momento cuando se deben hacer decisiones. ¿Cuánto de lo que se recauda con el fin de realizar un cierto objetivo es lo apropiado para gastar en los recursos humanos que se emplean dentro de la organización?

No debemos ser incautos. Pensar que lo único que enciende el motor de las ONG es el altruismo, la buena voluntad o los ideales; se acerca más a la ingenuidad que a un factor real. Detrás de muchas organizaciones del tercer sector existen cantidades multimillonarias de dólares, sueldos muy por arriba de la media, viajes, lujos y hasta cierto poder político. De ninguna manera pretendo desvirtuar el papel positivo que pueden desempeñar las ONG, pero sí dejar claro que existen, como en todo, vicios lamentables.

2.3 La apertura del Estado hacia la sociedad civil.

Se ha establecido según el criterio de David Korten tres tipos básicos de ONG. Este trabajo en lo subsecuente se enfocará únicamente a aquellas de tercera generación, es decir aquellas que se relacionan no sólo con las comunidades sino con otros órganos públicos y privados, especialmente aquellas que tienen una relación específica con el aparato estatal.

Ahora bien, se ha descrito ya, cómo y por qué surgen las organizaciones tercer sector de manera general, a la vez un panorama —de ninguna manera exhaustivo— de la reforma

del Estado y diversos esquemas de descentralización. El funcionamiento de las ONG de tercera generación requiere necesariamente de la existencia de programas gubernamentales cuyos objetivos sean compartidos por ambas partes y que permitan que éstas se involucren. La participación de las organizaciones civiles puede darse entonces, mediante tres formas: La primera consiste en que un gobierno ceda una parte o la totalidad de un proyecto determinado a una organización no gubernamental. La segunda, cuando una organización civil funge como participante en un organismo público y tiene injerencia en las políticas públicas. La tercera como organización civil que sirve como instancia para proponer políticas alternativas

¿Cuándo y por qué sucede lo anterior? O tal vez ¿Cuándo y por qué debería suceder? Frantz (1987) explica algunas de las cualidades, pros y contras Gobierno-ONG en relación a la creación e implementación de programas. Entre ellos están:

- Los gobiernos realizan sus acciones viendo a la sociedad como un todo, tanto social como espacialmente. Las ONG necesariamente tienen perspectivas más restringidas y localizadas.
- Los gobiernos ven el desarrollo en términos nacionales, mientras que las ONG, aunque no descartan el desarrollo nacional, piensan en el en términos parciales dado que responden a intereses de localidades.
- Dado que los gobiernos actúan de manera general, pierden la perspectiva en relación a ciertos grupos sociales. Por medio de la generalización se pierde la profundidad, objetividad y eficacia de las políticas. Las ONG, siendo que actúan en un nivel micro, logran unir eficacia y eficiencia aunque en términos macros su acción no puede ser eficiente.
- Un grupo social, especialmente uno subordinado, es posible que encuentre en una ONG un espacio privilegiado para actuar de acuerdo a su visión de lo que la sociedad debe ser. La reacción ante un programa de gobierno de participación puede ser negativa debido a que piensan que tienen derecho a recibir los beneficios directos de un programa dado que han pagado sus impuestos.

- Los programas gubernamentales corren el riesgo de percibir a distancia las verdaderas situaciones y enfrentarlas sin compromisos reales. Las ONG por naturaleza están comprometidas con los proyectos que llevan a cabo.

Añadiría que los programas gubernamentales requieren de una serie de pasos obligados, así como de una compleja burocracia que excede la necesaria, para poder ser llevados a cabo lo cual se traduce en una serie de incrementos en los costos de programas y proyectos. Las ONG tienen una gran virtud: los esquemas burocráticos —sobre todo si los comparamos a los de un gobierno— son mucho muy reducidos, y son mucho más eficientes en buscar, si se requiere, mejores precios que los de proveedores del sector gubernamental. Todo esto reduce costos y hace más eficientes los servicios que se prestan.

Siguiendo este esquema de razonamiento, a continuación enumero algunas posibles circunstancias en las cuales los gobiernos permiten o deban permitir la actuación de ONG:

- i) Falta de empleados públicos profesionales en el área en cuestión
- ii) Escaso conocimiento del problema por el sector gubernamental
- iii) No se considera un problema de agenda gubernamental
- iv) Falta de presupuesto gubernamental
- v) No es bien recibida la ayuda gubernamental en el territorio donde yace el problema
- vi) Los requisitos burocráticos gubernamentales impiden el buen desarrollo del proyecto
- vii) Las características sociales de la localidad corresponden más a un esquema de participación de ONG que al de un programa de gobierno
- viii) El tipo de problema a solucionar no corresponde a la generalidad
- ix) Existe un atraso de anteriores programas gubernamentales en la localidad que hacen inaplicables nuevos programas
- x) Por las características de las ONG es muy probable que el costo de un proyecto llevado a cabo por éstas, sea mucho menor y más eficiente que el mismo llevado a cabo por un gobierno.

Aunque no se trate de una competencia entre Estado y ONG (*Gordon, 1987, p.iv*); cualquiera que sea la razón, ella implica poca agilidad y eficiencia del aparato estatal. Al

ceder las acciones encaminadas a la resolución de problemas a una ONG, no se está haciendo más que descentralizar determinadas funciones que están enfocadas precisamente a imprimir mayor agilidad y eficiencia en el aparato estatal, y legitimar la acción del Estado ante la sociedad(Cabrero, 1998, p.91).

2.4 La relación gobierno – sociedad civil, algunas consideraciones.

Me parece importante hacer hincapié en el origen de las políticas descentralizadoras hacia la sociedad civil particularmente a ONG. Se estableció que pueden responder a un esquema arriba-abajo o por el contrario a uno abajo-arriba; donde el primero va de acuerdo a impulsos estatales y el segundo a demandas de gobiernos, instituciones locales o sociedad civil. Así, en un esquema de poca cultura de participación, el gobierno central busca que la sociedad participe a través de políticas inducidas de participación. Es decir, crea programas donde se busca que los grupos sociales objeto de políticas de desarrollo sean necesariamente incluidos y donde se les ceda cierto poder de decisión sobre el o los proyectos. Se crean por lo tanto estructuras de participación civil controladas por la autoridad central y el ámbito de decisión de la sociedad está restringido a pormenores del proyecto. En el caso contrario, estamos hablando de políticas reactivas de participación civil. La sociedad exige participar pues quiere tomar parte en las decisiones que están afectando su comunidad, probablemente porque hay un fuerte arraigo e identidad en el grupo social, el ámbito de decisión civil en este caso es probable que sea más amplio. En ambos casos estamos hablando de proyectos que son financiados por el Estado. ¿Dónde entran las ONG dentro de este esquema de participación? Y ¿en qué momento se mezclan las políticas públicas de Estado con los intereses del tercer sector? Se resume a una serie de posibilidades:

- Una ONG ha venido desarrollando un proyecto que en determinado momento se vuelve parte de la agenda gubernamental, el Estado decide involucrarse como agente que financia el proyecto pero cede los espacios de decisión a la ONG.
- Tras la identificación de un problema, el Estado se da cuenta que no tiene la capacidad de actuar de manera eficiente y hace un llamado a una ONG que sí tiene esta capacidad.

- Una ONG ofrece sus servicios al Estado para implementar un proyecto a menor costo y mayor eficiencia a cambio de financiamiento del mismo.
- El Estado decide ceder el espacio de participación y decisión a ONG así como el financiamiento para evitar conflictos con un determinado grupo social, o con la finalidad de legitimar su actuación.

En cualquiera de estos casos es por supuesto posible que no se permita la actuación de ONG ni de ningún tipo de sociedad civil, y que por el contrario se promueva la privatización o la concesión de un bien o servicio a particulares. Sin embargo, comúnmente el ámbito en el que actúan las ONG es uno en el que no hay grandes retribuciones económicas (o incluso ninguna).

2.5 El compromiso en el tercer sector.

Dentro del área de comportamiento organizacional (*organizational behavior*)¹² el compromiso se concibe como la medida en la que el individuo se identifica y se involucra dentro de una organización. Desde esta perspectiva, el catalizador que genera el compromiso de un individuo son mecanismos sociales informales, donde hacia adentro de la organización los participantes crean valores y normas internas a través de la socialización que ayudan a la formación de conocimientos en el individuo y tienen como resultado final un mayor compromiso del individuo hacia la organización. Se observa también la importancia del liderazgo, transformacional, carismático, o visionario (*transformational, charismatic & visionary leadership*) mediante el cual se identifique y clarifique la visión de la organización para generar compromiso entre sus miembros. Así se crea congruencia entre ellos y con los fines de la organización. Adicionalmente la naturaleza estructural de las organizaciones afecta también el nivel de compromiso del individuo.

Una de las principales razones por las cuales las ONG resultan ser eficientes a un bajo costo, es que se sirven del trabajo de voluntarios. Dentro de un esquema organizacional, ya

¹² Esta disciplina se enfoca principalmente a los factores que influyen la forma en la que se involucran la calidad de los individuos y el desempeño de una organización, así como qué características organizacionales dan forma a la actitud en el trabajo de los individuos. Para una compilación bibliográfica de esta disciplina véase Robertson, Peter J. y Tang,

sea horizontal o vertical, para que el trabajo de voluntarios sea eficiente se requiere del compromiso de los mismos con la causa que persigue la ONG, no sólo de los voluntarios pero también de quienes dirigen la organización. Aunque se ha dicho que existen excepciones, por lo regular quienes trabajan en organizaciones civiles no gozan de grandes sueldos y prestaciones; entonces, qué, si no el compromiso con los fines que persigue una organización impulsa la motivación de quienes las integran, para lograr la eficacia en el trabajo que éstas desempeñan.

Lo anterior no debe generalizarse. Pues existen ONG que funcionan como empresas. Donde la austeridad económica no es una característica.

2.6 El carácter académico y de investigación de las ONG

Una característica de reciente interés en el tercer sector es la aportación que éste puede tener para la investigación, específicamente la investigación-acción-participativa¹³, y el vínculo que, aunque estrecho hoy, puede crecer y establecerse formalmente con el mundo académico. Existe la consciente necesidad entre ONG para una mayor preservación y acumulación de los conocimientos y la creación de memorias (*Gordon 1987, p.xi*).

La mayoría de las organizaciones voluntarias tienen la necesidad de conocer para actuar, por ello necesitan de grupos de investigadores que se inserten en las estructuras cotidianas de la sociedad para generar un conocimiento propio. Las ONG logran acercarse a los procesos sociales de manera directa y sin academismos, pero no es usual que sistematicen los conocimientos provenientes de la acción. Por la importancia del tercer sector en la solución de problemas sociales, se debería reconocer la relevancia que tendría una colaboración de carácter más permanente del sector académico con las organizaciones civiles (*Schteingart, 1998 p.75*). Además la investigación puede ser una herramienta útil para la posterior utilización de esquemas de trabajo comprobados exitosos por otras organizaciones (*Gordon 1987, p.xi*).

Shui-Yan. "The Role of Commitment in Collective Action: Comparing the Organizational Behavior and Rational Choice Perspectives", *Public Administration Review*, Vol.55, No.1, Enero/Febrero 1995.

¹³ Ver, **Schteingart, Marta**, "La investigación-acción y las relaciones entre organizaciones no gubernamentales y sector académico", en José Luis Méndez (coord) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centro América*, Porrúa, México, 1998

Un vínculo reciente entre las ONG y el sector académico es la especialización profesional dentro del tercer sector. Existen hoy, cursos de administración, y desarrollo de proyectos de ONG a nivel de diplomado y maestría. La Universidad que se encuentra a la cabeza en este aspecto es la John Hopkins University. Sin duda, a medida en que existan más programas de este tipo en diferentes universidades del mundo, el vínculo entre las organizaciones civiles y el sector académico será mayor.

2.7 Financiamiento y sus riesgos: la independencia del sector no gubernamental

Las fuentes de financiamiento de las ONG pueden resumirse en tres rubros fundamentales, captación propia de recursos, donaciones privadas, y financiamiento gubernamental. Cada uno implica ciertas ventajas y desventajas que van desde el monto de los recursos que pueden recibirse, es decir la cantidad de dinero que ingresa a una ONG que puede ser mayor o menor dependiendo del tipo de financiamiento que recibe, hasta el sacrificio de la independencia de acción de la organización precisamente por el tipo de agente que otorga los recursos y qué es lo que éste espera a cambio.

La forma que seguramente menos compromete a una organización civil es la generación propia de recursos. Sin embargo es muy probable que se pierda eficiencia y que los montos de dinero que se generen no sean muy elevados. En principio, se ha dicho que las ONG por lo general logran hacer un uso más eficiente de los recursos de los que disponen, sin embargo esto de ninguna manera significa que puedan ser eficaces en la generación de los mismos.

Las formas de captación de recursos propios se ven reducidas a una serie de posibilidades: la que yo denomino como callejear¹⁴ (rifas, tómbolas, *botéo*, venta de pequeñas artesanías u objetos ornamentales, tarjetas, dulces etc), la organización de eventos especiales (conciertos, obras de teatro, kermesse s, etc.) o el cobro por los servicios que se prestan. Cabe señalar que la regla de, a mayor inversión mayor ganancia, pero a la vez mayor riesgo, aplica inequívocamente a las dos primeras formas.

¹⁴ Este es el caso común de pequeñas organizaciones que se dedican a educación especial, servicios de salud o que atienden necesidades de personas desamparadas en grandes ciudades. Este tipo de captación de recursos es fácil de observar en la Cd. de México, aunque siempre se puede dudar de la legitimidad e inclusive de la existencia de muchas de estas organizaciones.

El caso del *callejeo* implica poca infraestructura, poca inversión y una ganancia relativamente baja. Por otro lado, un evento bien organizado puede generar de medianas a grandes cantidades de dinero en un sólo día. Sin embargo, se requiere de una infraestructura y organización mucho mayores que en las del primer caso y no quien sea puede organizar un evento exitoso cualquier día; los riesgos son mayores.

El tercer caso resulta interesante pues genera una controversia, sobre todo si identificamos a las ONG con el no-lucro, altruismo y voluntarismo. La primera pregunta es si se considera ético, y si siendo que los grupos a quien está dirigida la ayuda comúnmente no poseen recursos económicos, pueden éstos pagar los servicios de una ONG.

La inclinación de algunas ONG para cobrar por sus servicios, va muy ligada al carácter de la ONG y al tipo de servicio que se presta. Debe mencionarse que ante la escasez de recursos normalmente disponibles para organizaciones civiles, éstas recurren a cualquier medio para conseguirlos (*Antrobus, 1987 p. 97*), y cuando no existen fuentes alternas, el cobro por servicios a resultado en la innovación.

Dos formas comunes son: Que de los proyectos de desarrollo que se realizan en comunidades, cuando estos implican generación de recursos para los miembros de la misma, los beneficiarios otorguen un porcentaje de los recursos a la ONG hasta cubrir los gastos de la misma. La segunda implica no el cobro de dinero sino de los mismos bienes que le fueron otorgados a la comunidad con un interés sobre el mismo bien. Un ejemplo de esto es utilizado en México. Consiste en que la ONG dé a familias de una comunidad un número determinado de cierto animal. Además de los animales, capacita a las familias para criarlos y éstas a su vez, en un determinado lapso de tiempo, deben regresar una mayor cantidad de crías que las que les fueron dadas. La ONG ahora tendrá más animales para continuar con su proyecto a una mayor escala con la capacidad de beneficiar a un número más alto de familias. Ésta forma de cobro implica también que quienes reciben la ayuda no lo vean como simple regalo o altruismo, sino que sientan una responsabilidad para quienes les han otorgado ayuda.

Fuente importante de ingresos para ONG es la que corresponde a donaciones de la iniciativa privada, donaciones que en el caso de empresas privadas, son comúnmente deducibles de impuestos. Incluye además el financiamiento por parte de otras ONG

especialmente las que se dedican a conseguir recursos (*funding NGO's*), para organizaciones mas pequeñas. Esta forma de ingresos implica cierta mercadotecnia de las organizaciones civiles,¹⁵ donde la organización debe vender la idea de un proyecto a los posibles donadores, y que en muchos casos son sometidas a los caprichos e ideas para reformar los proyectos por parte de los donadores.

Por último encontramos el financiamiento gubernamental que abarca también el de organizaciones internacionales como Naciones Unidas, que es, por el tamaño e infraestructura de los donadores el que puede proveer mayores recursos. Sin embargo, muchas ONG se muestran reticentes para recibir este tipo de financiamiento dada la característica *no gubernamental* de estas organizaciones. A ello se suma la intención de los gobiernos para tener el control de los proyectos dado que son ellos quienes los financian, además de que para recibir financiamiento de organismos internacionales, muchas veces se requiere de la aprobación y apoyo gubernamental (*Antrobus, 1987 p.100*). Pero repetimos lo dicho por Peggy Antrobus: ante la escasez de recursos normalmente disponibles para organizaciones civiles, éstas recurren a cualquier medio para conseguirlos.

Las organizaciones no gubernamentales- gubernamentales. ¿Cuál es el grado de transferencia de responsabilidades de gobierno que se deben ceder al tercer sector? Pregunta Brian O'Connell,¹⁶ ¿Debemos ver a las organizaciones civiles como un gobierno alterno, o al contrario como agentes para mantener un gobierno responsable y honesto? Y finalmente, ¿Si las ONG participan en programas gubernamentales, financiados por gobiernos y actúan de acuerdo a lo que les pide el mismo, entonces qué caso tiene que existan?

Existen gobiernos que consideran a las ONG como canales de presión externa y agentes distorsionadores de prioridades nacionales, así como competencia en la atracción de ayuda internacional que podría canalizarse a proyectos gubernamentales *más adecuados*, aunque también hay gobiernos , cuáles observan en las organizaciones civiles la posibilidad de reducir costos en el gasto social sin sacrificar los mismos programas (*Torres 1998, p.50*).

¹⁵ Véase Rodil Urrego, Florencio. "La mercadotecnia en las organizaciones no lucrativas" en Ibarra Colado, Eduardo y Montaña Irose, Luis. *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, UAM/Porrúa, México, 1991.

¹⁶ Véase **O'Connell Brian**, "A mayor transfer in the voluntary sector: proceed with caution" *Public administration Review*, Mayo/Junio 1996, Vol. 56, No 3.

Si se delegan estas responsabilidades sociales a ONG, es indispensable que el gobierno mantenga un estrecho vínculo con ellas, pues debe asegurarse que cumplan con lo que su política social establece, lo cual se resuelve en una merma del propósito que originalmente tienen las organizaciones civiles que, con el apoyo gubernamental a largo plazo, tienden a convertirse en entidades cuasi-gubernamentales con valor decreciente como fuerza independiente (O'Connell 1996 p. 224), a ellas las llamamos organizaciones no gubernamentales – gubernamentales.

Parecería ser que se deben someter a una balanza, las cantidades de dinero que pueden obtenerse de las distintas fuentes que proveen financiamiento, *versus* los riesgos que el propio financiamiento implica. Esto me parece que se resuelve hasta cierto punto tras una serie de consideraciones: cualitativas, cuantitativas y éticas que incluyen:

- i) Determinar qué se puede y qué no se puede hacer con o sin un determinado financiamiento.
- ii) Analizar hasta que grado se cumplen con las expectativas de un proyecto ante las presiones de los agentes donadores.
- iii) Considerar si las propuestas o condiciones que proponen los donadores benefician o perjudican el proyecto y hasta que grado.
- iv) Determinar si estas propuestas o condiciones van en contra de la naturaleza ética del proyecto.
- v) Ponderar que tanto más se puede lograr al recibir un supuesto financiamiento a cambio de sacrificar algunos aspectos del mismo.
- vi) Definir si se puede llevar a cabo el proyecto sin contar con determinado financiamiento.
- vii) Concluir si ante las peticiones de los agentes donadores es mejor no llevar a cabo el proyecto.

2.8 ¿Cómo medir la eficacia?

Evaluar a las ONG resulta difícil, pues hasta cierto punto, éstas organizaciones pueden manejar sus recursos discrecionalmente lo cual implica un criterio de auto evaluación. Por otro lado, si son dependientes de recursos provenientes de otras ONG o de gobiernos u

organizaciones internacionales la evaluación dependerá de dichos agentes externos. Es aún más complicado cuando se trata de las áreas de medición de parámetros de desempeño intangibles, efectividad global organizacional, y juicio de la sinergia de factores que afectan la efectividad de las organizaciones, áreas que no han sido desarrolladas (*Sen, 1987*).

En un principio se dijo que lo importaba era qué es lo que se hacía y si se hacía bien. Pero quién lo determina y cómo, si no existen acuerdos en los criterios para medir dicha eficacia entre gobiernos, donantes y ONG intermediarias y de base.

Algunos de los criterios propuestos para la evaluación de ONG son los siguientes: (*Torres 1998 p.53; Bebbington, 1987, p.118*)

- Capacidad de innovación y desarrollo de nuevas tecnologías
- Adaptación a nuevas situaciones y comunidades
- Desarrollo de las capacidades de las comunidades donde se llevan a cabo los proyectos
- Creación de vínculos eficientes entre los actores involucrados

Sen (1987), por su parte propone una serie de mecanismos y entes diversos para evaluar a las ONG:

1. Las comunidades si se toman éstas en cuenta como fuente de demanda.
2. ONG donantes como sistemas de monitoreo de desempeño.
3. Agencias intermediarias que prestan servicios de consultoría a ONG.
4. El establecimiento de claras metas y objetivos que puedan ser evaluados cuantitativamente.
5. La auto evaluación objetiva.

Es claro que debe haber investigación y discusiones más profundas para alcanzar criterios consensados para la evaluación de las ONG, sobre todo a medida que estas cobran mayor importancia en diferentes actividades públicas, así como en proyectos privados y de gobierno. Debemos recordar que cada vez son más las organizaciones civiles que existen a nivel mundial, y cada día mayores sus responsabilidades. Si no existen estos criterios objetivos de evaluación, pronto nos podríamos encontrar (sin ánimo de ser sensacionalista)

ante un monstruo el cual no podemos explicar y, que si se saliera de control, podría ser uno difícil de detener.

CAPÍTULO TERCERO

DEL ESTADO, ONG, Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

El Estado mexicano moderno halla sus bases en el movimiento revolucionario de principios de siglo. Fue la revolución de 1910 la que sustentó la legitimidad del régimen gubernamental durante más de 70 años. Tras la revolución mexicana se crea no sólo un régimen político, también, un modelo económico y una política social que subsistieron prácticamente intactos hasta los años ochenta. Este modelo económico-político-social trajo, de acuerdo a diversos autores, muchos beneficios al país durante largos años pero también grandes desaciertos. Es a finales de los años sesenta cuando comienza a desquebrajarse el sistema, que según muchos cayó por su propio peso, pero que logró mantenerse aún vivo hasta la década de los ochenta cuando se comienzan a vislumbrar ciertos cambios en los esquemas económicos y políticos tradicionales. Hacia el fin de la década se dan una serie de giros radicales para la llamada reforma del Estado.

Es importante comprender la gran ausencia de la sociedad civil en México durante varias décadas causada por un factor primordial: El estatismo emanado de la revolución. Estatismo del cual se desprenden varios fenómenos, entre ellos el papel arbitral del Estado sustentado en el presidencialismo; el excesivo centralismo y la falta de un contrapeso en el poder legislativo a causa de una representación en el congreso de la misma clase política del ejecutivo; un partido de Estado; el corporativismo empresarial, laboral y popular; el afianzamiento de oligarquías locales a su dominio y, la reducción de la demanda social a la dimensión de los intereses de la clase dirigente.

Lo que se pretende hacer, es una descripción de cómo es que la sociedad civil comienza a crearse claros espacios de participación dentro del panorama social, económico y político que se había venido desarrollando desde el término de la revolución mexicana y como se correlacionan la posterior reforma del Estado en México y el surgimiento de ONG y su participación en políticas públicas en años recientes.

3.1 La unificación política, económica y social

Se habla no de una sino de varias revoluciones. Decenas de grupos revolucionarios (unos más importantes que otros) que surgían en diferentes regiones del país participaron en dicho movimiento y cada grupo —con liderazgo de carácter personal comprometido con las masas que comandaban, pero autoritarios y caudillistas (*Villa 1998, p.27*)—, perseguían intereses particulares a la región de la que provenían. Con todo esto se habían logrado formar alianzas regionales y en general una coalición revolucionaria que permitió derrocar el régimen porfirista en un lapso de tiempo relativamente corto.

La guerra no había terminado. La construcción de un nuevo régimen requeriría de más tiempo. Las pugnas por el poder central y regional eran claras y recias. Asesinatos políticos, sucesiones presidenciales de dudosa legitimidad electoral y una de serie características cuasi-anárquicas — difíciles de soslayar tras el intento de cambiar de régimen mediante usos violentos— fueron una constante en la vida del país durante los años subsecuentes a la lucha armada. El panorama general era el de un territorio en el que existían mas de mil partidos políticos cuyos integrantes —que no representaban la demandas de los sectores populares locales (*Meyer, 1997, pp.1276- 98*)— habían participado de alguna forma en la revolución y se sentían todos, por este hecho, con derecho a gobernar.¹⁷

La creación del PNR por el presidente Plutarco Elías Calles en 1929, pone fin a esta insostenible lucha interna por el poder. El partido agrupaba en una sola fuerza, a todos los grupos políticos del país, se unificaba e institucionalizaba a la gran familia revolucionaria y se formaba por consiguiente un partido de Estado que hallaba su legitimidad no en las bases populares, no en una propuesta de Nación, sino, como diría Krauze (*1997*) en las balas de la revolución. Éste es el paso fundamental hacia la consolidación del Estado moderno mexicano, que además, con la derrota de los cristeros en el mismo año, fincó su dominio transformador y modernizador sobre la sociedad como agente difusor de cultura y los valores nacionales (*Villa, 1998 p.40*).

El nuevo régimen político tendría ahora que incorporar al cuerpo social. Las demandas sociales se habían establecido ya como tarea fundamental del Estado en la

¹⁷ **Jiménez Guzmán, Rodolfo**, *Apuntes de cátedra del Seminario de Análisis Político de la coyuntura en México*, Curso impartido en la UNAM campus Acatlán, 1997.

constitución de 1917, entre las principales la de la propiedad de la tierra. Es pues que en 1936 comienzan a cambiarse las bases sociales del partido y se incorpora al sector obrero bajo la dirección de la CTM y más tarde, una vez disuelto el PNR y formado el PRM, a las masas agremiadas de campesinos mediante uso de la reforma agraria representados por la CNC, centralizando, en vez de regionalizar, la lucha agraria y distribución de tierras y, compensando el control caciquil local mediante pactos, previa profesionalización del ejército y la militarización de los caudillos que obtuvieron rangos y puestos a cambio de ser sometidos a un poder central. (Villa, 1998 p.47)

El poder central de carácter presidencialista ampliado durante el gobierno cardenista se hizo aún mayor por la fisonomía económica moldeada bajo dirección estatal. La expropiación petrolera y la creación de PEMEX aunada a la quiebra de la banca privada y la creación de NAFINSA entre otras instituciones de crédito estatales que cubrieron el financiamiento que la banca privada ya no podía otorgar, impulsaron el papel rector del Estado en la economía. No sólo había una inversión directa por parte del Estado, PEMEX, dadas las bajas en la exportación, se dedicaría a abastecer el mercado interno a precios bajos para fomentar el crecimiento de la industria que se enfocaría también a satisfacer el mercado interno. (Meyer, 1997, pp. 1276- 98)

El modelo de sustitución de importaciones impulsó la creación de cientos de industrias de participación estatal que requirió de un Estado que se iría ampliando hasta principios de los años ochenta. La situación mundial durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, particularmente el inicio de la segunda guerra mundial, permitió que el modelo de crecimiento hacia adentro funcionara y que principiara el periodo conocido como el milagro mexicano.

3.2 ¿Sociedad Civil?

El aparato estatal amalgamó el poder político, la dirección social y la economía del país: un Estado plenipotenciario que logró brindarse estabilidad y un crecimiento económico constante. Se supeditó la agricultura a la industria, se generó un proceso de urbanización, estabilidad cambiaria, y un equilibrio de precios y salarios además de un crecimiento sostenido de 6 por ciento anual (INSOL, 1994 p. 10). Sin embargo, el Estado se había inmiscuido de tal forma en tantos (tal vez todos) los aspectos del desarrollo del país que no

permitió el desarrollo natural producto de la competencia no sólo económica, sino de ideas, posiciones políticas, y formas alternas de organización, desarrollo y crecimiento individual o comunitario: libertad de expresión, libre mercado, mucho menos democracia o participación política. No sólo monopolizó las funciones públicas que le correspondían, se inmiscuyó en las tareas privadas que no.

“Además de lograr el monopolio de la violencia, monopolizó también toda la iniciativa política de la representación de intereses de los grupos sociales fundamentales, y toda la iniciativa político-administrativa de la producción y prestación de bienes y servicios públicos”¹⁸

De ahí esta ausencia participativa en lo general de la sociedad civil, consecuencia de un aparato estatal que no era producto de las bases sociales. Al contrario, una vez conformado, se incorporaron a éstas para sustentar la legitimidad del régimen. No es que no existiese porque no desapareció, simplemente no existían los espacios para que la sociedad civil se desarrollara e impulsara nuevos cambios e ideas de manera independiente al régimen.

Si bien la sociedad civil y sus formas, como dicho anteriormente, parten de la asociación privada de individuos, ésta encontró cause para llevar a cabo obras de caridad, beneficencia y llano asistencialismo en la iglesia católica mexicana, y otras organizaciones religiosas inclusive internacionales¹⁹ así como en algunas asociaciones civiles de carácter altruista, y en menor medida en asociaciones de tinte político y medios impresos . La mayoría de estos tipos de asociación no fueron bien recibidos por el gobierno y la forma de pensar de los mismos era vista como una amenaza para el país.

¹⁸ **Aguilar Villanueva, Luis F.** “El modelo redimensionador supuestos y límites”, El Colegio de México, México 1994.

¹⁹ Tal es el caso del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) una asociación civil de origen americano protestante que empezó a operar en México en los años treinta como consecuencia de Wycliffe Bible translators con la idea de estudiar las diversas lenguas indígenas mexicanas con tres objetivos fundamentales. Primero, realizar estudios gramaticales de las lenguas y hacer diccionarios de las mismas. Segundo, enseñar a leer en su propia lengua a las comunidades indígenas mexicanas. Tercero, traducir la Biblia a las diferentes lenguas indígenas con la intención directa de que estos grupos la pudieran leer y así catequizarlos (*McQuown*). Aunque el ILV sigue operando en México hoy en día, el gobierno, a principios de los ochenta, lo vio como una amenaza retirándolos de los espacios que tenían concesionados, negándoles el ingreso al país a nuevos investigadores, y expulsando a los que intentaban renovar sus visas de trabajo. Ello redujo su operatividad y los dejó con sólo dos centros de operación en Ismiquilpan, Hgo. y Mitla, Oax.

Coinciden diversos autores en que la primera muestra clara de sociedad civil organizada que veló por intereses públicos no atendidos adecuadamente por las instancias gubernamentales es en 1985 tras los terremotos que sacudieron en septiembre de ese año al país y que dejaron innumerable cantidad de víctimas y damnificados. Lo anterior, sin hacer a un lado el hecho de que la sociedad civil había hecho sentir su presencia ya en 1968. Sin embargo, producto de los temblores de 1985, fueron cientos de asociaciones civiles, algunas temporales, muchas otras que persistieron y que inclusive cambiaron hacia otras líneas de acción. Esta experiencia probó la eficacia de las organizaciones civiles, de la capacidad de las estructuras menos rígidas y de las burocracias simples producto del trabajo de voluntarios que para 1988 se habían multiplicado encontrando una expresión política (*Pérez, García 1988, p.195*).

Coinciden pues, en la década de los ochenta dos factores importantes para el presente estudio. Por un lado, mostrada durante los setenta la insuficiencia del aparato estatal para mantener el modelo de desarrollo que había persistido desde el cardenismo, en conjunto con la forma de intervencionismo público que había alejado al Estado de sus objetivos originales, el inicio de una serie de reestructuraciones de orden económico-administrativo que pretendían dar mayor eficiencia a las instancias gubernamentales, reducir el aparato burocrático estatal, abrir al país a la competencia del mercado internacional e iniciar la venta de empresas públicas no estratégicas que funcionaban en números rojos. Por otro lado, cobraban vigor nuevas y viejas fuerzas políticas, algunas, escisiones del propio partido y la sociedad civil se organizaba consciente de las limitaciones que el gobierno tenía para responder a las demandas sociales.

Lo que debería parecer curioso es que ambas partes, con conocimiento de dicha insuficiencia, no decidieran trabajar en conjunto. Al contrario, no es curioso que la sociedad civil se encaminara a la creación de ONG para atender los casos externos al interés gubernamental, mientras que el gobierno disque atendía, y a medias, las supuestas demandas de las bases sociales del partido, jactándose además de ello cuando lo que hacía era lo contrario.

3.3 Descentralización en el marco de la reforma del Estado en México

La experiencia del México posrevolucionario deja en claro la supeditación del cuerpo social ante la clase dirigente catalizador de la escasa participación e interés de la sociedad en los asuntos políticos, públicos, y sociales; cuestión que comienza a transformarse en los años ochenta. En el sexenio que corresponde a los años 1988-1994, existe sin embargo un nuevo acercamiento del gobierno con la sociedad civil. Aunque los primeros pasos hacia de la reforma del Estado se dan durante la administración de Miguel de la Madrid, la supuesta reforma toma verdadera fuerza en el sexenio siguiente.

Para el discurso oficial el futuro desarrollo nacional debía basarse en la modernización de todos los aspectos del país, impulsar un verdadero federalismo dejando atrás el centralismo, hacer del Estado no un productor y comerciante, sino uno que velara por la justicia social, impulsar cambios democráticos, virar hacia un modelo económico de economía de mercado abriendo las puertas del país a un mundo en incipiente globalización, darle mayor importancia al desarrollo individual sin dejar a un lado el desarrollo comunitario, sanear las finanzas públicas a través de la planeación eficaz del gasto público y no sólo la reducción sino el redimensionamiento del aparato estatal: una reforma eficaz para un Estado eficiente. “Un Estado que funcionara en el ámbito de lo que colectivamente se acuerda que éste debe hacer y no uno que se dedicara a proyectar fantasías colectivas y proyectos de *grandeus* nacional que no pueden ser hechas realidad²⁰.”

La importancia no tanto del hecho en si, sino de la idea detrás de la reforma del Estado, es que lo que aparentemente es cuantitativo (el tamaño del Estado) se convierte, porque va de la mano, en estructuras y nuevas relaciones cualitativas, entre ellas la supuesta nueva relación con la sociedad civil.

La reforma del Estado se estructuró en cuatro dimensiones: política, económica, constitucional y social. A continuación se da un brevísimo esbozo de éstas y posteriormente nos concentraremos en lo referente al aspecto social y la descentralización hacia la sociedad civil que primordialmente nos compete. Debe recalcarse que los cuatro aspectos de la reforma están intrínsecamente relacionados y que en muchos casos una parte no existe sin la otra. Es decir, la descentralización compete al aspecto económico, sin embargo la

²⁰ Aguilar L. Op. Cit.

descentralización a la sociedad civil compete a ambos y todo en conjunto parte de una idea política de como deben darse las nuevas relaciones entre sociedad y gobierno.

Aspecto político. Modernización de estructuras políticas para la apertura de espacios a la participación y a la expresión plural de la sociedad creando una nueva relación entre ésta y el Estado. Apertura a un sistema pluripartidista, respeto a las ideas y pensamientos de los distintos actores políticos, propiciar una creciente participación social, promover una relación estrecha entre electores y elegidos, fortalecimiento de los espacios políticos locales específicamente el municipio.

Aspecto económico. Venta, transferencia, liquidación y fusión de empresas públicas (desincorporación), privatización, concesión y contratación de servicios privados, eliminación de subsidios generalizados, desregulación económica, control del gasto público, renegociación de la deuda externa y reforma fiscal, aumento de la inversión pública y gasto social. Hacer que la fortaleza económica recaiga no en el tamaño sino en la capacidad para crear propiciar e inducir condiciones para el desarrollo.

Aspecto constitucional. Reforma de artículos constitucionales, leyes y reglamentos en materias educativas, del campo, la relación del Estado con la Iglesia, los derechos humanos, la participación de la mujer, así como garantías para los pueblos indígenas.

Aspecto social. La reforma social pretendió generar nuevas relaciones entre gobierno y sociedad mediante el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) bajo la tesis de que el bienestar social y la calidad de vida no son responsabilidad exclusiva del Estado, y que los recursos estatales son escasos (*INSOL, 1994 p.73*). Se eliminaron, de acuerdo al discurso oficial, las prácticas paternalistas y populistas posibilitando la participación comunitaria, libre y solidaria y una corresponsabilidad de la sociedad con el Estado, dibujando así una nueva relación entre ambas partes (*INSOL, 1994 p.73*).

Las dos principales vías, diría yo, utilizadas para agilizar el funcionamiento del aparato estatal en México, son la reducción o redimensionamiento —que disminuye su probabilidad de decisiones equivocadas en campos de acción gubernamentales no tratables (*Aguilar, 1994*)— y la delegación de funciones públicas a otros actores dentro y fuera de los tres niveles de gobierno —que da un nuevo ritmo a las decisiones gubernamentales—. Lo

primero se da entre otras cosas, pero primordialmente, mediante la privatización, lo segundo mediante la descentralización.

La privatización ha sido un proceso doloroso para muchos mexicanos que ven en él como se resquebraja la Nación que los libros de texto oficiales les enseñaron era suya. Es para muchos muestra axiomática del neoliberalismo a ultranza y ven a éste como un demonio que amenaza acabar con las garantías sociales y las riquezas que los individuos y las comunidades han producido y que pertenecen a todos. Sea o no cierto, para 1981 el número de empresas públicas en México era de mil 155, muchas que ni siquiera eran rentables y que absorbían amplias proporciones del presupuesto nacional. El gobierno comenzó a deshacerse de éstas junto con otras que sí lo eran pero que no se consideraban estratégicas, no realizando necesariamente el mejor plan de venta a particulares en todos los casos.

La descentralización en cambio, es un proceso que ha llevado tiempo y que aún no se ha concretado en la medida en que una gran cantidad de analistas consideran necesario. Inclusive, como veremos, algunos procesos de descentralización implicaron una seria centralización.

El proceso de descentralización en México —aún no consumado cabalmente— no se aleja en sus supuestos de los fundamentos teóricos expuestos en el primer capítulo de este trabajo. Al entregarse a comunidades locales, estados y municipios, mayores facultades de decisión sobre las localidades así como ingresos directos de las mismas al tiempo que se entregan algunas de estas facultades a otros actores sociales (sociedad civil e iniciativa privada), se pretende que el impacto de las políticas descentralizadoras, se resuelva hacia una mayor participación e involucramiento de comunidades en la formulación de programas y proyectos de desarrollo regional. Se parte entonces del supuesto (cuestión bastante obvia) de que las localidades tienen una mayor comprensión de los problemas que atañen a sus comunidades y (cuestión no tan obvia) que ellas cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios para resolverlos.

Robert Putman (1995) en su muy difundido trabajo, explica como los procesos regionalizadores en Italia han provocado un efecto positivo en el desarrollo local y efectivamente una mayor participación cívica en los aspectos públicos que van desde mayores demandas de la población hacia los gobiernos regionales hasta una participación más activa en los procesos políticos, así como un creciente número de asociaciones civiles

producto de una sociedad civil fuerte que contribuyen a la efectividad y estabilidad de un gobierno democrático.

La experiencia italiana de ninguna manera crea una regla respecto a los efectos de las políticas descentralizadoras en la participación cívica, pues estas políticas no existen al margen de factores socioculturales y socioeconómicos así como del desempeño tradicional y nuevo de las instituciones²¹. Sin embargo, el estudio de Putman sí augura ciertas tendencias derivadas de las mismas que en gran medida son semejantes a las finalidades y supuestos que giran al rededor de la descentralización en México que, hasta el día de hoy, no los ha logrado en la medida en que en teoría se desea. Ello, seguramente producto de una descentralización y nuevo federalismo a medias que ha favorecido más la concesión y licitación a empresas privadas que la verdadera descentralización administrativa a los gobiernos estatales municipales²² y la descentralización hacia la sociedad civil.

Pronasol, que de acuerdo al propio Instituto Nacional de Solidaridad, pretendía crear esta nueva relación entre Estado y sociedad, pasó por alto a las instituciones gubernamentales locales centralizando los recursos del programa y restando presupuesto que ejercían de manera directa los Comités de Planeación y Desarrollo Municipal (Copladem) (Cabreró, 1998), instancias por la cual se promovía el desarrollo local. Se aumentó la partida del ramo 26 (desarrollo regional y abatimiento a la pobreza) que se convirtió en partida de solidaridad. Creó más bien, una nueva relación del gobierno federal directamente con los miembros de las comunidades que se organizaban en comités de solidaridad, programa que, al parecer, intentaba más un proceso de legitimación (Villa, 1998 p.107) que uno de desarrollo.

Solidaridad fue un programa al rededor del cual se establecieron las acciones orientadas a la descentralización, aunque como tal, la descentralización había desaparecido del discurso como iniciativa gubernamental y tema específico de la agenda de gobierno

²¹ En el libro citado, Putman explica las diferencias en el desempeño de las políticas descentralizadoras en Italia de acuerdo a las diferentes regiones que conforman ese país habiendo un desarrollo dispar entre éstas producto de las diferencias socioeconómicas y socioculturales que en las mismas existen.

²² E. Cabreró realiza un análisis de la situación del nuevo federalismo y el funcionamiento de las políticas descentralizadoras a través del estudio de tres estados de la república, Guanajuato, Aguascalientes y San Luis Potosí. Véase **Cabreró Mendoza et. Al**, "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización

(Cabrerero, 1998 p.111), que correspondió en mayor medida a la administración anterior. Pronasol contempló tres grandes ámbitos de acción: el bienestar social, la producción y el desarrollo regional. Aunque su objetivo explícito no fue el de impulsar la descentralización, junto con la federalización de la educación, fue el único programa enfocado a compensar los desequilibrios regionales y fortalecer los ámbitos estatales y municipales pero mucho más focalizado a la comunidad que al municipio (Cabrerero, 1998, p.112). La estructura del programa consistía en que las comunidades se organizaran en comités de solidaridad para hacer una propuesta de obra que entregaban a los promotores de solidaridad o los ayuntamientos, mismos que elaboraban la documentación técnica. Las propuestas se canalizaban al Coplade y a la delegación de la secretaría de desarrollo social para evaluar la posibilidad de apoyo.

Es evidente que la participación municipal e inclusive estatal se vio reducida a sólo un paso administrativo entre los comités de solidaridad y la entrega de recursos. Se buscaba de esta manera evitar las posibles distorsiones que éstos niveles de gobierno podían causar al programa, cuestión por la cual se le considera un proceso de descentralización hacia la sociedad civil si bien incompleto, pues aunque "generó en algunos casos una nueva dinámica de participación, en otros sólo reprodujo estructuras clientelares de relación. Esta iniciativa, no logró sentar las bases para la continuidad, fue más bien un estilo de gobierno que un nuevo marco institucional para la acción gubernamental"²³

Si observamos las diferentes estrategias para la descentralización expuestas en el primer capítulo es claro que este caso mexicano de descentralización hacia la sociedad civil es uno de una política inducida que parte de una estrategia de control en un país con poca cultura de participación cívica, donde la descentralización es parte de un esquema de legitimación. Son innegables ciertos logros del Pronasol. Si se contabilizan el número de obras creadas a través del programa, nos encontraremos con cifras muy impresionantes.²⁴ Cabe preguntar qué número de éstas ofrecían una solución real y qué obras (centros de salud

federal y capacidades en la gestión local" en *Gestión y política pública*, vol. VI, núm 2, México, segundo semestre 1997.

²³ **Cabrerero Mendoza, Enrique.** "La ola descentralizadora", en Enrique Cabrerero Mendoza (coord.) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) logros y desencantos*, Miguel Angel Porrúa, México, 1998 p. 93

²⁴ Véase Carlos Rojas "El Programa Nacional de Solidaridad en la Práctica", *Reforma del Estado en México*, COLMEX

por ejemplo) contaron posteriormente con la atención adecuada. No preguntaremos si el programa logró romper con los círculos de pobreza (para lo que fue creado) pues podemos imaginarnos la respuesta.

3.4 Las ONG en México

Las organizaciones no lucrativas no son algo nuevo en México. Fundaciones, asociaciones civiles y patronatos entre otras formas tienen mucho tiempo de existir. Es el carácter *no gubernamental* lo que llama la atención y la forma en que organizaciones de este tipo se han multiplicado en los últimos años.

El número de ONG en México es desconocido. El directorio de la secretaría de gobernación apunta a 1320, y para la SEDESOL existen cerca de 3500. Gabriel Sodi de la Tijera calcula que existen cerca de 10,000 (*Pérez; García, 1998 p.458*).

Podemos ver una gran variedad de ámbitos en los que se desempeñan los ONG en México, dentro y fuera de los ámbitos de la agenda gubernamental, trabajando junto, paralelamente, e inclusive en contra del gobierno. Más adelante se enumeran una serie de consideraciones jurídicas respecto a las ONG y su participación en los procesos descentralizadores, así que por el momento sólo diremos que el análisis de su participación en cualquier tipo de política pública, y el conocimiento de sus números en México se dificulta pues no existe una definición jurídica de ONG.

Es un hecho que existen espacios ganados por la sociedad civil producto de no de políticas inductivas sino reactivas de participación. Vemos pues, organizaciones para el cuidado del medio ambiente, asociaciones protectoras de derechos humanos y de la mujer, organizaciones campesinas y de indígenas ajenas a la CNC o a otras organizaciones corporativizadas. Algunas de ellas son de primera, otras de segunda o tercera generación, organizaciones de base, operativas e intermediarias. Todo parece apuntar a que las ONG en México han tenido diversos grados de éxito, desde aquellas que han fracasado hasta las que operan de manera internacional y que tienen una gran fuerza. Sería interesante medir el porcentaje de organizaciones civiles que tienen efectos positivos, que cumplen con sus propósitos y que son en general eficaces en el país contra aquellas que no. Ello se complica por tres factores:

- la falta de instrumentos consensados para medir la efectividad de las mismas;
- no se cuenta con un análisis de la gran mayoría²⁵ además de que éstas no rinden cuentas de sus labores y;
- el vínculo entre las ONG y el sector académico aún es débil.

Puede sin embargo decirse que han tenido si no un efecto en las política públicas, sí uno en las decisiones públicas. Las organizaciones civiles, dice Canto, han:

- Transitado su enfoque de la asistencia privada a la presencia pública
- Modificado su identidad, pasando de la identificación en el acompañamiento de otros a asumirse como sujetos
- Cambiado en la concepción del ámbito de sus acciones, de lo no gubernamental, a la interacción con lo gubernamental (razón por la cual las llama organizaciones civiles y no ONG)
- Transitado de la apoliticidad a la actuación con sentido político
- Cambiado de la acción nucleada en torno del proyecto a la pretensión de intervenir en las políticas públicas
- Cambiado del financiamiento privado a la búsqueda de financiamiento público
- Cambiado de la acción aislada a la integración de redes

El fenómeno de las ONG se ha modificado en los últimos años, cuestión que ha sido también permitida debido a un cambio en las distinciones entre lo público y lo privado. No sólo en el sentido de lo público que transita a lo privado sino de lo que se mantiene público pero administrado por manos privadas o sociedad civil.

²⁵ El estudio de ONG en México comienza a cobrar importancia. Algunos estudios de caso se pueden encontrar en **José Luis Méndez** (coord) *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centro América*. Porrúa, 1998. Para mi conocimiento la obra más completa sobre organizaciones civiles en México y fuente bibliográfica fundamental para este trabajo. Nuevos estudios de caso están por publicarse. Tal es el caso de los procesos de descentralización asesorados por organizaciones civiles, estudio de Cristina Safa. Este tipo de trabajos son indispensables para formar criterios de colaboración entre gobierno y ONG, medir la eficacia de las organizaciones civiles en las políticas públicas, en planes y programas, así como para avanzar hacia la legislación de las mismas.

Tal como se mencionó anteriormente la participación de organizaciones no gubernamentales en México pueden encontrarse en diferentes niveles²⁶;

La participación como licitadoras de convocatorias hechas por organismos gubernamentales, es un fenómeno que comienza a darse a través de programas de coinversión con dependencias como la SEDESOL o el INI. Estos programas en lo general han mostrado ser lentos y de procedimientos extremadamente complejos para las organizaciones civiles. Para estos procedimientos se demanda información que parece no ser necesaria para la realización del proyecto, que más bien parece estar encaminada a ser un mecanismo de control que proviene de la desconfianza que se tiene a las organizaciones civiles. Además, en este tipo de programas la participación de las organizaciones civiles se ve reducida a la operación sin poder participar e el diseño de las políticas y el desarrollo de estrategias.

Es un fenómeno más reciente que las organizaciones civiles funjan como *participantes en organismos públicos que tienen injerencia en las políticas*. Un caso usual es en algunas comisiones de la Cámara de Diputados que tienen asesores miembros de organizaciones civiles. En estos casos se observa que no existe un método ni patrón para la selección de los asesores lo cual pone en duda la experiencia de los mismos; no se sabe cual es la influencia real que se tiene en las decisiones; y no es posible introducir temas de interés para las organizaciones en las discusiones; finalmente el hecho más preocupante es que la asistencia de miembros de las comisiones en este tipo de encuentros es casi nula. Otro caso de este tipo es en procesos de descentralización de organismos del gobierno federal. En este caso se ha pretendido tener un comité de asesores que incluya a organizaciones civiles para que decidan sobre la descentralización de recursos a localidades donde; los gobernadores del los estados y gente de sus grupos políticos han influenciado decisiones y marginado la presencia de las organizaciones civiles dado que el proceso es puesto en manos del gobierno local.

Para lo relativo a la *participación en propuestas de políticas alternativas*, el caso de Jalisco es una muestra de ciertos avances al respecto. Una red de mas de ochenta ONG, por solicitud del gobernador, realizó una propuesta alternativa de política social que fue formalmente incluida en el Plan Estatal de Desarrollo. Desgraciadamente ella no tuvo seguimiento debido a que las ONG no siguieron el proceso, se requería de personal específico y recursos con los que no contaban. Mostraron gran fuerza representativa, pero poca fuerza operativa.

²⁶ Véase Canto Manuel , *Op Cit.*

Lo anterior se refiere a aquellas ONG que participan conjuntamente con el gobierno. De aquellas que trabajan paralelamente y en contra de éste puede decirse que son en muchos casos organizaciones internacionales que si bien han querido tener participación en la formulación de políticas, sus puntos de vista afectan los intereses de ciertos grupos privilegiados por el gobierno o que van en contra de las políticas de Estado. Las más representativas pudieran ser Greenpeace y Amnistía Internacional. ONG que brindan ayuda a comunidades afectadas por el conflicto chiapaneco, por ejemplo se han visto seriamente afectadas en su labor por intervenciones gubernamentales y militares así como por negativas para obtener regímenes fiscales de aportaciones deducibles. A la vez, asociaciones de agricultores, artesanos y productores indígenas han sido ignorados por gobiernos municipales, estatales y federal.

3.5 Consideraciones jurídicas

No existe en México una definición jurídica de organización no gubernamental ni una legislación al respecto de sus obligaciones y derechos. No existen términos tales como descentralización hacia la sociedad civil ni criterios de concesión a ONG. No existen reglas claras para su participación en la creación de políticas, para ser objeto de financiamiento gubernamental o ejecutoras de proyectos. No existen criterios de selección para crear programas conjuntos de colaboración, ni existen requerimientos establecidos para que participen en la administración de bienes o prestación de servicios públicos.

Hasta el día de hoy las ONG, son regidas bajo los parámetros legales que aplican a otras organizaciones con características similares. Debido a que no existe legalmente la figura *organización no gubernamental* este tipo de organizaciones usan principalmente las figuras *asociación civil (AC)* e *institución de asistencia privada (IAP)*. Sin embargo, en base a lo expuesto en el capítulo anterior, no todas las AC ni todas las IAP son ONG.

“Las AC, pueden abarcar desde clubes privados hasta la Cruz Roja, son principalmente organizaciones no lucrativas, pero su situación fiscal y su distribución de recursos y utilidades cambian según el caso y depende del giro que desarrollen”.²⁷ Una AC se

²⁷ Pérez-Yarahuán, Gabriela y García-Junco, David. “¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta” en José Luis Méndez (coord) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centro América*, Porrúa, México, 1998 p.459

conforma ante notario público que la escritura dando fe pública de su existencia, posteriormente se registra ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que resuelve sobre su situación fiscal: pago de impuestos, deducción de impuestos, contribuciones y subsidios.

Las IAP “son principalmente grupos caritativos de prestación de servicios tradicionalmente conectados a organizaciones religiosas pero hoy en día se han convertido en organizaciones seculares; por lo general tienen extensión de impuestos y sus contribuciones son deducibles, pero su estructura organizacional está determinada por reglas y requerimientos sancionados por ley”²⁸

Es necesaria una legislación. Primero porque existen; segundo porque comienzan a cobrar importancia cada vez mayor; tercero, porque el gobierno ha comenzado a trabajar con ellas y; cuarto porque es posible que se formen grupos que utilicen la figura de ONG como panfleto y se sirvan de esto para tomar ventaja y aprovecharse de la gente a las que las verdaderas organizaciones civiles con vocación de servicio pretenden ayudar. Cabe mencionar que mientras no exista una figura jurídica, una simple agrupación de ciudadanos podría conformarse como ONG, en apego al artículo noveno constitucional (derecho de asociación), aunque ésta no fuera reconocida como tal por entidades gubernamentales. Bajo los criterios descritos en el capítulo segundo, esto es posible en cuanto a lo que se refiere a las estructuras y objetivos de ONG.

Existe una iniciativa de ley llamada Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social que pretende regular a las organizaciones sociales no- gubernamentales. Hasta hoy ésta es solo un proyecto.²⁹

Sobre la descentralización y concesión, la legislación mexicana en la materia es amplia. A continuación se hacen una serie de apuntes respecto a ambas en relación a éstas con organizaciones civiles.

Descentralización. El derecho administrativo mexicano prevé la posibilidad de que al Estado:

²⁸ *Ibid* p.460

²⁹ Esta propuesta está plasmada y discutida en Pérez-Yarahuán, Gabriela y García-Junco, David, *Op.Cit.*

“se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera [...] se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa”.³⁰

De las tres formas de descentralización (región, servicio y colaboración), por colaboración es la viene a ser el ejercicio, consulta, decisión y ejecución privados de las funciones públicas. Como ejecutores de la función administrativa encontramos a: Concesionarios, contratantes en contratos administrativos, y establecimientos incorporados de enseñanza. En ningún momento se trata de organizaciones privadas que por iniciativa propia ejerzan funciones públicas pues éstas se les delegan. Es muy interesante cuando dice Fraga que si existiesen organizaciones privadas que por iniciativa propia ejerzan funciones públicas, libremente sin intervención del Poder público se produciría una organización del Estado en la que el gobierno no sería el único encargado de realizar las atribuciones del Estado, sino que frente a él y sin ninguna conexión, existirían otros elementos a quienes estaría encomendada una parte fundamental de dichas atribuciones, lo cual contaría fundamentalmente la concepción de la unidad esencial del Estado moderno. Por supuesto no coincidimos con esta visión, que hasta cierto punto describe el papel de organizaciones civiles no de tercera generación que han venido desempeñando las funciones que el Estado ha olvidado.

De la concesión del servicio público, nos compete la concesión administrativa —“acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o, explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado”³¹— La concesión es considerada en México como un simple acto contractual por lo que en el caso de concesión a una organización civil sólo se requiere de personalidad jurídica ya sea como persona moral o persona física para realizar un convenio.

Como acto administrativo la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos(*Fraga 1998, p. 244*):

³⁰ **Fraga, Gabino.** *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1998. p. 208

³¹ Fraga G. *Op Cit.* p.198

- *Acto reglamentario.* Fija las normas a las que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio (horario, tarifas, modalidades de prestación de servicio y derechos de usuarios).
- *Acto condición.* Condiciona la atribución al concesionario de las facultades que las facultades que la ley establece para expropiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales, etc.
- *Contrato.* Existe para proteger los intereses legítimos del concesionario creando una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la Administración.

Los parámetros legales de los actos administrativos que aplican a concesiones, licitaciones y permisos de administración se encuentran plasmados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo³². Ello significa, evidentemente, que los procesos administrativos en manos del gobierno deben regirse mediante esta legislación. Sin embargo, si un bien o servicio público es administrado por un tercero la administración de dicho bien o servicio, aunque pública, se convierte en un proceso administrativo interno que ya no será regido por las leyes, reglamentos y manuales administrativos que aplican a la administración pública centralizada, a menos que hubiese una cláusula en el acto contrato que dispusiese lo contrario. Lo anterior no debe sorprendernos, la idea detrás de este tipo de actos administrativos, como ya se ha mencionado, es que el gobierno acepta que la administración de un bien o servicio quedará en mejores manos si es administrado por un tercero. Resultaría entonces contraproducente obligar al concesionario a seguir los métodos y procedimientos administrativos públicos que probablemente llevarían a la ineficiencia e ineficacia administrativa.

Cabe mencionar que de acuerdo a Fraga “La justificación del sistema [de concesión] reposa en que el concesionario no puede ni debe considerarse como un empresario privado que esté en la misma condición que el que ejerce su libertad de contratación y

³² Debe añadirse que dicha ley no define en ningún momento qué es un procedimiento administrativo y sólo menciona los requisitos que estos deben cumplir (Art. 3ro, LFPA, vigente enero 2000). A la vez, menciona vagamente algunos tipos de actos administrativos en su artículo cuarto.

comercio. El concesionario viene a ser colaborador del Poder público en la realización del servicio autorizado por la concesión.”³³

Aún así el concesionario debe obtener los fondos necesarios para la instalación del servicio ya que cuenta con un régimen financiero independiente al del Estado, sin pasar por alto que el Estado, si lo cree prudente puede financiar parte o la totalidad de la instalación del servicio.

Para el D.F., la Ley orgánica del Distrito Federal señala lo referente a las concesiones en su artículo 72, para el caso de la cesión de derechos para la administración de bienes y servicios públicos se otorga el llamado Permiso de Administración Temporal Revocable (PATR).

³³ Fraga *Op. Cit.* p.248

CAPÍTULO CUARTO

DE LOS ANTECEDENTES DEL PARQUE ECOLÓGICO DE XOCHIMILCO

Es difícil determinar cuáles son los derechos que los pobladores originarios de un territorio tienen sobre el mismo cuando éste pertenece no sólo a una nación sino a una ciudad capital como lo es el Distrito Federal bajo la demarcación de delegación política. Un territorio que en un inicio fue el de un pueblo soberano. Pueblo conquistado, sometido y ultrajado de sus riquezas naturales, finalmente, sometido a un poder central que siempre pensó en el centro a costa de la periferia. Al hablar de riquezas naturales nos referimos específicamente a un recurso: el agua, recurso esencial para la agricultura, actividad primordial en Xochimilco desde la época de los indios. Y es que Xochimilco fue saqueado de éste, su recurso más abundante bajo el esquema de urbanización y crecimiento de la Ciudad de México. Aún así, Xochimilco es un lugar, ahora dentro de la Ciudad, donde la actividad agrícola sigue siendo sustento de cientos de familias que en pequeña medida les ha sido devuelto parte del patrimonio natural que les legaron sus antepasados.

El propósito de este capítulo es primeramente hacer una semblanza histórica de Xochimilco y entender la situación de ésta región en relación a la Ciudad de México. Mostrar que en el pasado se basa el orgullo actual de sus pobladores y razón por la cual sus actuales habitantes han tenido fuerza como sociedad civil dispuesta a participar en la conservación y mejoramiento de su territorio. De igual forma se explica el marco dentro del cual se pretendió restablecer la actividad agrícola y turística de la región: El Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco, marco dentro del cual se construye el Parque Ecológico de Xochimilco (PEX).

4.1 Xochimilco, la gran ciudad y el deterioro ambiental

La región en la que se encuentra la Ciudad de México está construida en gran parte sobre lo que fueron cinco lagos ubicados en una cuenca cerrada que hoy en día llamamos

erróneamente “Valle de México”.³⁴ Estos lagos: Texcoco, Xochimilco, Chalco, Xaltocan y Zumpango estaban interconectados y juntos formaban una zona lacustre de entre 800 y 1000 kilómetros cuadrados (Rojas 1995, p.53).

Los primeros habitantes de Xochimilco fueron las tribus preclásicas de Cuicuilco, Copilco y Tlatilco en el periodo clásico de los teotihuacanos (DDF, 1996 p.5). Estos grupos indígenas sentaron las bases del sistema chinampero al rededor del año 200 a.C.

En 1254 d.C., guiados por Huetzalín, una de las siete tribus nahuatlacas que hubieran salido de Aztlán arribó a lo que hoy es Xochimilco. Aquí surgió su ciudad y se desarrolló su cultura; ambas basadas en la integración al medio lacustre y su aprovechamiento racional, caracterizado además por una impresionante infraestructura hidráulica. Fueron los xochimilcas durante el reinado de Acatonali quienes adoptaron y desarrollaron la técnica chinampera haciendo que este sistema agrícola se expandiera y se convirtiera en una de las técnicas de cultivo más eficaces del mundo.

Xochimilco, que quiere decir “Lugar de Flores”, es un sitio con un fuerte arraigo cultural. El Niño pa, las posadas, el 12 de diciembre, las fiestas de cada uno de sus barrios, la flor más bella del ejido y la visita al Señor de Chalma, son sólo algunas de las tradiciones que aún hoy son conservadas.

Algunos platillos típicos como los esquites, tlalpiques y chileatole, son también originarios de esta región. Ellos se le atribuyen a Tlazocihuapilli, única mujer gobernante de Xochimilco durante la época de los indios.

El territorio xochimilca estuvo organizado en 14 calputin o barrios divididos de acuerdo a los oficios de sus habitantes. Contaron con leyes contra la poligamia, el adulterio y la embriaguez. Participaron en guerras contra los tlahuicas, acolhuas y mexicas. Cuando los xochimilcas resultaban vencedores, con la ayuda de los conquistados, construían grandes edificaciones en tierra firme y diques. En las diversas ocasiones en que fueron sometidos por los mexicas –en 1375 bajo el mando de Acamapixtli, y en 1428 por Netzahualcoyotl y los acolhuas de Texcoco ayudados por Itzcóatl– participaron en la construcción de los templos y las ciudades de otros pueblos. Destaca la construcción de la calzada de agua que iba de Xochimilco a Tenochtitlán, construída entre 1430 y 1488 (PPEX, 1993)

³⁴ El error del término consiste en que los valles son originalmente formados por ríos. Éste no es el caso para la cuenca de la Cd. de México que constó de cinco lagos.

Al inicio de la conquista los xochimilcas combatieron en la defensa de Tenochtitlán. En abril de 1521, Hernán Cortés entra a Xochimilco donde es capturado y posteriormente rescatado por un soldado. Finalmente, viendo la oportunidad de liberarse de los mexicas, los xochimilcas ayudan a los españoles en su labor conquistadora, razón por la cual a APOCHQUIYAUTZIN, último gobernante xochimilca, se le permite seguir gobernando a su pueblo bajo el mandato de los conquistadores y se le bautiza como Luis Cortés Cerón (*DDF, 1996 p.9*).

Con la construcción de las chinampas, el entorno natural de la zona lacustre de Xochimilco comenzó a ser modificado. Sin embargo, se estableció una relación entre hombre y naturaleza que no sólo comprendió aspectos de carácter productivo, sino que además estuvo caracterizado por un profundo respeto a los recursos naturales que les brindaba el medio ambiente. “La explotación de éstos sólo estuvo en función de las necesidades de las diversas comunidades. Explotarlos más allá, era considerado como una agresión a la naturaleza “(*González 1995, p. 406*).

Por motivos bélicos durante la guerra de conquista y posteriormente por la implantación de nuevas técnicas agrícolas, aquella relación entre hombre y naturaleza comenzó a deteriorarse. Se cegaron acequias, inutilizaron calzadas y rompieron albarradas. El sistema de diques que permitía controlar el nivel del agua evitando inundaciones en tiempo de lluvias y que permitía conservar agua durante el de secas, sufrió graves daños (*Jiménez, et. Al 1995 p.19.*).

El 4 de marzo de 1559, Xochimilco fue declarada Noble Ciudad por los españoles, cuando pasó a ser encomienda de Pedro de Alvarado. Es entonces que se le otorga su escudo de armas, se establecen sus límites territoriales y sus divisiones internas. Comienza también la labor evangelizadora.

Hasta 1579, la orden franciscana había trabajado intensamente en Xochimilco y es en esta época cuando se fundaron la capilla de San Pedro, el Hospital de la Concepción Tlacoapa, la Primera Escuela de Teología, Artes y Oficios y el convento y la iglesia de San Bernardino de la Siena. En esta última, los dos retablos que se encuentran al lado del altar mayor fueron construidos en agradecimiento al apóstol San Pablo a quien se había encomendado un religioso de nombre Mendieta para que detuviera la peste coclixtli, —enfermedad consistente en copiosos sangrados nasales, fiebre intensa y muerte en los dos o

tres días siguientes– que aquejó al pueblo xochimilca de 1576 a 1577. La última epidemia de la que se tiene registro fue en 1777, epidemia en la cual murieron cerca de dos mil indios (*PPEX, 1993*).

Para la nueva ciudad que los conquistadores habrían de construir sobre la antigua Tenochtitlán se requería de materias primas, por lo cual se llevó a cabo una intensa tala de árboles en la zona montañosa de la región. La capacidad de absorción de los suelos, la infiltración de aguas pluviales y la recarga de los mantos acuíferos disminuyeron. Con esto, las características del espacio geográfico que habían favorecido a una técnica agrícola de alto rendimiento, al igual que la relación que habían conformado los pueblos originarios con la tierra y el agua, comenzó a modificarse en forma violenta.

A finales del siglo XVI y principios del XVII, debido a las graves inundaciones suscitadas, los españoles pensaron en desecar la cuenca. El primer proyecto proponía desaguar la laguna de Zumpango mediante tajos y túneles y al mismo tiempo, abrir una zanja, construir dos presas, y desviar tres ríos que desembocaban en Chalco, desaguando así parcialmente este lago (*Roldán, Bojorquez 1995 p.304*).

Las obras de desagüe continuaron a mediados del siglo pasado. Se construyó el canal de Garay que tenía como intención llevar las aguas de Xochimilco hacia el Lago de Texcoco. Años después se comenzaron obras para interconectar por medio de canales artificiales los lagos y crear un desagüe que llevara el agua hacia Zumpango. Este canal fue terminado en 1894 y llevó el nombre de Canal General del Desagüe. Hoy en día este canal lleva las aguas negras del drenaje fuera de la ciudad. Es claro que la sobre explotación de los lagos y principalmente el de Xochimilco se comenzó a observar desde tiempo atrás, ya que desde 1883 escaseaba el agua potable en la región (*PPEX, 1993*), pero nunca fue tan evidente como en este siglo.

A principios del presente siglo el lago de Chalco fue desecado y se otorgaron permisos para que las tierras fueran utilizadas para la agricultura. En 1903 las necesidades de abastecimiento de agua potable a la Ciudad de México se habían incrementado. Porfirio Díaz ordenó entonces, la construcción de un acueducto que desviara el cauce de los manantiales superficiales que alimentaban a Xochimilco hacia las estaciones de Condesa y Dolores de la Ciudad de México. El deterioro ecológico adquirió por consiguiente ritmos cada vez más acelerados repercutiendo, directamente en la forma de vida de los chinamperos.

Paradójicamente es el mismo Porfirio Díaz quien declaró a Xochimilco símbolo de identidad nacional convirtiéndolo en un sitio turístico por excelencia, un lugar donde pasar un día paseando por sus canales abordo de una típica trajinera³⁵.

Durante el periodo de la Revolución Mexicana Xochimilco fue escenario de numerosas acciones de guerra, una de ellas fue la que se suscitó entre el Ejército Libertador del Sur y las tropas federales o constitucionalistas. En 1914 Francisco Villa y Emiliano Zapata firman el Pacto de Xochimilco poco antes de avanzar sobre la Ciudad de México (*PPEX, 1993*).

Ya en los años veinte con la revolución en marcha, se introdujo ganado a Xochimilco. Algunas chinampas fueron utilizadas para ello reduciendo su capacidad productiva. El modelo ejidal, fue también implantado en la región.

Los manantiales superficiales –entre ellos el de Chapultepec, que aportaba la mayor cantidad de agua– acabaron por secarse. El rápido crecimiento de la capital propiciaba que el volumen de agua requerido por su población continuara en aumento, por lo cual el gobierno inició la perforación de una batería de pozos de extracción de agua potable, pero mientras que el volumen de recarga de los mantos acuíferos era de 24m³, el de extracción ascendía a 42 m³ (*González 1995, p.403*). Esto propició una fuerte disminución en los niveles de agua de los canales de Xochimilco, a tal grado que el agua de los canales era insuficiente para filtrarse dentro de las chinampas provocando que éstas no tuvieran las condiciones de humedad necesarias para los cultivos. Debido a las fuertes protestas de los agricultores, en 1958 se construyó la planta de tratamiento de agua del Cerro de la Estrella, que proveería agua a los canales de Xochimilco, pero que de ninguna manera era comparable ni en calidad ni en cantidad a la que era extraída.

La mayor fuente de contaminación se debió a escurrimientos provenientes de asentamientos habitacionales a media montaña y posteriormente el del drenaje de la zona sur de la ciudad de México que desembocaba en el lago, contaminando con aguas negras el

³⁵ Las trajineras son embarcaciones construidas con madera de aproximadamente 10m de longitud y 2m de ancho en las que los productores chinamperos se transportan y llevan la producción de sus chinampas a tierra firme para ser comercializada. La versión turística de una trajinera es la misma embarcación a la que se le añade un techo de lámina, una muesa central y sillas para aproximadamente 14 personas. Así mismo éstas están comúnmente adornadas con flores que suelen decir nombres de mujeres. Debido a la poca profundidad de los canales (2 a 4 metros), las trajineras son impulsadas por una especie de remo que alcanza el fondo del canal y que permite empujar la trajinera en la dirección deseada.

agua que durante siglos se había utilizado para la agricultura. El agua de lluvia, cargada también de contaminantes, envenenó la tierra afectando su productividad. Fue tal la contaminación de Xochimilco que la producción agrícola de la región, que alguna vez había abastecido de manera importante a la ciudad, disminuyó en forma dramática. Muchos agricultores abandonaron sus chinampas en busca de otros medios de vida dentro de la zona urbana. Las chinampas, que alguna vez ascendieron en número a 35 mil sólo en Xochimilco, se redujeron a menos de tres mil en 1987. De éstas, sólo eran productivas alrededor de 900 (Rojas 1995, p.63) Desalentados por el deterioro notable en el lago pestilente y las chinampas malolientes por su descuido, la cantidad de visitantes disminuyó drásticamente afectando también a los prestadores de servicios turísticos (Stephan-Otto, 1997, p.56).

Los antiguos canales y calzadas de agua se convirtieron en grandes avenidas asfaltadas donde hoy circulan automóviles; las chinampas, en manzanas con casas de cemento construidas sobre ellas; los ríos, ahora entubados, se convirtieron en drenaje; la mancha urbana crecía a costa de la devastación de este lugar único.

Debido a la alta concentración de fosfatos como resultado de la contaminación, los lirios acuáticos –planta que cumple con la función natural de filtrar el agua– se reprodujo de manera desmedida cubriendo en su totalidad la superficie de los canales. La navegación se vio entonces imposibilitada al igual que el proceso de oxigenación de la misma y se propició su evaporación. La fauna acuática se asfixió, las aves y otros animales que dependían de las aguas del lago y que formaban parte de un ciclo natural dentro de un ecosistema único comenzaron a disminuir sus poblaciones, las aves migratorias buscaron nuevos lugares donde alimentarse y permanecer durante el invierno. Xochimilco parecía extinguirse.

4.2 El Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco

Para 1987 la producción agrícola en Xochimilco se había reducido en más de ochenta por ciento en relación a la producción de finales del siglo anterior. Era indispensable rescatar esta región del deterioro ambiental que sufría. Requería de un plan que devolviera a Xochimilco y a sus habitantes algo de lo que habían sido despojados durante los últimos 400 años; un plan que además asegurara la conservación y el desarrollo de la región en lo futuro. Ese año, la UNESCO declaró a Xochimilco “Patrimonio de la Humanidad” debido a sus

características únicas en el mundo. Poco después se inició la formulación del Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco (PREX).

En un principio el plan surgió, en todos sus ámbitos (planeación, financiamiento, instrumentación etc.), como un proyecto exclusivo de gobierno. Éste se aprobó el 21 de noviembre de 1989 por el entonces presidente de la República el Lic. Carlos Salinas de Gortari. (*Salinas*). En el momento en que se da a conocer, los grupos sociales de Xochimilco manifestaron su presencia y exigieron ser tomados en cuenta y participar. Xochimilco ya había sido objeto de múltiples programas turísticos y de rescate que habían generado expropiaciones, e intereses creados más que soluciones y beneficios reales para la comunidad, programas que creaban desconfianza en las intenciones de un nuevo plan de rescate (*Salinas*)³⁶ Entre los primeros pasos se expropiaron 1,038 hectáreas ejidales, decisión que ocasionó grandes conflictos sociales (*Stephan-Otto, 1997 p.6*). Se creó un Consejo Asesor que aglutinó las instancias de gobierno, asociaciones regionales, e instituciones académicas en un Acuerdo de Concertación para trabajar conjuntamente considerando todos los puntos de vista y opciones posibles. El proyecto de rescate se empieza a llamar “integral”, pues es el resultado de opiniones diversas, de puntos de vista que enriquecen el debate y proponen soluciones (*Stephan-Otto, 1995, p.22*).

Se involucraron no sólo las comunidades y organizaciones civiles locales, también especialistas en diversas disciplinas: biólogos, historiadores, agrónomos, antropólogos, sociólogos, químicos, arqueólogos, entre otros. Juntos aportaron sus conocimientos identificando los distintos factores que generaban conflictos en la zona, para así planear las respectivas soluciones de manera conjunta. De esta forma se reformula el plan cuestión de suma importancia, pues es la comunidad, consciente de participar, la que se une al proyecto en una clara muestra de sociedad civil organizada³⁷. Los cambios principales en los que influyó esta participación social fue la de el cambio de usos de suelos. En lugar de corredores industriales y usos habitacionales, las 780 y 258 hectáreas expropiadas de los ejidos de Xochimilco y San Gregorio respectivamente, serían utilizados para actividades turísticas y recreativas (*Salinas*) pero con un enfoque ambientalista. (*Stephan-Otto, entrevista*).

³⁶ Un resumen de los planes de que ha sido objeto Xochimilco se encuentra en Salinas 1999 Pág. 102

³⁷ Para un compendio de las negociaciones respecto a la reformulación del PREX véase **Salinas Olivo, Germán Op.** Cit. Pág. 103.

El Plan de Rescate se dividió en tres grandes rubros: rescate hidráulico, rescate agrícola y rescate arqueológico. Adicionalmente se definieron acciones complementarias que impulsarían la reactivación de tradiciones y el turismo.

Debido a que Xochimilco fue construido sobre un lago, el agua ha sido un factor constante y esencial para el desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes. Es pues que el rescate hidráulico, fue la base del PREX; las acciones de este programa fueron concebidas para crear mejores condiciones de vida para los habitantes, mediante el suministro de agua potable y drenaje, y la revitalización de las actividades turísticas, agropecuarias, y piscícolas en la región (*DDF, s/f*).

Era impostergable eliminar las fuentes de contaminación del lago, rehabilitar sus aguas mediante tratamiento, así como extraer de éste, todos los contaminantes acumulados y el lirio que se había reproducido de manera desmedida sobre su superficie y que ya impedía el paso de las trajineras y chalupas, única forma de transporte en la zona chinampera. Así pues, se construyeron 42 mil metros de colectores marginales que captan las descargas de aguas residuales (*DDF, s/f*) se sustrajo –manualmente en la mayoría de los casos– el lirio de los canales para sanearlos, se dotó a los canales de agua tratada a nivel terciario para mejorar su calidad y se reubicaron las porquerizas, establos, conejeras y caballerizas.

Adicionalmente se ampliaron las redes primaria y secundaria de drenaje, se incrementó la presión y el abastecimiento de agua potable y se construyeron dos lagunas de regulación que almacenan 3,000 m³ de aguas residuales en temporada de lluvias, evitando así inundaciones. El río San Buenaventura, que descargaba aguas negras en los canales, fue entubado.

Todas estas acciones estuvieron encaminadas a lograr el uso eficiente del agua potable de la Ciudad de México, restableciendo el equilibrio hidrológico de la región sudeste de la cuenca. Como consecuencia inmediata se revitalizaron las actividades turísticas de la región, así como la más importante característica histórica de Xochimilco: la agricultura chinampera.

El rescate agrícola tuvo como finalidad recuperar la capacidad productiva de la región. Se mejoró la calidad del agua de los canales permitiendo así su readecuación al tipo de agricultura que se practica en Xochimilco. Mediante la recolección de aguas pluviales se

incrementó el nivel de agua de los canales, facilitando el tránsito de embarcaciones que transportan la producción de la zona hacia los sitios de comercialización en tierra firme.

Para contrarrestar la elevada salinidad y sodicidad del suelo de Xochimilco –que se había incrementado de manera desmedida por la dotación de aguas negras a los canales– se aplicaron técnicas orgánicas de fertilización de la tierra y se introdujeron nuevas especies vegetales con mayor resistencia a las condiciones salinas de la tierra. De esta forma se incrementó la producción, haciendo rentable una vez más la vocación agrícola en la región. Gracias a esto, un gran número de chinampas que habían sido abandonadas, se incorporaron nuevamente a la producción, a la vez que se inició un programa de estímulos y créditos a los productores agropecuarios y se les brindó asesoría técnica.

Uno de los más grandes problemas que había enfrentado Xochimilco era el del crecimiento de la mancha urbana, que había arrasado con miles de hectáreas dedicadas a la agricultura. Para detener la urbanización de la zona chinampera se aplicaron lineamientos estrictos de crecimiento urbano y se regularizó la propiedad de la tierra. En el presente, de aproximadamente 2,000 hectáreas de chinampas, cerca de 1,271 se encuentran produciendo hortalizas y flores principalmente (*Stephan-Otto, 1997, p.8*).

El proyecto arqueológico de Xochimilco fue diseñado para recuperar la información de los asentamientos indígenas del periodo postclásico que comprende los años 1150-1521 d.C. (*Serra-Puche, 1996, p.11*). Debido a que las obras del rescate ecológico, en su mayoría, implicaban la realización de excavaciones extensivas, se elaboró un programa de localización y delimitación de las áreas con vestigios arqueológicos, para protegerlos de ser afectados por los proyectos de obras hidráulicas, vialidades y equipamiento urbano.

El rescate arqueológico era fundamental, pues los asentamientos humanos del pasado indígena le dieron a la cuenca parte de su configuración y especiales características aún apreciables en el presente. A través de este proyecto fue posible encontrar patrones de asentamiento representados en montículos de casas habitación a un lado de una chinampa. Con el hallazgo de los restos de seis individuos –dos adultos de sexo masculino, y cuatro infantes– y con el respectivo estudio óseo, se pudo determinar la edad aproximada, la presencia de enfermedades y la posibilidad de hallar huellas del proceso adaptativo que sufrieron los grupos ya asentados en la cuenca de México hacia el siglo XV (*Serra-Puche, 1996,*

p.13), así como las características físicas y el impacto ambiental en la biología de estas poblaciones indígenas.

Con el trabajo arqueológico se logró establecer jerarquías dentro de la sociedad xochimilca y la forma en la que se vivía en las casas mediante la detección de muros de diversa calidad, los tipos de suelo de las casas (lodo y estuco principalmente), el tamaño de las chinampas y las zonas donde se encontraba la basura. Lo anterior ayudó también para reforzar las hipótesis de cuales eran los productos y el sistema económico entre el área chinampera y la gran Tenochtitlán, las condiciones culturales materiales en las que se desarrolló la población postclásica y el proceso de adaptación de los individuos estudiados.

Las labores realizadas dentro del Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco tienen un alcance sin precedentes. Se ha logrado influir de manera importante en la recuperación del ecosistema original de Xochimilco. El mejoramiento del agua y del suelo han propiciado mejores condiciones para el incremento y desarrollo de la flora de la región; así como la reproducción y aumento en la densidad de población de diversas especies animales acuáticas y terrestres. En el caso de las aves, Xochimilco se ha convertido en un santuario para su reproducción, así como para el arribo de aves migratorias durante el invierno. Aunque no es posible determinarlo aún con exactitud científica, se observan cambios climáticos trascendentales en la región, lo cual hace más evidente la recuperación del ecosistema. Lo anterior ha propiciado que se hayan realizado diversos estudios biológicos, químicos y de agronomía en la región, lo cual confiere al plan de rescate un aspecto académico y de investigación importantes, notorio también en las investigaciones con temas antropológicos que han sido resultado del mismo. Por ejemplo: las chinampas como unidad de producción y de cohesión familiar, el estudio de las fiestas tradicionales de Xochimilco, o la relación que han construido los habitantes de la región con el agua y la tierra durante siglos.

Como parte del Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco fue construido un Parque Natural, que comprendió tres partes: El Mercado de Plantas y Flores de Xochimilco, el Deportivo Ecológico Cuemanco, y el Parque Ecológico de Xochimilco.

El mercado de plantas y flores es un espacio de 13 hectáreas dedicado a la venta de los productos provenientes de la zona chinampera. Fue entregada a los exejidatarios como parte de la indemnización correspondiente por las tierras que les fueron expropiadas. Ahí, pueden obtenerse una gran variedad de hortalizas, y plantas de ornato de alta calidad a un precio mucho más bajo que en otros comercios de la ciudad por no existir intermediarios y con la seguridad de que son productos frescos. La administración del mercado está a cargo de los mismos productores locatarios (*Stephan-Otto, 1995, p.33*).

La zona deportiva es administrada por la delegación política del Gobierno del Distrito Federal en Xochimilco. Cuenta con las instalaciones necesarias para practicar una gran variedad de deportes: fútbol, baloncesto, patinaje, voleibol y ciclismo, en un espacio de 63 hectáreas (*Stephan-Otto 1995, p.30*). Esta zona cuenta además con un pequeño lago.

Finalmente, se creó también una de las más exitosas partes del plan de rescate: el Parque Ecológico de Xochimilco cuya administración fue concesionada a una Asociación Civil: El Patronato del Parque Ecológico de Xochimilco A.C.

CAPÍTULO QUINTO

DEL PARQUE ECOLÓGICO DE XOCHIMILCO, SU PATRONATO Y ADMINISTRACIÓN

5.1 El Parque Ecológico de Xochimilco

Integrar en un magno espacio la recreación familiar, la educación ambiental, la protección a la flora y fauna originarias de Xochimilco, la regulación climática, la producción agrícola, auspiciar la investigación científica y al mismo tiempo proteger a la zona chinampera productiva de Xochimilco del crecimiento de la ciudad, son los objetivos primordiales del Parque Ecológico de Xochimilco (PEX). El PEX le da a sus visitantes la oportunidad de reencontrarse con la naturaleza y sin salir de la ciudad olvidar que ésta se encuentra ahí.

El parque está ubicado en la zona norte de la Delegación política del Gobierno del Distrito Federal en Xochimilco. Hacia el norte colinda con el periférico oriente, al sur con el canal del bordo, al este con el canal de Chalco y al oeste con el canal de Cuemanco. Está construido sobre los terrenos expropiados a exejidatarios. El lugar donde este se encuentra esta ubicado de manera que protege a la zona chinampera productiva del crecimiento de la Ciudad. El proyecto arquitectónico corrió a cargo del Arq. Mario Schjetnan, quien diseño los lagos artificiales, caminos y estructuras del PEX tomando como ejes el contorno de la zona montañosa que lo rodea haciéndolo un ejemplo exquisito de arquitectura de paisaje.

El PEX es un área natural protegida según lo determina la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente³⁸ en su artículo 46 incisos II, III, IV, V y VI, y de jurisdicción local sujeta a conservación ecológica según el art. 56 de la misma ley. A este respecto debe denotarse que una característica esencial del parque es que el área de conservación ecológica que cubre es producto de restauración ecológica y que lo anterior no se encuentra contemplado en ningún inciso de la LGEEPA. (*Contreras 1995 p.461*)

³⁸ Vigente a enero de 2000

Es difícil pensar que rodeado por tan caótico espacio urbano un lugar pueda lograr a medida en que uno se interna dentro de él, convertir el ruido de la ciudad en un distante murmullo y finalmente hacerlo desaparecer. Y es que el PEX abarca un espacio de 189 hectáreas, sesenta por ciento de las cuales corresponden a cuerpos de agua artificiales; lagos y ciénagas³⁹. Los dos lagos más importantes son el Lago Huetzalín de cincuenta hectáreas y el Lago Acitlalín de cinco. El resto toca a pequeños espejos de agua y ciénagas y canales de diversas formas y tamaños interconectados entre sí.

El lago Huetzalín, nombrado en honor al Señor de los xochimilcas que los guiara a ese lugar, es un espejo de agua de profundidad de entre 90cm y 1.50m. Se encuentra conectado a los canales de Xochimilco y es abastecido con 3m³ por segundo de agua proveniente de la planta de tratamiento del Cerro de la Estrella. El Lago Acitlalín, llamado así en honor a una princesa Xochimilca, es también un espejo de agua que se encuentra conectado por vía subterránea al Huetzalín. Ambos tienen poblaciones importantes de diversas aves acuáticas peces de diferentes especies, reptiles y anfibios.

La cobertura vegetal del PEX está constituida por 40 hectáreas de pasto y 450 mil plantas de diferentes especies arbóreas, arbustivas y herbáceas (*Contreras 1995, p.462*), así como una sección de seis hectáreas dedicadas a chinampas demostrativas, espacio que pretende expandirse. El resto (aproximadamente un 20 por ciento) son espacios silvestres aún no construidos que no por eso dejan de tener un atractivo especial. La intención fue recrear la flora original de Xochimilco y exhibir las diversas especies que fueron introducidas a lo largo de la historia, aunque se cuenta con paseos adornados con jardines de flores de ornato que no son tradicionales de la región. Probablemente la planta más común en el parque sea el Ahuejote, un árbol de la familia de los sauces traído a la región en tiempo de los indios (*Stephan Otto, 1993*), cuyo papel ha sido indispensable para el sistema agrícola chinampero.

Existen únicamente tres construcciones dentro del parque. Estos corresponden al Centro de Información, un edificio de mantenimiento y un foro abierto.

³⁹ Las ciénagas son pequeños cuerpos de agua de poca profundidad (30 a 50cm) que albergan a una diversidad de flora y fauna y se caracterizan por ser sistemas naturales autosuficientes.

El Centro de Información es un espacio destinado a las oficinas administrativas del parque que además cuenta con dos espacios para exposiciones de diversa índole, mamparas con una exposición permanente , un auditorio para 120 personas, una tienda de artesanías, un cybercafé, una enfermería y servicios sanitarios. La azotea del centro está acondicionada como mirador, desde el cual puede observarse el parque en su totalidad, parte de la Ciudad y algunas de las formaciones montañosas que rodean la cuenca. El edificio de mantenimiento en un extremo del parque funciona como bodega en donde se guardan todo tipo de herramientas y equipo para la conservación del lugar además de contar con un laboratorio de análisis de suelos y aguas. Por último, el foro abierto está destinado a la realización de espectáculos, con un espacio designado para el público donde bien cabe un diez millar de personas.

Así, el PEX es en su mayoría un espacio abierto en el que el usuario puede trasladarse por caminos, algunos asfaltados otros revestidos, de grava o tierra, o bien caminar sobre las áreas verdes. La única área restringida a los visitantes es la reserva natural de aves, un espacio dedicado al refugio y reproducción natural de las aves residentes y migratorias de Xochimilco.

En relación a la fauna, el PEX alberga a prácticamente todas las especies de animales que hoy habitan en Xochimilco. Las poblaciones más importantes son de aves. Existen ochenta especies que representan cerca del cuarenta por ciento de las que residen y migran a nuestro país; cinco especies de garzas, doce especies de patos de las cuales nueve son migratorias, zanates, lechuzas, cormoranes, y cernícalos entre muchas otras. Destacan la imponente garza morena, ave de impresionante tamaño y plumaje; el pato tepalcate cuyo pico cambia de color de café oscuro a un azul casi fluorescente en épocas de reproducción y el martín pescador, ave de origen africano que migró a sudamérica y de ahí hacia el norte del continente. A ella se le creyó extinta durante varios años hasta que se le encontró habitando en Xochimilco. Debido a la degradación del medio lacustre, esta ave cambió su hábito alimenticio de peces a pequeños insectos dado que la fauna acuática de la región había reducido sus poblaciones, adaptándose así a los cambios medioambientales.

La fauna acuática la conforman diversas especies de carpas, moluscos de agua dulce como el ixmiquil, ranas, culebras de agua y el animal oficial en el parque, el ajolote. Este último es un anfibio prehistórico en peligro de extinción cuyo nombre en Nahuatl significa

monstruo de agua. Es utilizado como alimento, mascota y como fuente de extractos medicinales para curar enfermedades como el asma. Posee la cualidad de respirar a través de branquias, pulmones o la piel.

Algunos representantes de la fauna terrestre son la víbora de cascabel, y algunos roedores como conejos y tlacuaches entre otros.

Se tiene la hipótesis que como espacio de naturaleza recuperada, el PEX, en conjunto con las demás partes del PREX, han logrado ser factores importantes de regulación climática en la región, pues se observan cambios notables en años recientes. Adicionalmente el parque alberga al proyecto de Electrificación Local de la Atmósfera Terrestre (ELAT) que consiste en una antena que mediante impulsos electromagnéticos aumenta o disminuye la cantidad de iones que se encuentran de manera natural en la atmósfera. Mediante este sistema se logra cambiar la presión atmosférica local influyendo así la velocidad de los vientos y creando o dispersando nubes logrando un aumento o disminución en las precipitaciones y corrientes de aire que pueden dispersar la contaminación.

En materia cultural y de educación ambiental el parque ofrece exposiciones diversas en el Centro de Información. La permanente consta de una exposición con las aves más representativas de Xochimilco, así como muestras de proyectos diversos que se llevan adentro del parque como son, cultivos en hidroponía⁴⁰ y cultivo de grana –cochinilla⁴¹. Se muestra también una pecera de gran tamaño con ajolotes y otra con víboras de cascabel. En el auditorio se presentan videos que muestran tanto la historia de Xochimilco como de la realización del Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco. El parque es también, una constante cede para conferencias y seminarios, así como para espectáculos musicales y teatrales, haciendo notar en lo académico el Seminario Internacional de Investigadores de Xochimilco, y en lo cultural el Festival Ecosistema, un evento anual de música *techno*. El cybercafé es una de las más recientes adiciones a los servicios que ofrece el PEX, en éste puede hacerse uso de computadoras conectadas a internet, hasta el día de hoy sin un cargo adicional. Si el visitante lo requiere existe un programa de visitas guiadas mismo que es utilizado por miles de escuelas anualmente.

⁴⁰ La hidroponía es un método por el cual, con el uso de nutrientes químicos y agua se cultivan diversos tipos de plantas sin la necesidad de tierra.

⁴¹ Método indígena para la fabricación de colorante mediante el cultivo y uso de un insecto llamado cochinilla.

El programa de visitas guiadas a escuelas visitantes es todo un éxito. Se cuenta con diferentes tipos de visitas, con actividades diversas y explicaciones que corresponden al grado de los alumnos que participan. Una visita consta de una explicación del PEX, el plan de rescate y su importancia sin pasar por alto las más importantes características de Xochimilco; una explicación de las aves más representativas de la región así como una visita al mirador. Posteriormente, si es que son de primaria o jardín de niños, se les lleva a una actividad llamada plantación, en la que por parejas los niños plantan pequeñas plantas en jardineras que se encuentran en el paseo de las flores. En el caso de secundaria, preparatoria o educación superior, se reemplaza la plantación por una visita a la zona de chinampas demostrativas, en donde campesinos xochimilcas expertos en esta técnica de cultivo explican a los visitantes el funcionamiento de las mismas. Adicionalmente, si así lo requieren, se puede optar por un paseo en tren o trajinera, además de poder hacer uso de todo el espacio y servicios que ofrece el parque hasta la hora de cierre.

Como centro de esparcimiento y recreación el PEX cuenta con diversos servicios por los que el usuario puede optar como son renta de lanchas de pedales, bicicletas y cuadríciclos así como paseos en las típicas trajineras en el Lago Huetzalín o al rededor del parque en tren. Una tienda de artesanías y dos cafeterías complementan estos servicios. El parque es también un excelente lugar para hacer deporte y cuenta con un club de corredores con tarifas especiales para sus miembros.

Ante todo esto, el servicio más importante se encuentra a primera vista; es un magnífico lugar donde pasar el día haciendo contacto y reencontrándose con el medio natural. Ello no se puede transmitir por medio de palabras, se debe experimentar.

5.2 El Patronato del Parque Ecológico de Xochimilco A.C.

El Patronato del Parque Ecológico de Xochimilco A.C. (PPEX), se constituye bajo acta notarial el 11 de noviembre de 1991 en la Ciudad de México. Es la figura jurídica de administración del PEX a la que le fue otorgada el Permiso de Administración Temporal Revocable (PATR) para uso y administración del Parque en junio de 1993. Sin embargo supervisó la ejecución de la obra del parque desde inicios de 1992(*Salinas*). Sus fundadores fueron participantes en el PREX, reconocidos académicos, distinguidos miembros de la comunidad xochimilca, así como representantes de diferentes sectores de la misma.

La estructura del Patronato de acuerdo a su escritura contempla cuatro tipos de asociados:

Fundadores: Las personas físicas que constituyeron la asociación;

Activos: Las personas físicas que hayan solicitado su ingreso y sean admitidos por la asamblea general con ese carácter;

Honorarios: Personas que por sus méritos y reconocimiento hayan sido distinguidos como tales por la asamblea general y;

Vecinos: Las personas que manifiesten su interés en la preservación del área de rescate que deberá renovar el interesado cada año.

Actualmente el patronato está conformado por 24 asociados de los cuales son 11 asociados fundadores y 13 asociados vecinos. Adicionalmente existen tres asociados honorarios.

Los asociados fundadores son:

- Dr. Gustavo Chapela Castañares. Presidente
- Dr. Erwin Stephan-Otto. Secretario
- Ing. Daniel Ruiz Fernández. Tesorero

Vocales:

- Dra. Mari Carmen Serra Puche
- C.P. Oscar Joffre Velazquez
- Dra. Alejandra Montero Toscano
- Arq. Juan Gil Elizondo
- Ing. Juan Manuel Martinez García
- Arq. Mario Schjentan Garduño
- Dra. Teresa Rojas Rabiela
- Dr. José Sarukhan Kermes.

Los objetivos del patronato son⁴²:

⁴² Objetivos extraídos del la escrituranotarial constitutiva del PPEX.

- Contribuir a la recuperación de diversas zonas del ecosistema lacustre de la cuenca de México, principalmente en la Delegación Xochimilco.
- Procurar la construcción, mejoramiento y conservación de jardines botánicos y áreas de recreación demostrativa, así como el conocimiento, protección y desarrollo de su flora fauna, mediante la promoción de todo tipo de actividades y la obtención de recursos que puedan ser canalizados en coordinación con las autoridades.
- Apoyar medidas, programas e instrumentos que sean impulsados por instituciones, grupos públicos, privados o sociales, que coadyuven a la construcción, mejoramiento, conservación y desarrollo del parque..
- Coordinar actividades con organismos nacionales e internacionales, cuyas metas sean coincidentes con el objeto social.
- Difundir los programas, proyectos, instrumentos y actividades previstas en su objeto social.
- Celebrar toda clase de convenios y actos jurídicos necesarios para la realización de sus fines; adquirir arrendar o poseer por cualquier título jurídico, bienes inmuebles y muebles necesarios para la satisfacción de su objeto social, así como afectar dichos bienes en fideicomiso; girar, aceptar, avalar, endosar o negociar títulos de crédito; obtener y otorgar créditos; otorgar avales así como constituir garantías a favor de terceros y suscribir toda clase de documentos necesarios para la consecución de su objeto social.

El financiamiento del PPEX proviene principalmente del cobro de servicios que se prestan en el parque aunque también en menor medida de donaciones deducibles de impuestos y aportaciones gubernamentales.

La clasificación de ingresos se discutirá más adelante sin embargo, se pretende hacer énfasis en que el financiamiento del patronato proviene —a diferencia de otros patronatos que sostienen diversos tipos de proyectos mediante aportaciones económicas por parte de sus miembros— de la decisión de sostener el parque mediante métodos que se acercan más a estructuras empresariales que a las de típicas asociaciones civiles. La idea es que como

concesionario, se brinda un servicio principalmente recreativo y de educación ambiental que se pretende mejorar día con día y por el cual se cobra al usuario.

Respecto a la relación con el sector gubernamental ésta es una relación constante. Por ello, el Patronato se ha convertido también en un ente político. En palabras del director del parque, ésta no es una relación ni buena ni mala simplemente existe. Aún con la fuertes aportaciones que realizó el gobierno del D.F. al inicio del proyecto, el PPEX ha logrado mantener una autonomía en lo concerniente a las decisiones que afectan al parque así como al manejo de los ingresos y egresos que éste tiene.

La relación, entre Patronato y Gobierno es una de acuerdos de cooperación entre ambos. Por el enfoque del parque, se mantiene una estrecha relación con las secretarías de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, Educación Pública y Turismo con las cuales se tienen diversos convenios. A nivel local se mantiene una relación constante con la delegación Xochimilco principalmente, pero también con diversas dependencias del Gobierno del Distrito Federal. Se aprovechan, de esta manera, los proyectos del gobierno que pueden beneficiar al parque así como el primero aprovecha al máximo el espacio que el PEX brinda cuando desea disponer de él.

Lo anterior parecería ser indicio de una excelente relación entre los diversos organismos gubernamentales y el PPEX, mas no todo es color de rosa. La actual administración de la Delegación Xochimilco que tiene a su cargo directo el Deportivo Cuemanco —parte también del plan de rescate— ha mostrado un interés claro en que pase a sus manos la administración del parque. Notorio en declaraciones y acciones que pretenden promover una imagen deleznable del PPEX y la forma en que administra y mantiene el espacio concesionado. A este respecto sólo hace falta comparar el estado actual en el que se encuentra el deportivo con el del parque para darse una idea de lo absurdo que lo anterior resulta. Me atrevería a decir adicionalmente que con la reciente visita del Jefe de Gobierno capitalino al PEX, en la cual se mostró abiertamente maravillado por el espacio, la intención de la delegación para adquirir la administración del parque ha sido mermada. Aún así, todo parece indicar que una importante labor del patronato será convencer, con cada cambio de gobierno, a las autoridades respectivas para mantener vigente el permiso de uso y administración.

5.3 Administración del Parque Ecológico de Xochimilco⁴³

Por decisión de la asamblea general del PPEX, el secretario del patronato es el director del parque(*Salinas*). En este cargo se ha mantenido sin cambio el Dr. Erwin Stephan-Otto Parodi. Aunque la figura administrativa jurídica del PEX es el patronato, en la praxis, prácticamente la totalidad de las decisiones administrativas son tomadas por el director. Excepciones de éstas son los aumentos de cuotas por los servicios que se prestan así como los retiros del fideicomiso en lo cual sí participa el patronato en asambleas.

La estructura organizacional es una estructura sencilla (Fig 1). Administrativamente el parque cuenta con un personal reducido:

Director del Parque

Secretaria Ejecutiva

Contador

Coordinador de difusión y comunicación

Asistente de difusión, comunicación y diseño

Responsable de turismo y visitas guiadas

Jefe de Mantenimiento

Secretaria

Encargado de atención a la tienda de artesanías

Tres encargados de venta en Kioskos

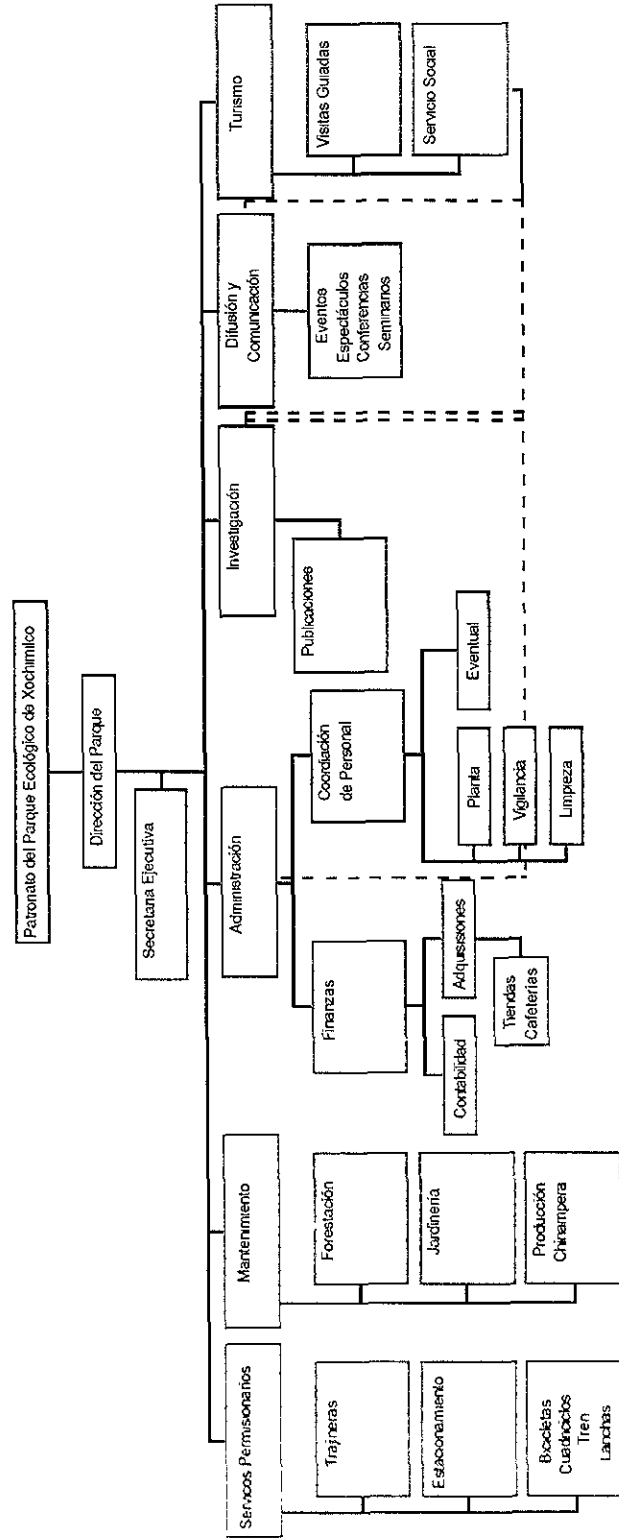
Encargado de Cafetería

Mensajero

Técnico en reparaciones

⁴³ La presentación de proyectos no sigue necesariamente una metodología tradicional dentro de las organizaciones civiles. Aquí se presentan tal cual lo hace el PEX.

FIG. 1 ORGANIGRAMA DEL PARQUE ECOLÓGICO DE XOCHIMILCO



Como se ha dicho, el director se encarga del funcionamiento administrativo del parque y el personal responde directamente a él. A cargo del jefe de mantenimiento se encuentran cerca de ochenta jardineros que cuidan de las áreas verdes y forestación del PEX. Esta tarea le fue específicamente encargada a hombres y mujeres originarios de Xochimilco dedicados desde generaciones pasadas al cultivo de la tierra.

El área de chinampas demostrativas se encuentra a cargo del Sr. Noé Coquis un chinampero sabio, hijo de chinamperos; quien dirige exitosamente la producción agrícola de esta área del parque.

Ciertos servicios se encuentran permisionados a particulares que pagan al patronato un porcentaje de sus ingresos. Tal es el caso de las bicicletas, cuadríciclos, lanchas de pedales y tren a cargo de una pequeña empresa; el estacionamiento manejado por otra empresa especializada en el rubro y; el servicio de trajineras, concesionado a ex ejidatarios afectados por la expropiación de que fue objeto Xochimilco al inicio del plan de rescate. La responsabilidad de estos particulares es brindar un servicio a la altura del parque.

Una parte de extrema importancia en el funcionamiento del parque es la desempeñada por quienes prestan aquí su servicio social y que provienen de una gran variedad de instituciones de educación superior así como de diversas carreras. A ellos está encargado principalmente el servicio de visitas guiadas a escuelas. Sin embargo, de acuerdo a el área de cada estudiante, les son encargadas tareas que van desde el la organización y el diseño hasta el análisis de información y la investigación. Adicionalmente se pide a los prestadores de servicio social propongan proyectos y mejoras al parque en las que los mismos puedan participar que, previa revisión, son impulsados por la dirección del parque. A este respecto puede añadirse que el parque ha empleado en diversas ocasiones a quienes han realizado su servicio social dentro de este programa, sirviendo como puente con el mundo profesional.

La especial importancia del programa de servicio social en el PEX es que mediante éste, el patronato logra ahorrarse una importante cifra en el sueldo de por lo menos siete personas, además de contar con la frescura y el empeño de los estudiantes. De acuerdo al Dr. Stephan-Otto (ver anexo A), en el ochenta por ciento de los casos han resultado ser

experiencias positivas tanto para el parque como para los estudiantes que terminan satisfechos por los resultados de su experiencia dentro del PEX.

Existen dos labores alternas al funcionamiento esencial del PEX pero que son indispensables para asegurar la estancia placentera de sus visitantes. Ellas son el aseo de edificios, baños y quioscos así como la vigilancia del parque.

Después de haber sido objeto de un robo, se decidió contratar el servicio profesional de vigilancia que ofrece la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Se contrató al número necesario de elementos para asegurar la seguridad del parque y de sus visitantes. Sin embargo, este servicio representaba una carga financiera (la más alta considerando en proporción a otros pagos el número de vigilantes) que el patronato consideró era indispensable reducir sin minimizar la vigilancia del parque. La estrategia constó en rescindir el contrato que se tenía con la SSPDF y ofrecer los cargos de vigilancia a los jardineros del parque, quienes fueron adiestrados por la misma dependencia gubernamental a petición de la dirección del parque, reduciendo los egresos por este concepto.

El caso del servicio de limpieza es similar. De la contratación de una empresa privada de limpieza se pasó a la contratación interna de personal reduciendo el costo por éste rubro.

Para los dos casos anteriores, la estrategia tomada aplica al ejercicio de 1999.

En lo concerniente a finanzas los ingresos del PPEX generados en el parque provienen de (Fig. 2):

- i) Ingresos por taquilla
- ii) Ingresos por visitas guiadas a escuelas
- iii) Servicios concesionados
- iv) Cafetería, quioscos y artesanías
- v) Otros

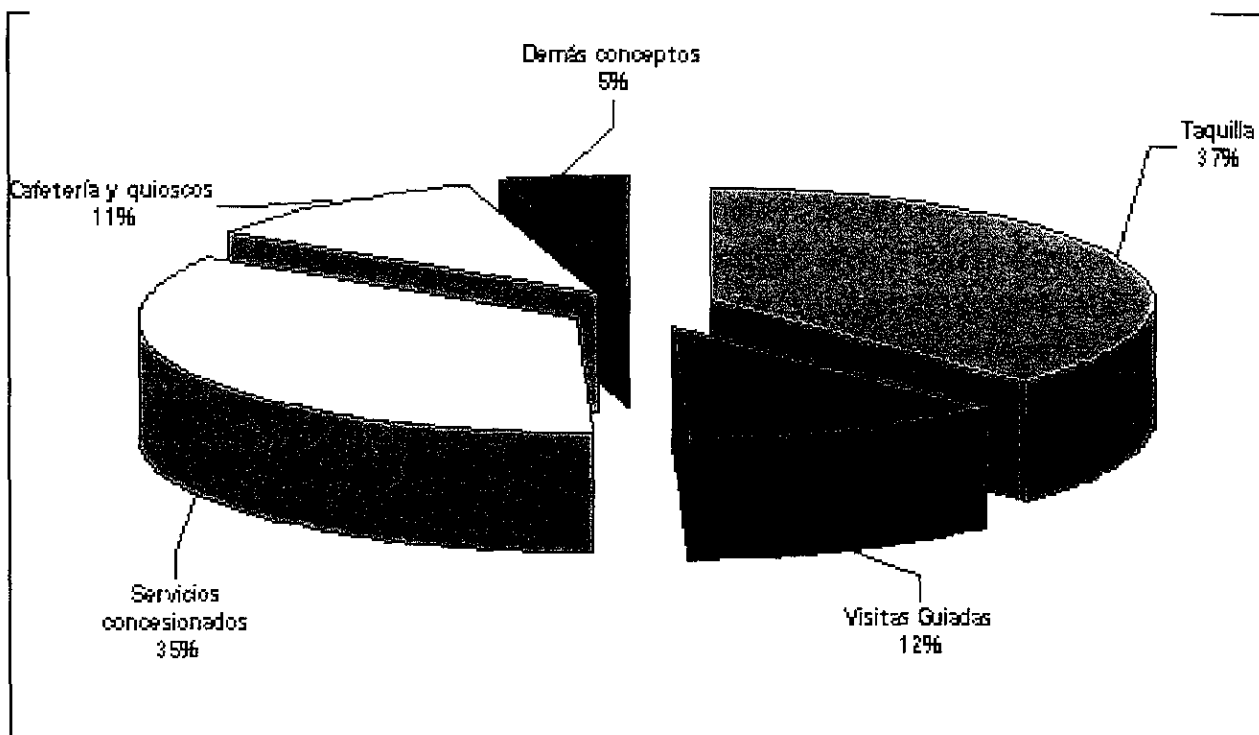
Adicionalmente, existen ingresos por concepto de:

- vi) Aportaciones gubernamentales
- vii) Donaciones privadas

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

De los ingresos generados en el parque son de especial importancia los ingresos por taquilla y visitas guiadas que contemplan las cuotas de entrada al parque para el usuario

FIG. 2 PORCENTAJE POR CONCEPTOS DE INGRESOS GENERADOS EN EL PARQUE (1998)



común en caso del primero y para escuelas en el segundo. Estos cobros unidos representan el 49 por ciento de los ingresos que se generan dentro del parque. Hasta el ejercicio fiscal de 1998 (el contemplado en este trabajo) el precio por entrada en taquilla fue de diez pesos para adultos con un descuento de 50 por ciento para personas de la tercera edad y excención de pago a niños menores de catorce años. Para el caso del cobro a escuelas en visitas guiadas los precios eran de dos pesos por persona en el caso de jardín de niños, primaria y secundarias oficiales y 7 pesos para y preparatorias públicas con opción de pagar tres pesos más por persona para realizar un viaje en tren. Los jardines de niños, primarias y secundarias privadas en cambio, pagan diez pesos por persona y las preparatorias y universidades 15 pesos incluido el viaje en tren.

Los servicios concesionados varían sus precios y porcentajes de acuerdo al particular. Las bicicletas, cuatriciclos y lanchas de pedales ambos para dos o cuatro personas tienen precios de siete, quince y veinte pesos respectivamente por término de media hora. El patronato recibe cuarenta por ciento de los ingresos que genera éste servicio. En el caso de las trajineras, el porcentaje que recibe el parque es mucho menor dado que se pretende apoyar a los exejidatarios brindándoles el espacio. Así, de cada 84 pesos que representa el costo del viaje de una trajinara con espacio para 14 personas (seis pesos por persona) el patronato recibe catorce, poco más del 16 por ciento. El estacionamiento, con un costo al usuario de diez pesos sin límite de tiempo, paga al parque el 25 por ciento de sus ingresos. Los servicios concesionados representan cerca de la tercera parte de los ingresos generados en el parque.

Los ingresos por concepto de ventas en cafeterías, quioscos, y tiendas de artesanías así como otros ingresos representan porcentajes menores (once y cinco por ciento respectivamente). Las ventas en cafetería y quioscos provienen de el consumo de refrescos y productos embolsados principalmente. Otros ingresos contempla eventos especiales (renta de espacios dentro del parque y el festival ecosistema) el club de corredores, ventas de libros, producción chinampera entre otros).

De los ingresos externos, las donaciones privadas representan un porcentaje muy pequeño. De acuerdo al director del parque, se realizan ochocientas solicitudes a través de correo de las cuales sólo diez son correspondidas y con cantidades chicas. Al contrario, las aportaciones gubernamentales sí han sido considerables, aunque no cumplen con el compromiso que hizo el GDF durante la administración de Manuel Camacho Solís de aportar cinco millones de pesos actuales cada año durante seis años. En cambio, el gobierno aportó cuatro millones de pesos durante los primeros dos años y posteriormente cinco millones durante la administración de Espinosa Villareal para un total de 7 millones en seis años de 30 que se habían comprometido dar. El dinero obtenido por éste medio, cual es depositado en el fideicomiso, ha sido de extrema importancia para el mantenimiento del parque y su desarrollo siendo que cubre más del cincuenta por ciento de los gastos ejercidos. (Fig. 3)

En el ejercicio fiscal de 1998, encontramos que los gastos rebasan los cinco millones de pesos y que los ingresos generados en el parque son de cerca de 2 millones 300 mil pesos.

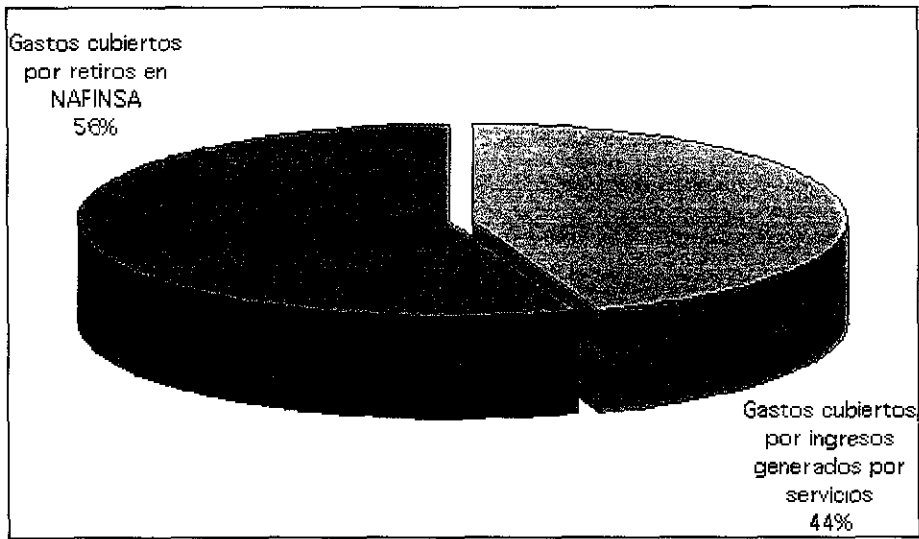


FIG. 3
PORCENTAJES DE CONCEPTOS DE INGRESOS EN RELACIÓN A GASTOS TOTALES

Esto significa el uso de cerca de tres millones de pesos del dinero dispuesto en el fideicomiso en Nacional Financiera. (Fig. 4)

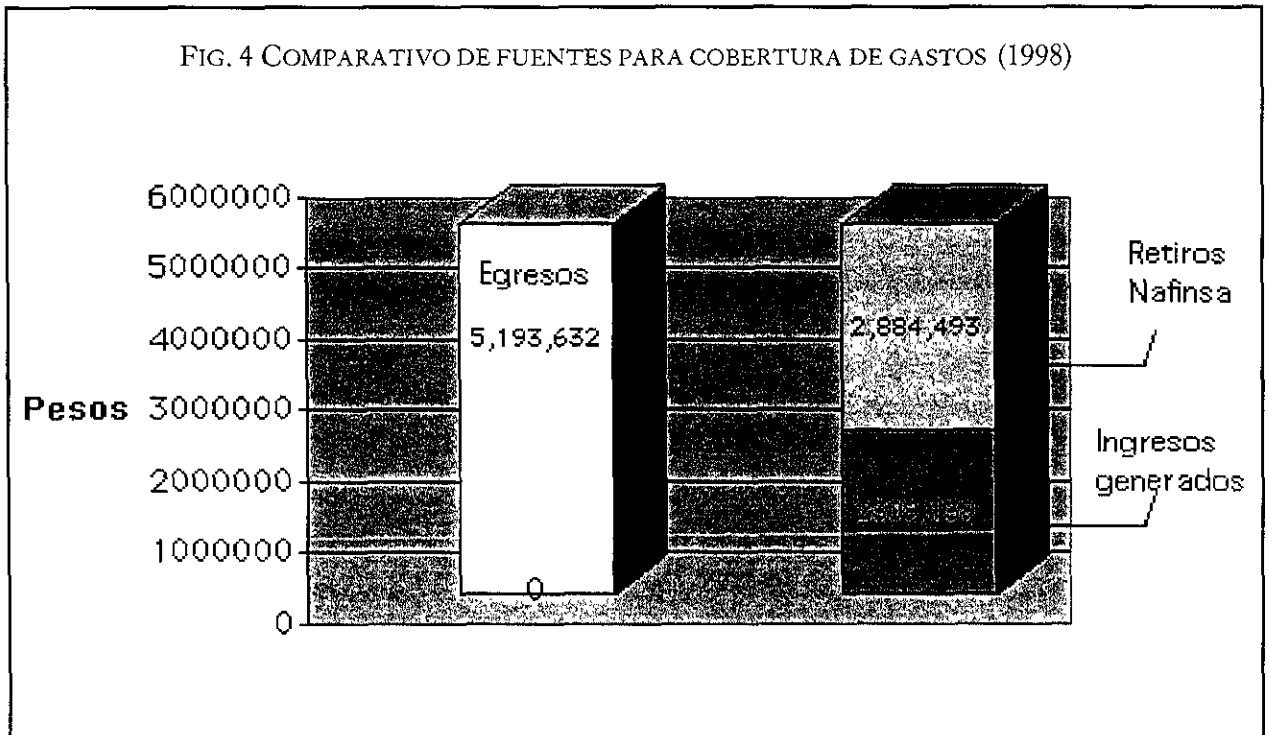


FIG. 4 COMPARATIVO DE FUENTES PARA COBERTURA DE GASTOS (1998)

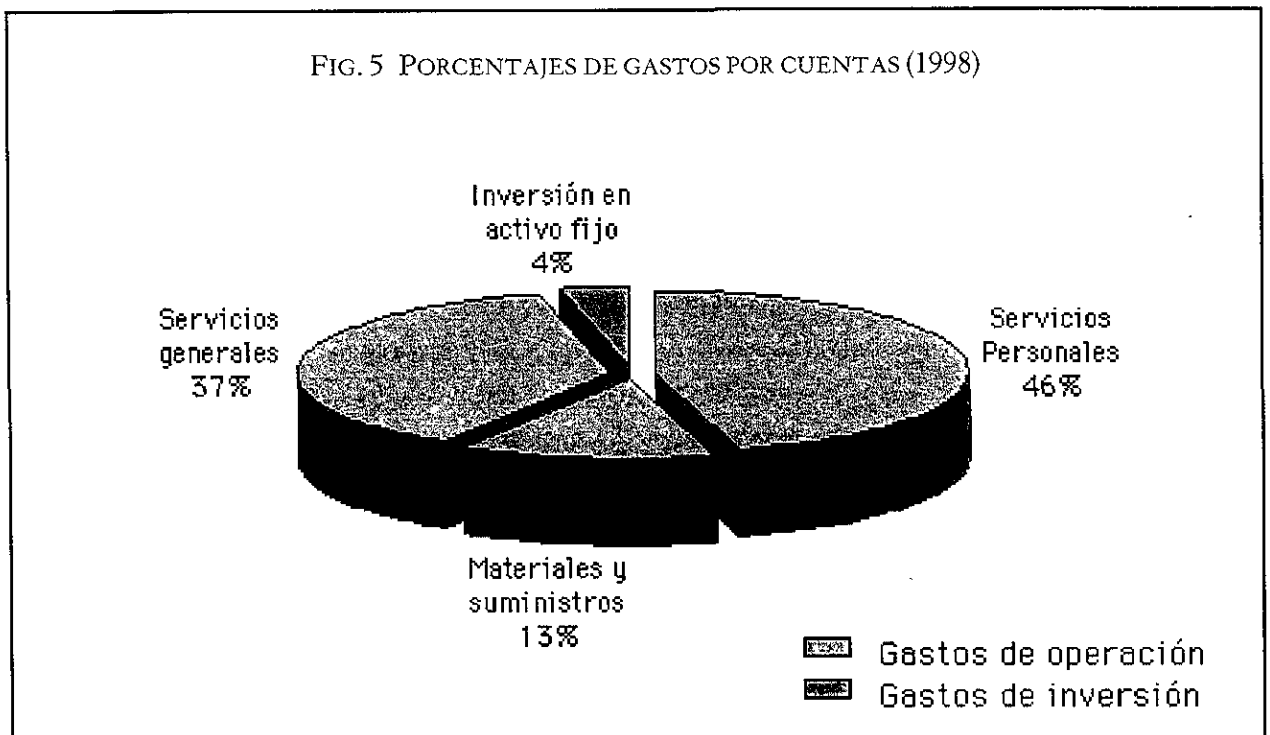
Los egresos están clasificados en cuatro cuentas (Fig. 5).

Gastos de operación:

- i) Servicios personales
- ii) Materiales y suministros
- iii) Servicios generales

Gastos de inversión:

- iv) Activo fijo



El mayor gasto del parque se encuentra dentro de la cuenta de servicios personales por el concepto de salarios que sobrepasan el millón y medio de pesos anuales pero se debe considerar el alto número de jardineros que trabajan en el PEX. El segundo y tercer gastos mayores en servicios generales, es el pago por concepto de vigilancia de arriba de 800 mil pesos y el servicio de limpieza de casi 170 mil pesos. Por concepto de impuestos y derechos el patronato pagó casi 150 mil pesos, y por arrendamiento de maquinaria y equipo el total ascendió a poco menos 320 mil pesos. Los otros gastos que superan los cien mil pesos

mensuales son los de mantenimiento y conservación del inmueble por 120 mil pesos y el rubro alimentación de personas por 328 mil pesos.

Para 1999 se proyectó un presupuesto de seis millones de pesos. Éste representa un aumento de 15 por ciento en relación al presupuesto ejercido en 1998 —aumento real en el gasto de 1997 a 1998— pero una disminución de veinte por ciento al programado para ese último año. Son notables las disminuciones en los servicios de vigilancia y limpieza que aunque se calcula serán 50 por ciento menores en 1999 respecto al año anterior, se han presupuestado sólo un 27 por ciento por debajo del presupuesto ejercido para estos conceptos en 1998. De acuerdo al contador del parque el plan de gastos para 1999 es un presupuesto con margen suficiente para compensar cambios imprevistos en la economía nacional. Cabe mencionar que en 1998 el gasto ejercido representó sólo un 68 por ciento del presupuesto programado para ese año (Fig. 6). Si el gasto que se ejerza en 1999 en relación al presupuesto programado se reduce en forma similar a la reducción de 1998, el patronato logrará una reducción total de cerca del 21 por ciento en su gasto.

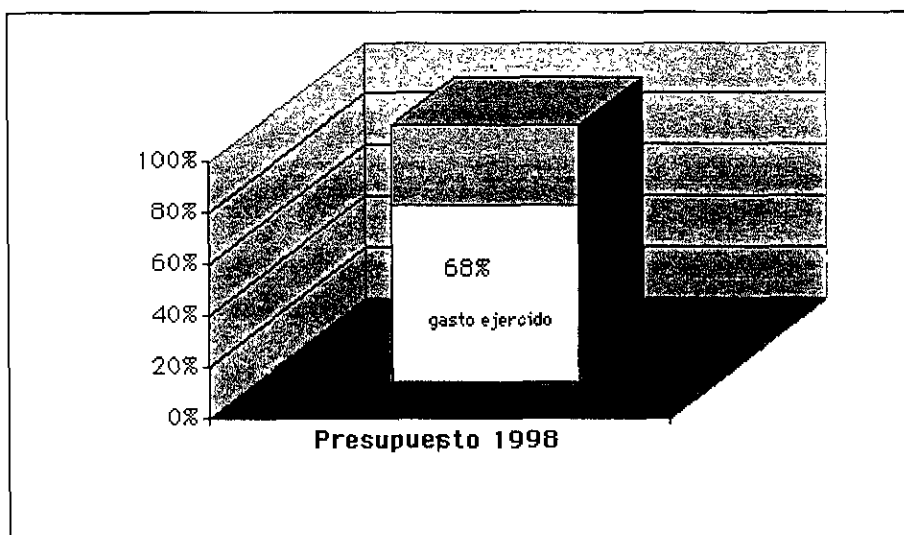


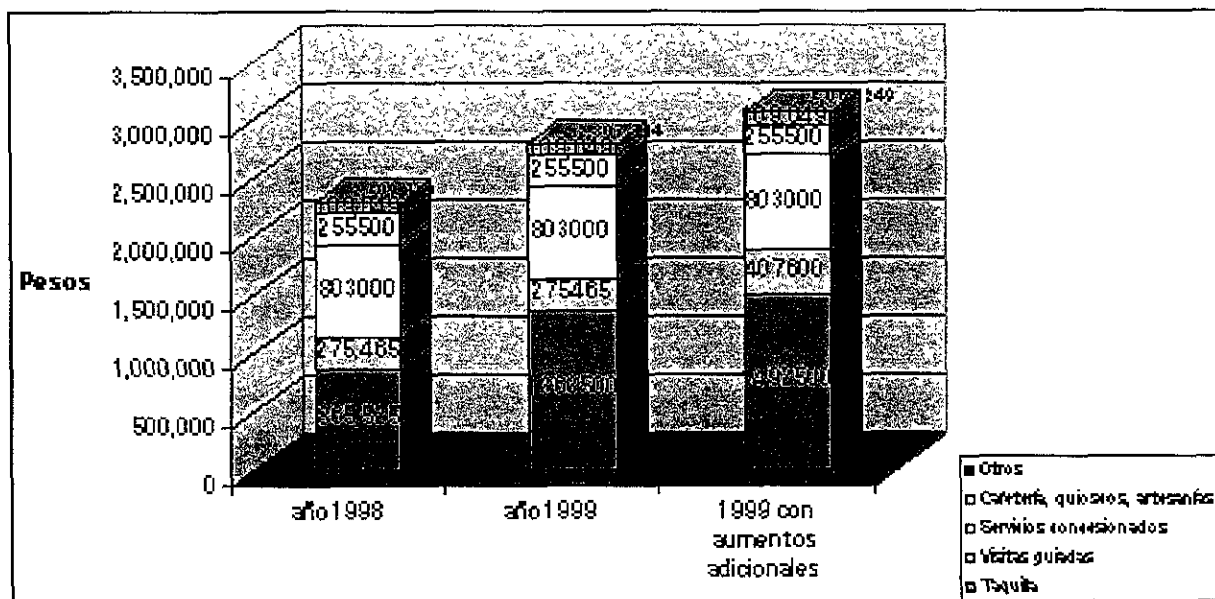
FIG.6 PORCENTAJE EJERCIDO DEL PRESUPUESTO 1998

En los ingresos para 1999 se proyecta un aumento en relación al año anterior. Éste proviene principalmente del primer aumento que se hace en la historia del parque en la cuota de entrada que entró en vigor a partir de febrero de este año. Las cuotas aumentaron de 10 a 15 pesos para adultos, de entrada gratuita a dos pesos para niños menores de catorce años y se mantuvieron en cinco pesos para personas de la tercera edad. Si consideramos un

número de entradas similar en 1999 a las de 1998 los ingresos por taquilla serían de 1,492,500 pesos. 129,000 pesos más que en 1998.

La figura 7 muestra los ingresos proyectados por concepto para 1999 y su comparación con 1998. Adicionalmente se muestra una tercera barra que representa el aumento en ingresos que podría generar un hipotético aumento extra en la cuota de entrada para niños a cinco pesos así como un aumento de un peso a escuelas públicas que asistan a visitas guiadas y un aumento de cinco pesos adicionales a privadas. Lo anterior tomando en cuenta un número de visitantes similar al de 1998.

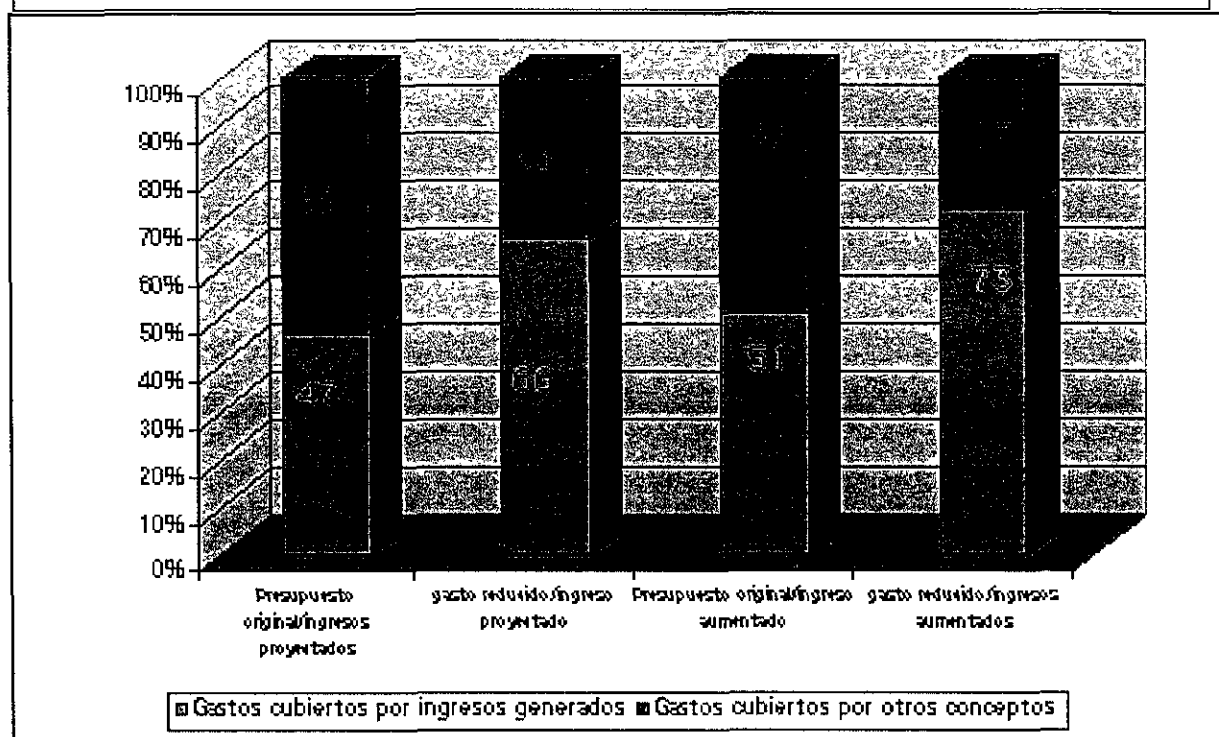
FIG. 7 INGRESOS PROYECTADOS POR CONCEPTO



La figura 8 muestra diferentes posibilidades en relación a los porcentajes del gasto para 1999 que pudieran ser cubiertos por los ingresos proyectados e ingresos proyectados con aumentos adicionales hipotéticos contra el presupuesto establecido y la posible reducción del gasto real. Las barras completas representan el gasto total, las secciones azules el porcentaje de egresos que pueden cubrir los ingresos generados en el parque y la sección roja el porcentaje que tendría que ser pagado con dinero retirado del fideicomiso y proveniente de aportaciones. En esta figura, la tercera y cuarta barras son escenarios hipotéticos al contrario de las dos primeras que se acercan más a posibilidades reales siendo la primera el panorama pesimista y la segunda un panorama optimista para 1999.

Partimos pues, de la idea de que mientras mayores sean los ingresos que genera el patronato por medio del parque, menor será la importancia de las aportaciones gubernamentales y privadas. Es claro que mientras estas aportaciones existan, mayores serán las posibilidades de que el PPEX pueda seguir mejorando el parque y desarrollándose como organización. Sin embargo debe preverse que las aportaciones externas disminuyan. Si lo hacen, los gastos tendrían que ser recortados. Aún así, si no se realizan los gastos suficientes para mantener el parque en condiciones óptimas a causa de ingresos insuficientes, la viabilidad del proyecto en su conjunto se vería cuestionada y la concesión en riesgo de ser revocada.

FIG. 8 ESCENARIOS DE GASTOS CUBIERTOS POR TIPO DE INGRSESO



Augurando que no habrá más aportaciones del GDF para el PEX, el patronato ha realizado este año, solicitudes a organizaciones no gubernamentales internacionales así como a grandes fundaciones que puedan realizar donaciones para ayudar a sustentar el proyecto. Estas últimas sin hacer a un lado las solicitudes de donativos deducibles de impuestos que se hacen en el país año con año.

5.4 Observaciones personales

He descrito en la introducción de este trabajo cómo fue que llegué al PEX, lugar que atrajo mi atención y cautivó instantáneamente. Durante mi estancia en este lugar, al que sin duda regresaría en un futuro, logré darme cuenta del funcionamiento práctico de una organización conformada como asociación civil, ligada al gobierno y administrando un bien público.

Las cifras, los métodos, la estructura, herramientas, procesos y demás asuntos que he mencionado y descrito en este trabajo, son datos indispensables para el análisis del PPEX y para realizar las respectivas conclusiones que se exponen en el capítulo final. Creo sin embargo que será útil hacer una mención adicional de las impresiones personales producto de mi estancia en esta organización. Es cierto, pecaré de positivista. Peor aún, no intentaré comprobar las siguientes anotaciones, no presentaré datos ni estadísticas. Estas observaciones probablemente servirán, si es que son atinadas, para un mejor desempeño y motivación de quienes laboran en el PEX.

Así, las siguientes impresiones están ligadas a una evaluación cualitativa de administración de recursos humanos tomando en cuenta lo expuesto en el segundo capítulo en lo referente al comportamiento organizacional. Intentaré por lo tanto describir brevemente los mecanismos sociales informales que existen dentro del PEX.

Prácticamente cualquier decisión que se toma en el parque pasa por manos del director. Sin duda ello es muestra del enorme interés y devoción que éste tiene por el desarrollo y funcionamiento del parque, aunque ello puede provocar que resulte difícil para los trabajadores administrativos desempeñarse si cada paso de los procesos que se llevan a cabo deben ser revisados. Inclusive las tareas diarias, de rutina de cada uno de los trabajadores pasan por el escritorio del director. Por ejemplo, las visitas guiadas a escuelas deben ser programadas por el encargado de atención al público y turismo tras la recepción de la solicitud respectiva. La solicitud debe ser enviada a nombre del director, revisada y aceptada por el mismo. La labor del encargado de programación de las visitas en realidad se ve reducida a transportar la solicitud del aparato de fax al escritorio del director y una vez aceptada la solicitud apuntar la fecha y hora de visita de la escuela respectiva. Es claro que esta es una responsabilidad que puede ser delegada en su totalidad.

Los horarios de entrada son revisados por el director. El desempeño de los prestadores de servicio social es revisado semanalmente mediante informes de labores diarios. Todo documento que salga del parque y que contenga las palabras Parque Ecológico de Xochimilco, debe ser leído y aceptado por el director. La improvisación y decisiones sin el consentimiento del mismo sólo son bienvenidas como último recurso.

Lo anterior se complica siendo que es mi impresión, que existe un cierto temor de los trabajadores y prestadores de servicio social hacia el director, hombre de carácter fuerte y temperamental. Ello provoca que las decisiones que probablemente no requieran de su consentimiento sean aún así consultadas para mantenerse en aguas templadas. Creo además que en el caso de los prestadores de servicio social, a quienes les son solicitadas propuestas de proyectos, se muestran reticentes a realizarlas, sobre todo los de carácter más débil, por evitar cualquier rechazo.

Los salarios en el PEX no son salarios elevados. Es evidente que quienes trabajan ahí lo hacen porque creen en el proyecto, porque el propio espacio los cautiva y porque tienen una fuerte estima por el director. Aún así, no existen para mi conocimiento, mecanismos administrativos de motivación para que el compromiso de sus trabajadores se mantenga e inclusive crezca. La motivación debe entonces ser, producto del trabajo traducido en mejoras al parque, en las que el individuo sabe participó y fue pieza importante para su realización, que a largo plazo puede resultar insuficiente.

El ambiente de trabajo no deja de ser cordial y cualquier alteración, pérdida de paciencia o hartazgo temporal de una persona puede ser resuelta con una simple caminata a la orilla del lago Huetzalín con efectos en realidad terapéuticos.

Aunque existen tareas asignadas a gente específica, por lo general el trabajo es siempre colectivo. Debido al personal reducido, las cargas de trabajo pueden ser a veces pesadas; días en que todo el personal trabaja en un sólo proyecto. Si alguien falta, su trabajo debe ser reemplazado por una o más personas, nunca dejado a un lado. Existe sí, un espíritu generalizado y de ayuda mutua donde la falta de especialización en tareas específicas es reemplazada por la suma de conocimientos de diferentes individuos si el caso se llega a dar.

Una especie de lema en el parque es que siempre hay algo que hacer. En temporadas en que la carga de trabajo disminuye, las labores se convierten en afinar detalles para el mejoramiento del servicio del parque. Si parece no haber "nada que hacer" sólo se debe

buscar qué puede ser mejorado y poner manos a la obra. Una regla no escrita es que en los días lentos, uno debe trabajar al ritmo del día y finalmente, si el parque está siempre ahí, porque no disfrutar de él a medida en que se desempeña el trabajo.

Existe una afición por las celebraciones. Días festivos como Navidad y año nuevo son objeto de brindis. El día de reyes habrá rosca y a quien le toque el muñeco llevará los tamales el dos de febrero. Los cumpleaños de las diferentes personas son siempre celebrados y seguramente habrá pastel o una comida ligera. A fin de año se ofrece una comida a todos los empleados que devendrá probablemente en baile.

Estos acontecimientos, creo son importantes para el personal ya que logran reunir a las personas en términos de amistad y no de trabajo; ayudan al mutuo conocimiento de los intereses individuales que probablemente se traducen en un mejor trabajo colectivo; reconocen el interés de la dirección por sus empleados y prestadores de servicio social, lo cual seguramente puede elevar el grado de motivación de los mismos.

SUMARIO

6.1 Capítulo Primero

- Definimos al Estado como ente permanente que dentro de un territorio monopoliza el uso legítimo de la violencia para que, idealmente, a través de un régimen y mediante sus instituciones, provea las condiciones necesarias de desarrollo para una población determinada. Así el Estado a través de un gobierno tiene responsabilidades que debe cumplir pero que no necesariamente hace.
- La población enmarcada dentro del Estado es lo que denominamos sociedad que bien puede tener diferentes expresiones, núcleos y formas de asociación.
- Dentro de estas expresiones sociales encontramos a la sociedad civil. Campo de movilización, asociación y organización de las diferentes fuerzas sociales que buscan satisfacer necesidades que el Estado no ha cumplido.
- Los Estados se han mostrado insuficientes para resolver todas las necesidades de las naciones, y el tamaño de estos se ha visto ligado directamente a su ineficiencia, razón de la acción de la sociedad civil.
- La reforma estatal pretende hacer nuevamente eficiente al Estado mediante herramientas administrativas entre las que sobresalen la privatización y descentralización. Se redefinen los límites entre lo público y lo privado.
- La descentralización puede darse mediante diversas estrategias: arriba-abajo, abajo-arriba, como medio de control, de regulación o de transición, hacia adentro del aparato estatal, hacia otros ámbitos de gobierno, hacia manos privadas y hacia la sociedad civil mediante la concesión de bienes y servicios públicos.

6.2 Capítulo Segundo

- Las ONG son una expresión de sociedad civil que se caracterizan por ser organizaciones privadas de interés público, que pretenden manejarse de forma independiente a las instancias gubernamentales.
- De las diversas clasificaciones existentes, es de particular nuestro particular interés la de David Korten quien las clasifica en organizaciones de primera segunda y tercera generación. Siendo de ayuda emergente las primeras; de programas a largo plazo en los que participan las comunidades para el sustento de los mismos las segundas y ; las de tercera generación, las que toman en cuenta el entorno global y que logran participar en conjunto con otras asociaciones e inclusive dependencias gubernamentales para sustentar los proyectos.
- Concluimos que independientemente del tipo de ONG de la que se trate lo importante es qué tipo de proyecto realiza, si es útil, eficaz y replicable para otros casos.
- En Latinoamérica el surgimiento de ONG proviene de asociaciones de resistencia a los gobiernos autoritarios y grupos asociadas a la iglesia con fines asistencialistas.
- Hoy las ONG son en su mayoría asociaciones estables, organizadas y con una estructura de relaciones que en su mayoría cuenta con personalidad jurídica. Su acción se ha venido profesionalizando.
- Las capacidad de las ONG sobre la de un gobierno para implementar proyectos se debe a perspectivas más restringidas y localizadas, mayor capacidad de entendimiento con grupos subordinados y un compromiso real y constante con los objetivos que se llevan a cabo, burocracia así como costos de operación reducidos.
- Los gobiernos deben, cuando la circunstancias lo favorecen, ceder el espacio de acción a ONG.
- El compromiso en el tercer sector puede provenir de mecanismos sociales informales dentro de las organizaciones y del liderazgo carismático y visionario de las mismas.
- La relación del tercer sector con el ámbito académico es reducido. Por las características de las ONG y su posibilidad de acercamiento con la información, el desarrollo de su participación con la investigación es importante.
- Las fuentes de financiamiento de ONG pueden ser de generación interna (callejeo, eventos especiales, cobro de servicios) o externa (aportaciones privadas, gubernamentales o de organismos internacionales).

- Un sub tipo de ONG son las ONG gubernamentales, cuales tienen un estrecho vínculo con el gobierno actuando casi como dependencia del mismo. De acuerdo a O'Connell (1996) no existe razón para que este tipo de asociaciones existan.
- Medir la eficacia de una ONG resulta difícil pues no existen mecanismos consensados para tal efecto y las formas de evaluación se ven reducidas a métodos cualitativos. Las formas más sensatas parecen ser la evaluación por parte de quienes aportan los fondos y la auto evaluación objetiva.

6.3 Capítulo tercero.

- La unificación política y social del México posrevolucionario implicó un Estado que amalgamara a las fuerzas políticas y sociales en un partido de Estado, organizaciones sociales corporativizadas y un marcado centralismo.
- Lo anterior impidió que se desarrollara la sociedad civil de manera alterna al Estado salvo en el caso de grupos asistencialistas de carácter eclesial.
- Todo parece apuntar a que en 1968 se hace sentir por primera vez la fuerza de sociedad civil aunque su primera muestra de acción clara es en 1985 tras los terremotos que sacudieron al centro del país.
- En los años ochenta se combinan dos factores: la mostrada insuficiencia estatal para mantener el modelo de desarrollo así como nuevas fuerzas políticas y sociales que se organizaban ante las limitaciones del gobierno para responder a las demandas sociales.
- A partir de 1988 se crean una serie de reformas que pretenden girar el futuro nacional hacia un nuevas relaciones políticas y económicas así como una nueva relación entre Estado y sociedad que necesitaron de una serie de reformas constitucionales. El redimensionamiento del aparato estatal, mediante la privatización, descentralización, desregulación, y concesión de bienes y servicios públicos pretendía hacer de éste, un Estado eficiente.
- Estudios importantes como *Making Democracy Work* del norteamericano Robert Putman sugieren que la regionalización mediante la desconcentración de servicios y la cesión de espacios a la sociedad promueven cambios positivos en el desarrollo local y mayor participación política.

- La contra parte, en México, éste proceso regionalizador y de apertura hacia la sociedad civil la encontramos sobre todo en el Pronasol. Sin embargo, debido a sus características coincidimos con Cabrero al decir que fue más un modelo de control central y de legitimación que un nuevo marco institucional para la acción gubernamental. Fue por lo tanto, un modelo inducido de participación civil.
- Debido a que no existe una definición jurídica de ONG en México, es difícil calcular sus números que se encuentran entre mil y diez mil. Sin embargo es innegable que existen y que han desarrollado su ámbito de actuación.
- Hoy las organizaciones civiles en México se asumen como sujetos, tienen presencia pública, interactúan, con el gobierno, pretenden al menos intervenir en las políticas públicas, buscan financiamiento público e integran redes.
- La participación de ONG en México se encuentra en tres diferentes niveles. Como licitadoras de convocatorias hechas por organismos gubernamentales; Como participantes en organismos públicos que tienen injerencia en las políticas y; Como participantes en propuestas de políticas alternativas.
- Las figuras jurídicas utilizadas por ONG en México son las de A.C. e I.A.P, sin embargo no todas éstas son ONG.
- El espíritu de las leyes referentes a concesiones de acuerdo a Gabino Fraga, es que el concesionario es un colaborador del Poder público dadas las limitaciones del Estado en la realización de ciertas tareas que le competen. Por ello, los concesionarios no pueden asumirse como empresarios privados. Aunque los concesionarios deben tener los fondos para la prestación del servicio el Estado, si lo considera prudente, puede aportar los recursos para su instalación.

6.4 Capítulo Cuarto.

- Xochimilco es un lugar que se desarrolló desde la época de los indios gracias a su recurso más abundante: el agua.
- La agricultura chinampera es el sistema de cultivo utilizado en la región. Se caracteriza por ser único en el mundo y altamente productivo
- Su población originaria a sido constantemente sometida por otros pueblos desde tiempos precoloniales.

- El ecosistema del sur de la zona lacustre de la cuenca de México se ha ido degradando desde el siglo quince a un ritmo cada vez más acelerado.
- En este siglo, los niveles de contaminación en Xochimilco alcanzaron niveles críticos. A tal grado, que la producción chinampera se vio reducida en un 90 por ciento. Debido a esto la población de diversas especies animales se redujeron de forma dramática.
- En 1987, tras haber sido nombrado “Patrimonio de la Humanidad”, Xochimilco fue objeto de un plan de rescate ecológico.
- El plan surgió como acción de gobierno y fue en un inicio rechazado por la comunidad xochimilca por desconfianza a las autoridades.
- La comunidad xochimilca exigió participar y tras la integración de prestigiados académicos el plan de rescate se reformuló.
- El plan se dividió en cuatro partes. Rescate hidráulico, agrícola, arqueológico y acciones complementarias.
- Como parte del plan se construyó un parque natural integrado por el Deportivo Cuemanco, administrado por la delegación Xochimilco y hoy bastante descuidado; El mercado de plantas y flores en manos de exejidatarios y productores y; el parque ecológico de Xochimilco.
- El plan de rescate ha logrado reequilibrar hasta cierto punto las características del medio ambiente original de Xochimilco.

6.5 Capítulo Quinto.

- El PEX es un parque público administrado por el Patronato del Parque Ecológico de Xochimilco, una asociación civil cuyos miembros estuvieron involucrados en la formulación del Plan de Rescate ecológico de Xochimilco.
- El parque integra en un espacio de 189 hectáreas la recreación familiar, la educación ambiental, la protección a la flora y fauna de Xochimilco, la regulación climática, producción agrícola, investigación científica, y protege la zona chinampera productiva del crecimiento de la ciudad.
- El PEX cuenta con lagos, ciénagas y áreas verdes con cerca de 450 mil plantas de especies diversas. Alberga a todas las especies acuíferas, terrestres y de aves de Xochimilco. Estas últimas representan a la totalidad de las aves del D.F.

- El PPEX fue fundado con el objeto de contribuir a la recuperación del sistema lacustre mediante el cuidado y desarrollo, del PEX.
- Su financiamiento proviene de fuentes internas (ingresos generados en el parque) y externo (aportaciones privadas y gubernamentales)
- El patronato tiene una relación constante con organismos gubernamentales, acuerdos y convenios.
- La delegación Xochimilco se ha mostrado interesada en que pase a sus manos la administración del parque. El excelente estado en el que este se encuentra hace inviable la posibilidad de que éste pase a manos de la delegación.
- La estructura del PEX es sencilla y cuenta con un personal administrativo reducido.
- El manejo administrativo y la gran mayoría de las decisiones se encuentran en manos de su director.
- Diversos servicios que se prestan dentro del parque se encuentran concesionados a pequeñas empresas y particulares.
- Para reducir sus costos de operación el parque hace uso de un alto número de estudiantes que prestan ahí su servicio social y que tienen una importante labor en el funcionamiento del parque.
- Los ingresos del parque son por conceptos de cuota de entrada, visitas guiadas a escuelas y servicios concesionados y ventas en cafeterías principalmente.
- Los egresos del parque superan en buena medida los ingresos generados internamente, por lo que las aportaciones externas son indispensables para cubrir los costos.
- Este año el PEX ha reducido sus gastos reestructurando los servicios de vigilancia y limpieza y pretende aumentar la generación de ingresos mediante el aumento de las cuotas de entrada al parque.
- Dado que no se esperan nuevas aportaciones gubernamentales para el parque será de extrema importancia la labor que el patronato realice para hacerse de aportaciones de organismos internacionales y empresas privadas.
- No existen mecanismos administrativos de motivación en el parque, sólo mecanismos sociales informales.
- Una mejor desempeño de quienes laboran en el parque podría ser efecto de la delegación de funciones del director hacia éstos.

CONCLUSIONES

Es curioso que este trabajo haya comenzado discutiendo temas amplísimos como Estado y sociedad y que termine haciendo mención de la relación social entre una docena de personas que laboran en un parque público. Toca ahora relacionarlos y encontrar cómo es que finalmente, este reducido número de personas que permiten el funcionamiento de una sola organización afectan para bien o mal las macro estructuras. Repetiremos una ya anticipada y sencilla pero importante conclusión: Es claro que como caso aislado, el Parque Ecológico de Xochimilco no altera de manera trascendente ninguna estructura tan grande como la estatal, gubernamental o social. Se trata más bien de un ejemplo, que si es replicado de manera inteligente y suficiente, desarrollado en ámbitos similares o con las debidas reestructuraciones en ámbitos diferentes, podría llevar a una nueva relación entre las grandes estructuras creada a partir de múltiples partes pequeñas que funcionen en el marco práctico pero teorizado, definido jurídicamente, experimentado y perfeccionado del que se ha hecho mención en estas páginas.

Si bien el presente trabajo ha sido estructurado partiendo de lo general hasta llegar a lo particular, ahora revertiremos el proceso y veremos las particularidades que en conjunto inducimos, podrían lograr cambios en la generalidad; siendo esta última la administración pública en México. Comprobar o rechazar el enunciado anterior es el objetivo fundamental de esta tesis. Para ello, inicialmente confrontaremos los principios que se exponen en los capítulos de la primera parte del trabajo con la experiencia del Parque Ecológico de Xochimilco. Hecho esto se analizarán las perspectivas de éxito, como parte de un modelo administrativo, que puedan tener el empleo de fórmulas como la del PEX.

Para determinar si el Patronato del Parque Ecológico de Xochimilco A.C. es en efecto un modelo administrativo exitoso y replicable que pueda servir como ejemplo de los

alcances de concesión de espacios público a organizaciones no gubernamentales debemos concluir, primeramente, ante que tipo de organización nos enfrentamos y cuales, de acuerdo a aspectos teóricos, son sus características.

Consideremos pues, que el origen del patronato se halla en el Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco. Si dividimos en grandes grupos a los actores del plan de rescate, encontramos por un lado al gobierno y por otro lado a la sociedad civil. De esta última, concretamente a la comunidad xochimilca y a un sector de la comunidad académica. En lo referente al conjunto del parque natural (deportivo, mercado y parque ecológico), vemos que cada una de sus partes queda prácticamente en manos de actores respectivos. ¿Por qué prácticamente? Sin duda el Deportivo Cuemanco es administrado por la Delegación Xochimilco y el Mercado de Plantas y Flores por los mismos productores y ex ejidatarios. En el PEX sin embargo, administrado por su patronato, encontramos que éste está conformado primordialmente por académicos, aunque engloba también dentro de sus miembros a funcionarios públicos y representantes de la comunidad xochimilca. Esto nos puede llevar a pensar que se trata o de una organización vinculada directamente con lo gubernamental (no diremos ONG pues aún no hemos determinado si el PPEX en realidad lo es), o de una asociación de personas que independientemente de su carácter individual, están interesadas en un proyecto en el que actúan no como parte de lo gubernamental sino como miembros de la sociedad civil. De lo último preguntamos: ¿Se puede ser juez y parte? Creemos que no, aunque se deben considerar otros aspectos de esta relación.

El propio director del parque admite que la conformación de los miembros del patronato fue un acto planeado, aunque no todos trabajan (*Anexo A*) y expusimos que la administración del parque en la práctica, corre a cargo de su director. Debemos tomar en cuenta que la administración del parque responde a un permiso inicialmente expedido por el entonces Departamento del Distrito Federal y que los miembros del patronato vinculados con ese gobierno son ajenos al gobierno actual de la entidad, y ajenos al partido político al que corresponde. Esto nos lleva a pensar que la relación del PEX con lo gubernamental es una relación no de subordinación, sino de uso práctico y de ventajas que pueden brindar los vínculos que este tipo de miembros tengan para beneficio del parque. Dado esto, aunque dudamos que los miembros con estrecha relación con lo gubernamental actúan de forma

independiente a sus vínculos actuales, sí podemos afirmar que el PPEX tiene una conformación de carácter predominantemente civil y académica y no gubernamental.

El giro del PPEX lo hace una evidente organización privada de interés público, con estructura interna reducida en la que el trabajo de sus empleados es motivado no sólo por el salario sino por un interés y compromiso con el proyecto. Dada la relación del PPEX con el gobierno, siendo que el patronato administra un bien público que inclusive ha recibido aportaciones gubernamentales y participa mediante convenios con diversos organismos de gobierno, concluimos que el PPEX si es una ONG, lo es de tercera generación de acuerdo a la clasificación de David Korten.

El PATR es una concesión de un bien público que cumple con la definición de Fraga en todos sus términos y actos en la que el patronato viene a ser un colaborador del Poder público. Como acción descentralizadora la catalogamos como una acción impulsada abajorriba por demandas sociales que exigieron la participación de la sociedad civil. Como estrategia, creemos que este caso no puede definirse únicamente como estrategia de control, transición o regulación y que al contrario incluye una parte de cada una. Como estrategia de control, vemos que el esquema del país corresponde más a ésta que a cualquiera de las otras dos. Si tomamos en cuenta lo dicho por Cabrero, el modo de gobernar de la época producto del Pronasol, correspondía a un esquema de control e inducción de participación civil. Este no es el caso pues el plan de rescate en general no contemplaba la participación social en un principio. Aún así, de acuerdo al Dr. Stephan-Otto, la cesión del espacio a la sociedad civil en el caso del PEX sí corresponde a un proceso de legitimación de la clase gobernante y es probable que la inclusión de la sociedad civil en las decisiones del plan hayan correspondido a una rectificación de la política que se estaba ejerciendo para continuar con el proceso de legitimación. Sin embargo, el crédito de a ésta participación debe ser concedido a la comunidad xochimilca y académicos que exigieron participar, caso que correspondería a una estrategia de regulación. Mas, las demandas de participación de los grupos de la sociedad civil no eran constantes. Fueron al contrario, producto de una acción gubernamental. Debido a esto no podemos clasificarla únicamente como estrategia de regulación o de control. Por otro lado, nos mostramos reticentes a creer que la participación civil y la cesión de espacio a ONG en este caso es la de una estrategia de transición, pues creemos que las características de la zona chinampera, la cultura y tradiciones de Xochimilco son la causa del interés de sus

pobladores por participar en el rescate de lo que siempre fue suyo y no que devenga de una mayor exigencia de participación social debido a una transición democrática aún inconclusa y sin reglas claras donde la inclusión del cuerpo social es aún dudoso. Sin embargo, no rechazamos por completo esta posibilidad.

El excelente estado en el que se encuentra el PEX comparándolo con el estado en el que se encuentra el Deportivo Cuemanco, administrado por la Delegación Xochimilco, nos lleva a pensar: que la perspectiva de acción localizada del patronato le da una ventaja operativa sobre la que el gobierno pudiera tener; que el PPEX logra unir eficacia y eficiencia tras actuar a nivel micro; que por ser sociedad civil y no gobierno se ha logrado una relación de respeto y participación con la comunidad xochimilca y; que no percibe a distancia los problemas del proyecto sino que está comprometido por naturaleza con el mismo. Inducimos además, que el costo de operación es menor que el que pudiera devenir de la administración del PEX en manos del gobierno.

La relación del patronato con la academia contradice el enunciado de una reducida participación del tercer sector con este ámbito. Las publicaciones producto de investigaciones dentro del PEX son constantes y podemos aducir, que son resultado de la conformación académica del patronato, de sus empleados y del interés personal del director del parque por la producción académica. Consideramos que esto es muestra fehaciente de la capacidad de la investigación-acción participativa que explica Schteingart y de las ventajas que el acercamiento del tercer sector con el ámbito académico pueden tener.

Respecto al financiamiento del patronato creemos que la administración hasta el día de hoy ha tenido resultados positivos y que por lo tanto ha sido acertada. Debemos notar que en 1998, más del cincuenta por ciento del gasto ejercido proviene de ingresos procedentes de aportaciones gubernamentales, cuales se augura cesarán por completo. Considerando los diversos panoramas para 1999, se muestra en todos los casos de una ligera hasta moderada caída en la dependencia del gasto en este tipo de ingresos debido a una reducción de costos y un aumento en las entradas. Sin embargo, el patronato en los siguientes años deberá probar su capacidad para hacerse de recursos externos para cubrir el gasto que no puede ser cubierto por los ingresos de generación propia. Podría pensarse que pretendemos argumentar que el financiamiento gubernamental tiene una connotación negativa o que el patronato debiera desligarse por completo de este tipo de aportaciones. Al

contrario, suponemos que si el PPEX es capaz de convencer con el proyecto a cada gobierno distinto que funja en la Ciudad de México para que este aporte recursos financieros, será debido a que el gobierno en turno considera que relación costo-eficacia será de beneficio para la ciudad y el PEX si éste último continúa en manos del patronato. Por ello, descartamos la hipótesis de O'Connell que sugiere que no tiene caso que una organización civil administre un bien público si los recursos provienen de todas formas del erario público. Pero repetimos, es probable que no hayan más aportaciones gubernamentales al patronato, por lo cual éste debe buscar nuevas formas de financiamiento a través de ONG donantes ya sean nacionales o internacionales así como de empresas privadas y fundaciones relacionadas con el tipo de proyecto que es el parque. Esto último será una prueba a la que será sometido el patronato en el mediano plazo y lo consideramos un factor importante que determine su permanencia en la administración del PEX en años futuros.

Es claro que la medición de la eficacia del patronato no sólo es cuantitativa sino cualitativa. Para comprender cabalmente lo anterior, el parque no puede ser solamente "leído", tendría que ser visitado. Sólo así se puede comprobar que éste se encuentra en estado óptimo; que es un pulmón de la Ciudad y una reserva natural de aves; cómo y por qué protege a la zona chinampera y la importancia de ésta; qué es lo que significa para un niño visitar y aprender durante una visita guiada y; por qué es importante que el PEX no sea solamente un centro recreativo.

Las características y funciones del parque no se deben a una acción que deviene de un plan de gobierno sino al interés del patronato por hacer del PEX un espacio con dichas cualidades, razón de más para que se mantenga en manos de su actual administración. Haciendo hincapié en que dudamos que, salvo la función de ser por sí mismo un parque público, cualquier otra de las actividades y funciones del mismo pudieran ser replicadas al grado en el que existen actualmente si se pusiera éste en manos de autoridades gubernamentales.

Percibimos, a mediano plazo, un futuro estable para el PEX y su patronato. Consideramos que para ser tomado como modelo administrativo replicable deberán pasar aún algunos años durante los cuales se profesionalice su administración, siendo importante tomar en cuenta que no todos los aspectos de su existencia pueden ser reproducidos. La cuestión, es que éste es un caso sin precedentes y sería difícil combinar los factores que

dieron origen a la integración plural de actores en el plan de rescate que posteriormente dieron origen al parque y su patronato sin inducir la participación en lo que pueda parecer una estrategia de control descentralizadora. Es decir, haciendo uso de lo expuesto por Canto en lo referente a los tipos de participación de ONG, vemos que éste, aunque es un caso de licitación, no lo fue tras una convocatoria. No es un caso de participación alternativa en políticas y tampoco uno de participación en un organismo público específico. La descentralización hacia ONG tendrá, creemos, que tomar efectivamente la forma de convocatoria a la que sean sometidas a concurso a diferentes organizaciones interesadas.

Pero nos hemos adelantado ya que aún no hemos definido las ventajas que la descentralización hacia sociedad civil, en este caso ONG, tiene sobre las demás herramientas de redimensionamiento estatal. Suponemos tener suficientes argumentos en los capítulos primero y tercero del por qué de la reforma y redimensionamiento desde dentro del Estado. Claro está que no hemos argüido los contras de éste tipo de acciones en forma global, pues se parte de la idea de que esto sucede independientemente de lo que los detractores de este tipo de políticas puedan pensar. Siendo así, y siendo que se definen nuevos roles de los diferentes actores políticos y sociales, al mismo tiempo que la administración pública toma un nuevo curso en la medida en que ésta también se redefine e inclusive se reinventa; lo que pretendemos es explorar un recurso alternativo poco utilizado que creemos puede resultar ventajoso e innovador: La participación directa de ONG en la administración pública en México mediante la descentralización.

La privatización elimina de las manos de la administración gubernamental bienes y servicios públicos. Mediante la descentralización hacia adentro del aparato estatal se conservan los bienes y servicios pero se cede su administración a niveles inferiores de gobierno. Por medio de la descentralización a actores externos al Estado se conserva la rectoría de los bienes y servicios aceptando la incapacidad gubernamental de administrarlos cediéndolos a quienes sí lo podrán hacer. Si hacemos caso a Fraga, la concesión a empresas privadas o a sociedad civil debiera tener el mismo efecto ya que ambos serán colaboradores del Poder público. La diferencia radica en que en la práctica el concesionario privado lo hará por un interés económico mientras que el tercer sector lo hará por un interés legítimo en el proyecto. Por supuesto otra diferencia esencial es la capacidad de inversión financiera. De esto se puede deducir que la concesión a manos privadas o a sociedad civil debe depender

del carácter de proyecto de que se trate y del tipo de desarrollo que al Estado interese. El incentivo para los dos diferentes sectores se diferenciará por las retribuciones que un determinado proyecto pueda tener. Al particular le interesa la capacidad del proyecto de generar dinero y a la organización civil la de generar equilibrio, bienestar o satisfacción de necesidades.

Un proyecto como el del Parque Ecológico de Xochimilco, no es uno que genere ganancias económicas. En manos de empresarios las actividades del parque probablemente cambiarían drásticamente. Habría tal vez juegos mecánicos o servicios que aunque más atractivos y fáciles de promocionar no ayudarían a la restauración ecológica de la zona. De ahí la importancia de una organización civil en la administración del parque que si además la comparamos con la administración gubernamental en éste tipo de espacios, repito, sólo hay que comparar el PEX con el Deportivo Cuemanco o con otros parques ecológicos, Huayamilpas por ejemplo; ubicado en la colonia Ruiz Cortines de la Cd. de México —un pedazo de terracería, descuidado y sucio en manos de la Delegación Álvaro Obregón—.

Bajo los parámetros establecidos podemos afirmar que el Patronato del Parque Ecológico de Xochimilco es efectivamente una ONG, si no, al menos una organización civil. Tal organización ha mostrado hasta hoy la capacidad de participar en la administración pública de manera positiva. Si consideramos que el patronato ha aprendido a administrar, que de la escasez ha surgido la innovación y que ha convencido a tres gobiernos del Distrito Federal de su capacidad para participar en la administración pública; podemos decir sin temor que esta experiencia puede ser llevada inicialmente a otros escenarios similares. Las desventajas de este tipo de participación en la administración pública en México no las hemos podido encontrar ni en el pasado ni en el presente, sólo en un futuro que no conocemos. Las ventajas por otro lado, son evidentes, más aún si se profesionalizan en México este tipo de organizaciones.

Valdría la pena preguntar —y aquí abro un nuevo tema de investigación— hacia qué otros nuevos ámbitos puede esta experiencia trasladarse. Pienso en la administración y rehabilitación penitenciaria que en algunos países comienza a privatizarse. ¿Qué interés en la rehabilitación de criminales puede tener una empresa privada cuando estos son su fuente de ingreso? Es más que obvio que en México el gobierno no ha tenido resultados positivos en

este aspecto. Sin duda la concesión de este tipo de lugares a ONG es un tema digno de ser investigado. Pienso en la administración de hospitales y escuelas rurales, en proyectos de desarrollo comunitario verdaderamente descentralizados que permitan un acercamiento real a la gente y sus problemas y no la implementación de políticas de desarrollo generalizadas.

Repito lo dicho por O'Connell, no se trata de crear un gobierno alterno. Sigo el razonamiento de Fraga, sería ideal que no hubiera organizaciones que sin ninguna conexión con el Estado ejerzan funciones atribuidas al gobierno. Se trata de una participación de terceros en las tareas que el Estado debe ejercer mediante la administración pública con la única finalidad de lograr un eficiente desempeño de las mismas. Se trata de acercar a las partes que conforman una Nación. Se trata de hacer cuando se puede hacer bien y dejar hacer cuando alguien lo puede hacer mejor.

El PEX no es el ejemplo que pueda caracterizarse como el modelo perfecto para cualquier situación, eso está claro. Es una muestra de que es posible que organización civil, ONG u organización del tercer sector participe en la administración pública en México y que sus alcances sean de carácter positivo para el desarrollo a pequeña escala en el país.

ANEXO A

ENTREVISTA CON EL DR. ERWIN STEPHAN-OTTO PARODI, SECRETARIO DEL PATRONATO Y DIRECTOR DEL PARQUE ECOLÓGICO DE XOCHIMILCO

—*Qué función tuvieron los actuales miembros del patronato en el Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco y como se unen?*

—El rescate es una acción del Gobierno Federal a través del gobierno del DF a cargo de Camacho (Manuel) y Alejandra María Toscano, a nivel de la acción de gobierno estrictamente. El efecto directo del espacio es en la Delegación Xochimilco que como titular tiene a Juan Gil Elisondo. La intención de realizar el rescate conlleva una gran necesidad de negociación política por los grupos tan fuertes de Xochimilco.

En un principio, a la llegada de Juan Gil a la delegación se da cuenta de que hay una gran carencia de empleos porque que los jóvenes han dejado la tierra como forma de vida y porque las opciones de trabajo están fuera de Xochimilco en todos los niveles.

El primer grupo que proyecta lo que puede ser la expropiación de estas tierras y que significa detener el crecimiento de la mancha urbana y al mismo tiempo cuidar el agua y a la creación de empleos es el grupo de arquitectos que Juan Gil utiliza en el proyecto de la macroplaza de Monterrey. Su primer proyecto es uno donde la idea es crear empleos las ideas son un club náutico, un club hípico, un campo de golf, un pequeño Hotel, un área de servicios, atención a turistas. Se podían generar unos 1000 o 1500 empleos, lo cual no estaba mal.

Por otro lado, Xochimilco era el centro de pruebas de la UAM-X. Tienen muchos estudios de Xochimilco pero no han mantenido una relación con la comunidad ni con los intereses de Xochimilco, sólo aprovechan la información y la convierten en fantasías. Ese grupo comienza a intervenir también por su presencia.

Otros actores fueron floricultores, los ejidatarios que iban a ser expropiados, maestros, chinamperos, prestadores de servicios turísticas, dirigentes priístas, dirigentes del PPS, y la junta de vecinos donde participaban muchos priístas reconocidos y otros de oposición, así

como algunos de origen académico que querían trabajar con la comunidad con una propuesta más racional.

Así se va acomodando el tablero de ajedrez. Cuando se llega a la discusión del proyecto de Juan Gil se rechaza convertir el área en una zona turística como disneylandia, y se renueva el interés por conservar desde el punto de vista de medio ambiente, de tradiciones, de cultura, de chinampas, producción etc, y ahí se coincide con los ejidatarios. Se le ofrecen estudios al delegado, para hacer un proyecto con fundamentos en el cual se conserve la cultura, el medio ambiente, etc. para que no haya conflictos con la comunidad, lo cual afortunadamente se nos aceptó, y se nos permite involucrarnos en un consejo asesor que Toscano instaura para discutir y sacar adelante el proyecto. A ese consejo asesor, acabo yo dirigiéndolo, convenciendo a la comunidad apolítica de que los conocimientos de los que vamos a participar en él va a evitar que se rompa con sus tradiciones y que se destruya lo propio. Entonces se vira el proyecto de lo turístico hacia lo ambiental – productivo, eso es un *hit* completo. Ahí es donde se puede uno ya imaginar lo que es otra versión de la acción de gobierno.

Los miembros del consejo y del patronato aparecemos en escena, porque se invita a instituciones de educación superior, a los rectores y directores de la UAM, el Politécnico y la UNAM, se invita a institutos, al de antropológicas, al INAH, a económicas, así como a arquitectos e historiadores. Se carga mucho hacia lo académico. Se forma un grupos sólido que hace quedar mal a los de la UAM pues ellos proponen que se conserve el modelo ejidal a lo que nosotros respondemos “hace 90 años que hay ejido y hace 2000 años que hay chinampas”. Del lado de la comunidad se incluye a sus representantes: a la del sector cinco de educación, a la dirigente de floricultores, líderes de productores y comerciantes, el dirigente de la junta de vecinos, al dirigente de la cámara de comercio local, al dirigente de los campesinos etc. Los que en ese momento eran los interlocutores válidos para la comunidad. De ahí se conforman los 24 miembros del patronato.

—¿En que momento se crea el patronato?

—Se decide que se va a construir un parque, se decide como se va a distribuir el espacio y que tipo de formulas se van a utilizar: Mercado, parque, cuenca lechera, central de maquinaria y ejido restituido. En el momento en el que el consejo asesor cumple con su

propósito, cuando se firma al acuerdo de concertación en noviembre de 1990, se me invita para proponer que tipo de fórmula se puede utilizar. Se proponen instancias autónomas para que no se burocratize ni se involucre en el vicio que se tiene con los trabajadores del DDF. Ahí es donde surge la idea de un patronato de índole muy *sui géneris*; no de ricos que van a sostener el parque sino de concededores y comunidad.

—¿Es entonces que se crea el fideicomiso?

—Se decide en el patronato que los dineros se van a manejar en un fideicomiso y viene el proceso par crearlo firmando el contrato con NAFINSA.

—¿Cuánto dinero se aporta y quien lo aporta?

—Cuando se constituye el fideicomiso la delegación aporta 50,000,000 de pesos viejos con el compromiso verbal de que el gobierno del DF va a dar 5mil millones de viejos pesos cada año, cuando se inaugura el parque en 1993, se le dan dos mil millones con lo que se compra mobiliario y algunas plantas para el parque, se hacen las guías y los libros. Todo con la idea de darle un enfoque de conservación del medio natural, recuperar tradiciones y medios de producción, hacer participar a la comunidad, crear una empresa, rentable más no lucrativa, ser autofinanciables, crear un espacio con vocación de medio ambiente.

—¿Se vuelve a recibir dinero?

—El gobierno no vuelve a dar un sólo centavo. El primer año tenemos muy buenos ingresos porque estaba cerrado Chapultepec y la feria; no hay reino aventura por los accidentes que habían tenido; no hay papalote; no hay Universum. Cuando todos esos comienzan a abrir, hay una fuerte baja en el afluencia. No se nos apoya sino hasta 1996 a través del Gobierno de Oscar espinosa cuando se dan 5,000,000 de pesos.

—¿De los seis años se aportaron sólo siete de treinta millones?

—Así es.

—...y sobreviven...

—...y sobrevivimos.

—¿La iniciativa privada tuvo alguna función específica en la construcción del parque?

—No. La iniciativa privada dona recursos, no muchos, a través de *mailing*. Digamos 10 de cada 800 a las que se le solicita. Pero hay gente del patronato que tiene vínculos, por lo cual se crean convenios.

—¿Es casualidad que los integrantes del patronato sean personas de diversos ámbitos, comunidad, gobierno, académicos, político, o fue planeado?

—Fue planeado. No se quiso politizar, ni academisar, no se quiso dejar en manos de la comunidad en abstracto. Lo que se hizo fue crear un régimen equitativo entre cabezas de la comunidad y diferentes cabezas que pudieran auspiciar el proyecto. Eso nos ha resultado, aunque no todos trabajan y sólo algunos hemos logrado que funcione.

—¿Hubo participación de otras ONG?

—En realidad no. Se le tenía mucha desconfianza al gobierno.

—...como siempre...

—...como siempre... Las ONG ambientalistas rechazaron el proyecto al igual que las ONG académicas. Los partidos, y asociaciones políticas se incorporaban siempre y cuando se les diera algún espacio. Cuando se trató de trabajar, de hacer propuestas reales, muchas se retiraron pues lo único que buscaban era la presencia política que en su momento solo se ganó el jefe del gobierno capitalino.

—¿Hasta que grado cree que la forma en que se involucra la sociedad civil, en la que se crea una ONG etc., haya sido un proceso inducido por el gobierno y hasta que grado una reacción de la comunidad?

—Creo que la gran virtud de ese gobierno fue que se permitiera la libertad de darle a la sociedad civil un espacio público para su administración y manejo.

—Es decir, ¿reaccionó la sociedad civil y el gobierno lo permitió?

—Reaccionó la comunidad, la sociedad civil se dividió, el gobierno dio la opción y lo único que se podía permitir era conjugar en esto que se llamó patronato algo factible. La

comunidad sola no hubiera podido por su diversidad. La sociedad civil es algo muy disperso todavía como tal.

—*Una característica del sexenio en el que se creó el parque es que hay una apertura generalizada hacia la sociedad civil; una serie de descentralizaciones, el ejemplo más claro PRONASOL. Un proceso inducido, pero en el que hay sociedad civil. ¿Por qué si el gobierno estaba buscando esa participación de la sociedad civil por qué no se incluyó a ésta desde el principio del proyecto de rescate?*

—Porque el PRONASOL venía emparejado con el programa de gobierno, todo inició simultáneamente. Se quiso incluir posteriormente y ya no había cabida. Aquí había un problema político que fue la expropiación. No hubo iniciativa privada, no hubo apoyo internacional. Nunca hubo la idea de vender el terreno para privatizarlo..

—*¿Por qué la importancia de una ONG en la administración de un parque público.?*

—Nosotros hemos convertido la figura de AC en ONG porque es más actual y porque hasta cierto punto nos conviene. Podríamos funcionar como el Patronato del Museo del Papalote, con promotores internos, dinero y sostenerlo. Eso es una ficción porque se dice que esta la sociedad civil, y sí, es la sociedad civil de los que tiene los medios económicos. Está quebrada y siempre funciona y va a funcionar por que la siguen sosteniendo. El día que se vayan esos que se hacen llamar sociedad civil de ahí, se cae el *numerito*, se cierra. Nosotros queríamos que el patronato no fuera el que sostuviera el proyecto, al contrario, que se incorporara la taquilla y el cobro como parte de una aportación, una cuota de recuperación. No somos una entidad lucrativa por lo que todo lo que se genera aquí se regresa. Los que trabajamos aquí tenemos un salario, de ahí en fuera, nosotros no tenemos porque hacer más o menos ricos a quienes están en el patronato. El único que obtiene un beneficio por parte del patronato soy yo porque al mismo tiempo soy director del parque.

Sí nos convertimos en no gubernamentales es por una razón: porque se empezó a pensar que el parque, siendo propiedad del GDF, era un bien social sujeto a todo lo que la sociedad está reproduciendo y en los bienes sociales en los espacios públicos. La única forma de protegernos era que el permiso de uso y administración que nos diera el DDF estableciera que teníamos una organización obligada y completamente independiente y

autónoma y por lo tanto autofinanciable. Por otro lado, que no podíamos tener vendedores ambulantes dentro del parque, cosa que podría ser contradictoria, ahí nos apegamos a las concesiones, ahí, las dé quien las dé, te hacen el único depositario que puede beneficiarse de ese espacio, y aún cuando tu puedas concesionar internamente, los beneficios serán para quien obtuvo el permiso de administración.

—*¿La concesión ya se renovó una vez, verdad?*

—El PATR no se ha renovado, ya está aprobado oficialmente. Nos dieron la concesión por seis años que era lo máximo, aunque nos lo querían dar por tres. Había cambiado la ley y se estaban venciendo otras concesiones de 30 y 50 años de quienes administraban otros espacios públicos. Nosotros discutimos mucho que en tres años la naturaleza no era fácil de recuperar, restaurar y que creciera como para que se vieran resultados inmediatos, entonces nos lo dieron por seis.

A partir de que nos dieron seis años y de estar aquí, nos preocupamos de que fuera muy corto el tiempo, y que pudiera caer en un espacio en donde al no definirse si había o no proyecto y proceso de mejoramiento en el parque se convirtiera en cualquier “San Juan de Aragón”, “Huayamilpas”, o en un espacio verdaderamente destruido. Pedimos que se ampliara a 25 años, pero sólo se amplió a diez pero a partir de 94, cuando lo solicitamos en 97. Por lo cual vence en 2004. Seguimos preocupados porque no hay forma de demostrar que los proyectos tienen viabilidad y pueden ser más viables a futuro si no se les da tiempo cuando son de este tipo.

—*¿ y qué le puede asegurar al gobierno que vale la pena?*

—Nosotros tenemos un seguimiento de lo que es la cobertura vegetal que es el principal objetivo de este parque. Lo que podemos demostrar es que tenemos más de 600mil plantas y todas están vivas, todas tienen un efecto mejorador del medio ambiente, el agua está perfectamente controlada, el espacio está en excelentes condiciones, Aún los edificios, con todo y la dificultad para mantenerlos en un espacio tan abierto y con tantas posibilidades de que los elementos de la naturaleza sean más severos para su deterioro. Eso es una garantía de que se puede conservar este parque en estas características.

Además incorporamos la educación ambiental, la investigación y la promoción de estos espacios para replicarlos en otros lugares de la ciudad. La investigación a tenido un éxito increíble porque tenemos, libros, folletos, ponencias, seguimiento científico de lo que está sucediendo en el parque, En educación ambiental recibimos más de cien mil niños al año que tienen una guía y una explicación de los procesos para mejorar las condiciones medioambientales, cuestión que no se hace casi en ningún lugar como objetivo fundamental y exclusivo. Es cierto, va más gente al papalote, pero es un lugar cerrado, y tiene un apoyo para que vayan los niños. En realidad nos hemos convertido en un proyecto muy exitoso como para que no haya razón, a menos que sea estrictamente de corte político y con un conflicto muy grave atrás, para que se le quite al patronato el permiso de uso y administración.

—*¿Diría entonces que la relación del Patronato con el gobierno es una buena relación?*

—Creo que siempre ha habido una relación, yo no la calificaría. Hemos construido nosotros buenas relaciones. La primera, no cabe duda, son los que promovieron, a nosotros nos exigieron responder ante ese reto que se habían puesto ellos y sin lugar a dudas cuando se retiran en noviembre de 93, reconocen que el espacio es una maravilla y que está perfectamente controlado. Después tenemos tres proyectos políticos a los que tenemos que convencer, tanto a nivel local como a nivel del DF y nos cuesta mucho trabajo y mucho esfuerzo. Afortunadamente hemos conseguido hasta con el último que se reconozca como el mejor espacio de la Ciudad en cuanto a conservación, preservación, rescate, reconstrucción y sobre todo promoción del medio natural en un área urbana. Eso es lo que nos ha dado prestigio. ¿Por qué no puedo hablar yo de una buena o mala relación? Porque no hay precedentes ni conocimientos de estos tipos de relaciones. Si nosotros fuéramos miembros de un partido y defendemos eso, a lo mejor hubiera sido imposible el proyecto. Si hubiera sido un concepto estrictamente de administradores no hubiera tenido posibilidades de proseguir este proyecto. Si hubiéramos sido académicos a lo mejor sacamos muchos libros y menciones pero se hubiera venido abajo la parte administrativa. Lo que creo que ha funcionado es el concepto que yo siempre me doy, yo soy una gente que se dedica a la política y cuando se dedica uno a la política tiene uno que tener por lo menos un equipo que

pueda responsabilizarse de lo que es el área, del manejo del espacio, y alguien que se dedique a las relaciones de carácter político

—¿Diría entonces que el parque se mantiene independiente, más o menos independiente, o relacionado con el sector gubernamental.?

—Independiente. Por más que tengamos como Patronato a ex funcionarios públicos y privados o ex rectores de la UAM, UNAM o el IPN, hemos tratado de mantenernos independientes y a una sana distancia del gobierno. No somos contestatarios, aprovechamos las ventajas que nos dan cuando sus proyectos se suman al nuestro y ellos aprovechan perfectamente el espacio cuando sus intereses se suman a nuestros proyectos. De ninguna manera estamos distanciados políticamente hay una relación que se construye día con día.

—¿El hecho de tener a una ONG en la administración del parque legítima de alguna manera al gobierno?

—Claro. Y ahí es muy importante que nos hayamos ido acercando e identificando con el concepto de las ONG. En el momento en que nosotros nos separamos de una relación más cercana con el GDF tuvimos que empezar a construir nuestra propia imagen. La imagen del Patronato pudiera haber sido identificada con la de los patronatos de los ricos que mantienen y auspician un proyecto. Nosotros nos constituimos como una organización no gubernamental con proyecto propio, con una distancia frente al gobierno, con una cercanía hacia lo académico para justificar que los manejos no pueden ser arbitrarios con una muy buena relación con la comunidad para recuperar sobre todo el conocimiento empírico de como conservar el medio natural, luego tuvimos que constituirnos como ente político. No por ser no gubernamentales quiere decir que no se es político.

—¿A que grado cree que pueda ser replicado el parque?

—Si estuviera en mis manos y yo pudiera tomar la decisión yo tendría diez espacios iguales a este para promover la educación ambiental con los lugareños para que ellos pudieran ser corresponsables del proyecto.

—¿y las ONG en otros niveles y ámbitos públicos?

—Creo que pueden funcionar. Nosotros no somos especiales, ni los elegidos. La cosa es asumirse como tales. Aventarse el riesgo de aprovechar los espacios que les son cedidos a éstas, pensando en nuevas formas de cómo administrarlas y sacarles provecho.

—Por último, existe mucha gente de servicio social trabajando en el parque, algunos con funciones verdaderamente operativas lo cual no es común, ello me parece innovador, además de que debe ahorrarse mucho dinero en salarios el parque.

—Al ver como se lleva a cabo el servicio social, a veces tan desperdiciado, desde el principio yo pensé en incluir a estudiantes, porque además tenemos investigación, aspectos técnicos, de laboratorio, conservación y la parte de educación ambiental. No podíamos contratar a profesionales porque los profesionales quieren mejorar sus condiciones de vida y nos pedían más salario de los que aquí dirigían. A mi siempre me llamó la atención que por un lado la frescura de la gente de servicio social se convierte en propuestas y proyectos que son bienvenidos; por otro, que el nivel en que se desempeñan es suficiente para entender que lo que nosotros estamos haciendo, las lecturas que les damos, son un inicio para los que llegan también a conocer lo que significa la educación o la re-educación ambiental. Hasta ahora ha funcionado perfectamente. Hemos tenido hasta hoy cerca de 180 personas de servicio social. Ha habido conflictos con tres o cuatro, el 80% o más a salido más que satisfecho. El resto o no se ubicaba porque hubo problemas personales o simplemente ni siquiera quería hacer su servicio social en ningún lado. La gran virtud de los que se han adentrado en el proyecto, es que han tenido la oportunidad de incorporarse como trabajadores. Aunque no ofrecemos grandes salarios, si ofrecemos que su estancia, aunque sea provisional, sea de un gran aprendizaje.

Se han empezado a evaluar también las carreras de tipo técnico. Lo importante es transmitirles a los estudiantes que una vez que empiezan a realizar su servicio social aquí se vuelven parte del engranaje y, o trabajan, o hay que reemplazarlos por que aquí todos hacemos todo.

BIBLIOGRAFÍA

Abbagnano, Nicola, *Diccionario de filosofía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986

Aguilar Villanueva, Luis F. "El modelo redimensionador supuestos y límites", El Colegio de México, México 1994.

Antrobus, Peggy. "Funding for NGOs: Issues and Options" en *World Development* , vol. 15, suplemento, 1987.

Audi, Robert (Editor general), *The Cambridge Dictionary of Philosophy*, Cambridge University Press, 1995

Bravo Vázquez, Manuel. "Planeación y Crecimiento Urbano en la región del sureste del Distrito Federal; El caso de Xochimilco", *Segundo Seminario Internacional de Investigadores de Xochimilco*, Asoc. Internacional de Investigadores de Xochimilco A.C., México, 1995

Bobbio, Norberto, "Sociedad Civil" en Norberto Bobbio et. al. *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1995

Bodemer, Klaus. "Estado gordo, Estado mínimo y Estado eficiente. Algunas anotaciones del debate sobre el rol del Estado en el proceso de desarrollo", en Klaus Bodemer (comp) *Reforma del Estado más allá de la privatización FESUR*, Montevideo, 1993

Bebbington, Anthony. *Non governmental organizations in Latin America*, U.C. Berkeley 1987.

Cabrero Mendoza, Enrique. "La ola descentralizadora", en Enrique Cabrero Mendoza (coord.) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) logros y desencantos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998

_____, **Mejía Lira, José.** "El estudio de las políticas descentralizadoras en México.", en Enrique Cabrero Mendoza (coord.) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) logros y desencantos*, Miguel Angel Porrúa, México, 1998.

_____, *et. Al.* "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local" en *Gestión y política pública*, vol. VI, núm 2, México, segundo semestre 1997.

Caroll, James D. "Reinventing Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 56, No 3, Mayo-Junio 1995

Canto, Manuel. "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas" en José Luis Méndez (coord) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centro América*, Porrúa, México, 1998

Cordera, Rolando. "Nuevas formas y funciones del Estado en América Latina" en Soledad Loaeza (comp.) *Reforma del Estado y Democracia en América Latina*, El Colegio de México, México, 1996

Contreras Trejo, Tobías. "El Parque Ecológico de Xochimilco, su tipo y carácter como área natural protegida" en *Segundo Seminario Internacional de Investigadores de Xochimilco*, Asoc. Internacional de Investigadores de Xochimilco A.C., Tomo II PPEX, México, 1995

DDF. *Xochimilco, Monografía*, México, 1995

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1998.

Frantz, Telmo, R. "The Role of NGO in the Strenghtening of Civil Society" en *World Development*, Vol. 15, suplemento, 1987.

Frederickson H. Geogre. “Comparing the reinventing Movement with the new public administration”, *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 3, mayo-junio 1995

González González, Anáhuac. “El Centro Histórico de Xochimilco Ayer y Hoy”, *Segundo Seminario Internacional de Investigadores de Xochimilco*, Asoc. Internacional de Investigadores de Xochimilco A.C., PPEX, México, 1995

González Matrínz, Alfonso. *Métodos alternativos de manejo de conflictos. Aplicaciones en Materia ambiental*, PAUD/SEMARNAP, México, 1997

Gordon Drabek, Anne. “Development Alternatives: The Challenge for NGOs— An Overview of the Issues” en *World Development* , vol. 15, suplemento, 1987.

Guerrero, Eduardo. *Sociedad civil ¿Rival de la democracia?*, en *Política y gobierno*, Vol. V, num 2, CIDE, México, segundo semestre de 1998.

Instituto Nacional de Solidaridad. *Reforma del Estado: El camino de los hechos*. INSOL, México 1994

Jiménez, Juan J. et. al. “Conclusiones y recomendaciones del Taller” En Rojas Rabiela, Teresa. *Presente, pasado y futuro de las chinampas*, CIESAS, PPEX, México, 1995

Klicksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989

_____, “Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos”, en *Gestión y política pública*, vol. VII, num. 2, CIDE, México, segundo semestre de 1998

Korten, David C. “Third generation NGO Strategies: A key to People Centered Development”, en *World Development* , vol. 15, suplemento, 1987.

Kraze, Enrique. *La presidencia imperial* Tusquets, México 1997.

Landim, Leilah. "Non governmental organizations in Latin America" en *World Development* , vol. 15, suplemento, 1987.

México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

México. *Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.*

México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

México. *Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal*

Meyer, Lorenzo. "La encrucijada" en CEH/Colmex, *Historia general de México* Tomo II, El Colegio de México, México 1997.

Milward, H. Brinton; Provan, Keith G. y Else Barbara A. "¿Qué es el estado hueco?", en Barry Bozeman (coord), *La Gestión Pública su situación actual*, Fondo de Cultura económica, México 1998

Nozik, Robert. *Anarchy, State, and Utopia*, Chicago University Press, 1989.

O'Connell Brian, "A mayor transfer in the voluntary sector: proceed with caution" *Public administration Review*, Mayo/Junio 1996, vol.56, No. 3

Oszlak, Oscar. "La reforma del Estado: El día después", en Klaus Bodemer (comp) *Reforma del Estado más allá de la privatización* FESUR, Montevideo, 1993

Pérez-Yarahuán, Gabriela y García-Junco, David. "¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta" en José Luis Méndez (coord) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centro América*, Porrúa, México, 1998

Przeworski, Adam. "El Estado y el ciudadano" en *Política y gobierno*, Vol. V, num 2, CIDE, México, segundo semestre de 1998.

Putnam, Robert. *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton, 1993

Robertson, Peter J. y Tang, Shui-Yan. *The Role of Commitment in Collective Action: Comparing the Organizational Behavior and Rational Choice Perspectives*, Public Administration Review, Vol.55, No.1, Enero/Febrero 1995

Rojas, Carlos. "El Programa Nacional de Solidaridad en la práctica", en Soledad Loaeza (comp.) *Reforma del Estado y Democracia en América Latina*, El Colegio de México, México, 1996

Rojas Rabiela, Teresa. "Las chinampas del Valle de México" en *Presente, pasado y futuro de las chinampas*, CIESAS, PPEX, México, 1995

Rodil Urrego Florencio, "La mercadotecnia en las organizaciones no lucrativas", en Ibarra Colado Eduardo y Montañó Hirose Luis (Comp.) *Ensayos Críticos para el estudio de las organizaciones en México*, UAM/Porrúa, México, 1991

Roldán Aragón, Ivan E., Bojorquez Castro, Luis. "Descripción cuantitativa de los cambios del área lacustre en el sur de la cuenca del valle de México" en *Primer seminario de investigadores de Xochimilco AC*, Asoc. Internacional de Investigadores de Xochimilco A.C., México, 1995

Salinas Olivo, Germán. *Administración pública y medio ambiente: su recuperación el compromiso, El Parque Ecológico de Xochimilco el caso de una nueva propuesta.* (Tesis de licenciatura) UNAM, 1998.

Serra Puche, Mari Carmen. *Xochimilco Arqueológico*, PPEX, México, 1996

Schteingart, Marta. "La investigación-acción y las relaciones entre organizaciones no gubernamentales y sector académico", en José Luis Méndez (coord) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centro América*, Porrúa, México, 1998

Stephan-Otto, Erwin. "La región de la cuenca sur de México y el rescate ecológico" en *Primer Seminario Internacional de investigadores de Xochimilco.*, Asociación Internacional de Investigadores de Xochimilco A.C. México, 1995.

Torres, Blanca. "Las organizaciones no gubernamentales: Avances de investigación sobre sus características y actuación", en José Luis Méndez (coord) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centro América*, Porrúa, México, 1998

Villa, Manuel. *Los años furiosos 1994 – 1995, La reforma del Estado y el futuro de México*, Porrúa, México 1998.

Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, Porrúa, Mexico, 1998

Revistas

DDF. "Xochimilco", *Revista Artes de México*, México 1993

Documentos

PPEX. *Volantes de divulgación*, México 1993

_____. (Documento interno) *Comparativo de gastos 1998*

Stephan-Otto, Erwin. (Conferencia) *El Parque Ecológico de Xochimilco, un modelo replicable*, Mexico City- Xochimilco North Project Chicago, 1997

_____. (Conferencia) *Los parques ecológicos como agentes del cambio social*, Segundo Foro Nacional de Turismo Social, Tampico, 1997

Acuerdo de Concertación, Xochimilco, 1992

Permiso Temporal de Administración Revocable (PATR) del PEX

Escritura del PPEX, Notaría 56, Cd. De México, Folio 0736

Entrevistas

Dr. Erwin Stephan-Otto Parodi, abril 15, 1999.