

**«ACUPUNTURA» GUBERNAMENTAL DE LOS
GOBIERNOS LOCALES «ALTERNATIVOS»**
Retos de la participación política y ciudadana para una
sociedad contemporánea mexicana

POR M. en A. P. DANIEL LANUZA RODÉ¹

Universidad de Guanajuato
Divisiones de Estudios Organizacionales y Gestión Pública
Instituto Nacional de Administración Pública, INAP
Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental
NORT Consultores S.C. León-Guanajuato
Ignacio Rocha 5, Fracc. Los Alcaldes, 36250
+52 (473) 733.0360, 120.3829
dlanuza@nort.com.mx

<http://www.congresoap.org.ar/info.php>

¹ Candidato a Doctor en Administración Pública por la «Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental» del INAP, maestro en Administración Pública y con especialidad en Municipalismo por la Universidad de Guanajuato, profesor-investigador de tiempo parcial de los Departamentos de Gestión Pública y Estudios Organizacionales de la Universidad de Guanajuato. Mención Honorífica por el grado de maestría y cuatro veces reconocido por «Mérito Universitario» en posgrados por la Universidad de Guanajuato, departamento de Gestión Pública; Mención Honorífica por IACIP Centro- Occidente, 2010. Ha sido director de Sectores Económicos del Gobierno Municipal de Guanajuato, durante el periodo 2006-2009. Diez años de experiencia en las prácticas de gobierno local y estudio. Consultor de NORT en materia de proyectos de gobierno.

KEY WORDS: Gobierno local, participación y federalismo. Gobierno local alternativo. *Rational & Public Choice*. Ciudadanización. Socialización. Acción gubernamental. Acción social. «Acupuntura gubernamental». Desarrollo local y urbano.

ABSTRACT:

¿Qué ha pasado con los gobiernos locales en México que, no han logrado rebasar el umbral de la contemporaneidad social del ciudadano del siglo XXI?. Y es que la historia municipal revela que la «sociedad actual» es muy diferente a la de hace seis trienios (en México los gobiernos locales tienen periodos de 3 años, salvo los municipios de Coahuila de 4) o más. Hace veinte años, por ejemplo, el comportamiento social, urbano, rural y gubernamental eran distintos; el entorno municipal mexicano, era tan diferente a los municipios² de hoy; del municipio de mediados del siglo XX y de principios del XXI: «la historia, las creencias, las costumbres, los razonamientos, las perspectivas políticas, los juegos del Poder, los Partidos Políticos, las formas y los fondos sociales; los mecanismos ciudadanos para racionalizar el orden social, la dinámica ciudadana para votar, las elecciones, los procesos democráticos en México, la vida nacional»; todo era diferente: «los actores sociales, los entes del Estado», todo; empero a estas importantes diferencias, pareciera que los gobiernos locales son los mismos y éstos —eventualmente— no han logrado superar las expectativas del ciudadano del presente. Los gobiernos no han logrado «insertarse» cabalmente en la sociedad contemporánea. No pueden ser

² N. del A. Para este ensayo, se entiende por municipio, no sólo el descrito por las leyes reglamentarias desprendidos del 115 Constitucional, sino además de la demarcación territorial y base celular del tejido administrativo; las costumbres, los hábitos, la historia, la geografía humana, etc. de la comarca socialmente entendida.

iguales, la sociedad ha cambiado y en mucho y los gobiernos parecen anquilosados. *¿En qué se ve? ¿Qué resultados se tienen para hablar de diferencias?* Son algunos planteamientos.

Una diferencia sustantiva que se observa es en la institución municipal del Gobierno, ésta sigue teniendo las mismas personas, administrando los mismos servicios que son mandato. Hoy se sabe que, la dinámica social tiene una velocidad diferenciada al movimiento gubernamental; afirmar esto no es difícil: «del estatismo del gobierno al dinamismo social como argumentos antagónicos para realimentar el juego del hacer gubernamental» es, en definitiva una tarea a estudiar: *«hay dos jugadores en la arena sociopolítica, hay dos movimientos entre estos dos actores políticos y hay dos metas y un reto social: el poder ciudadano y la acción de gobernar, siempre en un entono de democracia entendida»*. La cuestión que se desprende es: *¿Quién es, ese gobernante en turno que tiene el Poder Público para ejercer el Poder a un pueblo que no es la sociedad que demanda como antes?* Se ve claramente que, entre estos dos actores necesarios, hay una ecuación dicotómica e insoslayable de interés público que, presenta una realidad construida a partir de esquemas y modelos no coincidentes. Un orden social y un Estado de Derecho que tiene un ente de gobierno socialmente diferente. El *Rational y Public Choice* son teorías que ofrecen una explicación fenomenológica del envolvente social en este hacer del gobierno que habla de la distribución —económica y social—, a la fecha preponderantemente racionalista.

Medellín —por ejemplo— tuvo un gobierno local que podría calificarse como un *«gobierno local sustentable»* ya que produjo un gobierno para una ciudad-

municipio «sustentable» según puede revisarse en el «*Plan Provincial 2004-2008*». Puede leerse en éste, la influencia que S. Fajardo recibió, de su homólogo brasileiro Jaime Lerner, doce años antes en Curitiba; cuando este connotado alcalde encontró la razón de las «nuevas ciudades» a partir de un modelo de administración local que él denominó maravillosamente bien: «*acupuntura urbana*»; así, el alcalde Fajardo demuestra a través de su gestión y gobierno una «*nueva manera de hacer gobierno*», en Colombia. Dos casos de estudio latinoamericanos para reflexionar acerca de la situación mexicana.

En este trabajo, se analiza al gobierno local como ente social operador del Estado, para ofrecer posibles respuestas en la búsqueda del Estado Social hacia un Gobierno Local Alternativo, partiendo de las premisas sociales del «Diseño de Indicadores de Gestión (DIG)» poco eficientes. A la fecha los impactos sociales del hacer del gobierno local son a través del «Diseño de Indicadores de Cobertura (DIC)» que, siguen siendo una forma de rendir y hacer «programas democráticos» socialmente asimilados con altos contenidos «asistencialistas y proteccionistas» y poco constructores de ciudadanos innovadores y creativos. Por ello, se presenta esta ponencia a la luz de las vertientes descritas, buscando una «nueva plataforma social» para lograr «gobiernos locales alternativos» que respondan a la sociedad contemporánea: «*Un gobierno local alternativo para una sociedad del siglo XXI*». Retos y desafíos para la ciudadanía municipal.

¿POR QUÉ «ACUPUNTURA»?:

«En una cultura en la que prevalece la orientación mercantil y en la que el éxito material constituye el valor predominante, no hay en realidad motivos para sorprenderse de que las relaciones amorosas humanas sigan el mismo esquema que gobierna el mercado de bienes y de trabajo».

E. Fromm, 1941

Las advertencias ayudan a comprender algunas observaciones de entrada. Esta ponencia intenta explicar acciones gubernamentales basados entre otros, en el DIC que los «gobiernos locales mexicanos» presentan y que los ha caracterizado las últimas décadas; estas caracterizaciones pueden interpretarse y desencadenarse como «afecciones crónicas» de varios estilos, vistos desde las *«anarquías organizadas»³ y sistemas flojamente acoplados⁴ hasta modelos de gestión, bajo la lupa de la calidad administrativa, tercera generación y otros»; desde: *«prácticas inadecuadas de administración, conformación y diseño institucional, programación de los recursos públicos financieros (el ingreso y el egreso), el ejercicio del poder, estructura organizacional y funcional, formulación de políticas y públicas (fiscales, derechos, aprovechamientos, etc), la administración de programas sociales, las equivocadas políticas de gobierno, etc.»*. En éste, no se analizan los procesos electorales, las democracias ni elemento alguno que dirija la discusión al terreno de la ciencia política ni a los procesos de concertación política, en los*

³ Cohen y March. (1972).

⁴ Kart E. Weick. (1976).

cabildos por ejemplo (que también las hay); no, se está discutiendo la autoridad del munícipe ni se está calificando su desempeño como autoridad local. Se trata de disertar de cuáles han sido los elementos que han colocado y aminorado al gobernante en posiciones débiles y en franca disminución corresponsable como autoridad en funciones; provocando con ello, —estratégicamente hablando—, que no mejoren los canales de comunicación entre «gobernados y gobernantes». También se trata de revisar porqué y para qué los DIC's siguen funcionando bajo el esquema cuantitativo. De cambiarse este enfoque, que en síntesis puede cuestionarse así: ¿qué relación hay entre los gobernantes y los gobernados (entorno municipal), cómo se ejercitan las políticas de los gobernantes y, finalmente cómo pueden los gobernados participar en las políticas? De esto se trata este documento.

—Insistiendo: «de cambiarse esta manera de trabajar del gobierno y por ende la inercia administrativa de lustros atrás»; coadyuvaría favorablemente para que los espacios sociales tuvieran la posibilidad de empujar políticas y la de generar la auto «participación constructiva ciudadana» y, cuidadosamente entendida como democracia que va más allá del gobernante; y, convertirse —eventualmente— en autoridades locales dentro de un contexto de «gobierno alternativo». Y es que los «gobiernos alternativos» son, además, como aquellos dados por la transición política descrita por Meyer y Ahumada⁵ en su informe —por ejemplo—, aquellos que tienen incidencia también en los casos donde la participación social-ciudadana es fundamental para la construcción de un gobierno local que responda a la sociedad. Reestablecer el puente entre estos

⁵ Observatorio de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), (2006).

dos actores es el reto y el desafío descomunal que implica romper ataduras y paradigmas del diseño de Estado y rediseñar los Indicadores hacia los de Gestión. Hacia la alternalidad de soluciones y de la corresponsabilidad social de los escenarios gubernamentales, una tarea desconocida por los gobiernos locales actuales, desgraciadamente, y vistos en discursos retóricos muy halagüeños en los que muy poco creen hoy día.

¿Por qué acupuntura? En el imaginario: suponiendo que, todos los tópicos descritos tienen su «salud seriamente disminuida» y que, ha vuelto «crónica» la situación de irreconocibilidad del *telos del Estado* y su ente necesario, que es el gobierno; entonces las características obvias de «hacer gobierno y hacer administración pública (AP)» son meros intentos pasivos que se traducen en «*buenas —intenciones— y prácticas de gobierno*» que no contienen el componente social, menos comunitario y todavía menos ciudadano. El programa «Oportunidades» —v.g.— del gobierno federal mexicano, pretende resolver la marginación social y económica a través de «sobres de dinero» entregados a la gente, a las familias en pobreza «multidimensional»; y, como uno de los méritos accionales del programa, es el de tener la «base de datos» de nombres, apellidos y dirección de los beneficiarios (padrón⁶) de «Oportunidades⁷» y, a ésto le llaman ¿«*ciudadanización*»?». Uno de los programas federales en el mundo sumamente cuestionado. Al momento no se conocen las cifras oficiales de cuáles son los impactos y el diseño de

⁶ http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/padron_beneficiarios

⁷ N. del A. Según la fuente de Sedesol: «*El Programa Oportunidades es un instrumento del «Ejecutivo Federal (gobierno federal)», que desarrolla acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación, así como aquellas acciones que promueven el bienestar general de las familias que viven en condiciones de pobreza alimentaria o cuyos ingresos son insuficientes para desarrollar capacidades básicas de sus integrantes. Es un programa para el desarrollo humano (para incrementar el IDH) de la población en pobreza extrema (multidimensional). Para lograrlo, brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso. Es un programa interinstitucional (transversal) en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales*». (2010).

instrumentos, con sus respectivos indicadores y de criterios de impacto para verificar los avances del programa en términos de políticas públicas (Arellano, 2011). Ver tablas según p. de p. 6.

La «acupuntura» es un método muy antiguo que busca reestablecer la «salud del paciente mediante agujas haciéndolas incidir en las terminales nerviosas finas»; en este sentido, lograr una retícula-diagnóstica de las debilidades y de las fortalezas urbanas y rurales (municipales), no sólo del orden público o administrativo, o fiscal, o financiero o humano o comunitario; —análogamente— sino que se revisen las fibras sensibles de lo social y usar la «acupuntura gubernamental» como «método racional» en los gobiernos locales, buscando cómo mejorar las relaciones entre los dos actores indisolubles del Estado democrático, como lo entendemos hoy en México y; reconociendo otros Estados de conformaciones organizacionales y sociales semejantes a las de México, para su mejor aprovechamiento experiencial (*Governance benchmarking*). Jaime Lerner (1937) en Curitiba (1971, 1979, 1989) logró importantes avances de administración gracias a la introducción de esa metodología que él inventa su aplicación hacia la sociedad «acupuntura urbana (2003)» y que, recomienda para explicar la necesidad de redireccionar su gobierno de acuerdo a hábitos y costumbres muy sociales pero finalmente incidentes en los gobiernos.

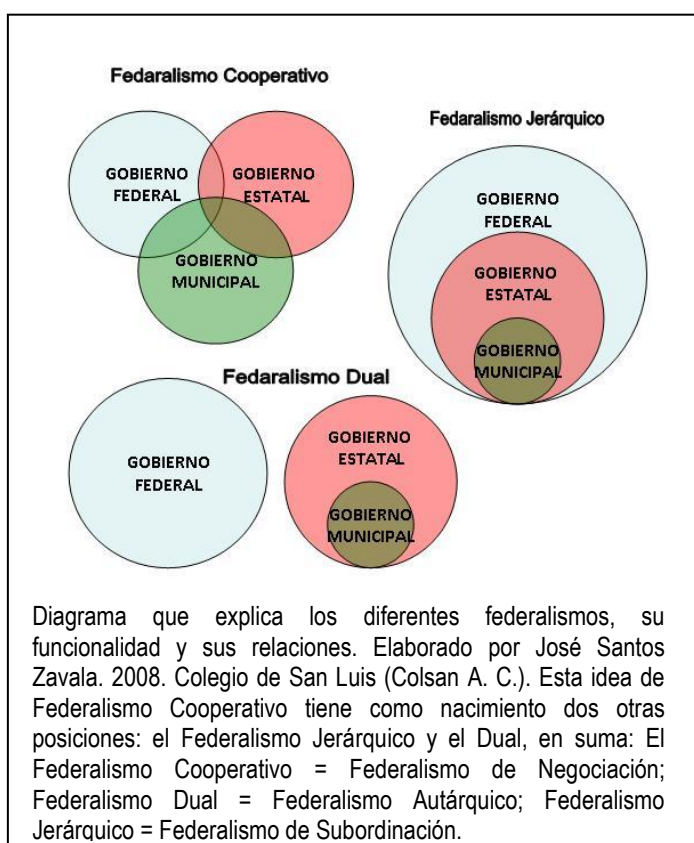
ADENTRARSE A LOS PROBLEMAS DE LA «PARTICIPACIÓN» Y DE LA «SOCIEDAD», a *federalism idea*:

Los autores coinciden en que la «participación» hay que definirla y éstos convergen en que «participar» significa entre otros (RAE, 2010): “*colaborar*,

concurrir, ayudar, intervenir, asociarse, y contribuir”. Pero también denota desde el federalismo: «cooperar». Esta idea de «federalismo cooperativo» supone un avance trascendente cuando se tiene un antecedente en los «federalismos jerárquicos y duales» (Santos, 2008); México ha transitado en el anhelo de conquistar plenamente el «cooperativo» empero a los esfuerzos conducidos y reducidos por el Estado, situación que no es ninguna idea nueva y habría que hurgar de entrada en los EE.UU. (enfoque anglosajón), cuando se desprende en los treinta (Rovira, 1996, pp. 51-62) como resultado antagónico y explicativo de la recesión económica en la que J. M. Keynes (Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, 1936), junto con H. Hopkins intervienen para salvar la Unión a partir del diseño del «*New Deal*» que se le propone al presidente T. D. Roosevelt; y es que, el modelo económico obliga a pensar en un nuevo concepto de federalismo que lleve a los niveles de gobierno a nuevas funciones. Así, los estados federados —que se precian de serlo— han evolucionado en los últimos treinta años, desde la autonomía y la separación de poderes y gobiernos, hacia fórmulas cooperativas que integran al poder central y a los poderes territoriales en un monolítico mecanismo de gobierno, en el que las tres partes actúan concertadamente para hacer frente a problemas que superan su estricta esfera individual. (Rovira, 1996, pp. 51-62). La aparición de un amplio *kit de herramientas* y mecanismos de relaciones han provocado una estrecha *interdependencia* entre los niveles de gobierno. El «federalismo cooperativo» es, posiblemente, la respuesta a nuevas condiciones sociales y políticas de aquellos estados que intervienen de forma activa en las relaciones económicas y sociales, como medio por el cual se han adaptado a

las nuevas exigencias de eficacia y eficiencia de la acción pública (Santos, 2008). Estas nuevas relaciones, sin embargo, no están libres de problemas que obligan a armonizar la necesaria unidad con toda la pluralidad posible, para preservar los beneficios de la estructura federal del Estado y minimizar los nuevos riesgos.

Desde que México es una «república federal» (1824) ha tenido varios intentos centralistas que le han dado una variedad de funciones federalistas. Sin embargo, y debido al gran movimiento global y mundial, México no se ha



desentendido de esta dinámica «descentralizadora y democratizadora» que recorre Latinoamérica y especialmente los países europeos. El «nuevo federalismo» pujante es, muy probablemente, la respuesta a numerosos reclamos de estados y municipios que luchan contra el centralismo anacrónico y

la no equidad social, política y económica que ha caracterizado al centralismo (Díaz, 1996). Entonces el problema de la «participación» se vuelve álgido en esta idea de federalismo y cooperativo, un intento de ciudadanización hasta los niveles en que la participación tiene la aspiración de conquista y colaboración

con/en los gobiernos. A la fecha los municipios se rebelan frente al gobierno federal, por la autonomía y por los recursos (aportaciones y participaciones), es decir, por una descentralización y desconcentración política del Estado centralista hacia las entidades federativas, pero también hacia los municipios. México tiene sus dificultades todavía en esto que es la participación y la cooperación entre gobiernos y ciudadanos.

¿En qué se ve esto?: Los gobiernos locales siguen administrando los servicios declarados en los artículos constitucionales y en las leyes secundarias como:

“agua potable, alcantarillado, drenaje, limpia, recolección de basura,

ANÁLISIS 1 (dlr-2011)

Véase así: “hace 3 trienios, la población de Guanajuato (municipio, capital del Estado homónimo), por ejemplo, era de 141,196 habitantes y el kilogramo per capita de basura era de 1.8, lo que significaba que poco más de 250 toneladas (indicador de cobertura) diarias de basura se recolecionaban por el servicio de limpia del gobierno local; para el 2030 —proyectivamente—, es decir 6 trienios adelante, con una política decrementalista pública (con el componente social) y una población estimada de 185.687 habitantes; la producción de basura estimada en toneladas sería de 148, a razón de 800 gramos, es decir 1000 gramos menos per capita. Si a ésto, se calcula, el *Ingreso Per Capita* (IPC), es decir, obtener una cifra de riqueza por habitante y su relación con el PIB; estratégica y teóricamente habría un modesto incremento oscilante entre un hoy de 15 a 18 puntos, en otras palabras de 1800 a 2200 pesos (*sin considerar los cálculos de inflación y del Índice Nacional de Precios (INP), que Banxico reporta al cierre de cada año para mejorar las cifras incrementalistas*), 3 puntos porcentuales arriba de lo esperado, generándose los términos de *calidad de vida en el municipio*, esto es teóricamente mayor riqueza”. También se podría calcular: cuánto del ingreso se destina a la recolección de la basura, en los grupos 1000, 2000, 3000 y 4000. Si se parte que en el 2010, el ingreso fue de 322 mdp, de éstos, el 60% se destinó al grupo 1000 y gasto corriente del gobierno local, y de éstos, solamente el 32% se destinó a la limpia.

Con datos del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato, IPLANEG, del INEGI y de la Dirección de Ingresos del Municipio (DIM), Coordinación General de Servicios Públicos (DGSP), Departamento de Limpia Municipal (DLM). 2011.

disposición final de residuos, alumbrado público, mercados, calles, seguridad (conforme al artículo 21 de la Constitución), comercio (Cit, op. caso Lomeg⁸, 2009), etc.”; los gobiernos municipales no han superado la barrera de éstos servicios y sus políticas; hoy los ciudadanos piden además

de éstos, otras políticas; v.g.: *¿Qué política se ha implementado para abatir los*

⁸ Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato (LOMEG). Fracc. XVII. “Los demás que señalen las leyes”. (Fracción reformada. P.O. 17 de julio de 2001)

kilogramos de basura por persona, por familia?. Ver tabla de análisis 1 y gráficos al final de éste, en los Anexos.

Las tendencias mundiales en cuanto a las funciones de los gobiernos locales o municipales (federalismo cooperativo municipal), es que éstos tengan las atribuciones relacionadas en los servicios públicos de: *“policía, educación básica, saneamiento, transporte público, asistencia social, desarrollo urbano y rural, salud y higiene”*⁹ (Cit. por Santos, 2008).

¿Y la participación?:

Considerar el legalismo y normativa son, por supuesto elementos básicos, y no pueden desprenderse del *constructo* que significan los Gobiernos locales a través de los «Consejos de Planificación» como ente participante del diseño de Gobierno; sin embargo, se llega a la pertinencia de agregar al *constructo* las aristas necesarias que llevan al análisis: el diseño y la arquitectura institucional de los gobiernos, —el Consejo como agente auxiliar en la toma de decisiones— los consejeros y, los funcionarios de la Administración Pública; integrar tres aristas que conforman el monolito del gobierno local sin considerar el actor del otro lado de la ecuación: la sociedad, es el equivoco inmaduro del hoy gobierno. Para que haya participación racional y seria se requiere —se insiste— en el componente social. Obviamente, el tema de la «participación» es vital en este concepto integrador.

Christopher Alexander se pregunta: *¿Qué es participación?* (1975) —por ejemplo—, y es que llevó a cabo un experimento en *Eugene* (Universidad de Oregon, EE.UU.), con el tema de «participación», el cual puede trasladarse a

⁹ Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato (LOMEG), por ejemplo el artículo 141, fracciones de la VIII a la XVII, expone como atribuciones de los Ayuntamientos, desde hace diez años, a los servicios que responden a las tendencias mundiales. (Fracción reformada. P.O. 17 de julio de 2001).

nuestra realidad, a comprender el problema de la «participación» en estos escenarios; el urbanista de Harvard, propuso después de estudios al estilo E. Mayo (Humano relacionismo¹⁰, 1932), entender que «la participación es en si misma un problema» y que debe y exige, involucramiento «total ciudadano» en los «problemas totales sociales»; los resultados, dice el planificador de origen austriaco: *“únicamente la propia gente que forma parte de la comunidad, es capaz de dirigir un proceso de crecimiento y desarrollo.... Ellos, más que nadie conocen sus propias necesidades y saben perfectamente si los espacios —públicos— sirven o no sirven....”* (Alexander, 1978). Y es que, cuando se observa a la comunidad social, en sus raros casos, bajo este considerando, pareciera que la «gente» tiene la «madurez» para identificar claramente sus «necesidades», cuando menos dentro del contexto referido. México tiene este justo problema: *“no sabemos participar, cómo participar, en qué participar, pertinencia de la participación, formas de participación, foros, consultas, etc.”* El problema estriba en que no se conocen los elementos de participación, la cultura participativa ha sido no revelada y retraída por el accionar y la inercia que de manera anárquica ha evolucionado en las organizaciones públicas en términos de instituciones del Estado. Posiblemente una provocadora perversión socioeconómica del desencadenamiento liberal obligado por los Acuerdos de *Breton Woods*.

¹⁰ N. del A. En 1927 el Consejo Nacional de Investigaciones en EE.UU., inició un experimento en una fábrica de la *Western Electric Company*, en el barrio de Hawthorne de Chicago; para determinar la relación entre la intensidad de la iluminación y la eficiencia de los obreros en la producción. Experimento que se volvería famoso, coordinado por Elton Mayo. Con este experimento, el investigador de origen australiano, arranca la teoría administrativista de las Relaciones Humanas.

El problema de la «sociedad» / de la «comunidad»:

Y así, muy seguramente la experiencia de Jaime Lerner en Curitiba¹¹ se fincó contemporáneamente sobre el caso *Eugene*, y entonces, este otro urbanista, brasileiro, logró que en esa ciudad —donde fuera alcalde y luego gobernador de su Estado natal, Paraná—, generara la «participación social» tan fundamental ingrediente conocido y necesario para los propósitos de los planes de desarrollo (PD), a este proceso él lo llamó “*acupuntura urbana*”¹². Con este proceso excepcional y muy bien logrado por el urbanista y, todavía mejor por la convicción ciudadana de los habitantes de Curitiba¹³, la ciudad y el municipio salieron de los problemas sociales y hoy es la comarca, conforme a la Unesco, uno de los ejemplos de desarrollo y crecimiento que entienden los organismos mundiales como benéficos. Definitivamente y siguiendo la lógica de J. Derrida (desconstructivismo, 1968), la sociología aporta otra dimensión a este fenómeno *integrador-asimilador-adhesionador* de la participación, al cual hay que agregar la «ciudadana» y la «social», ya que la «participación» implica un «proceso», en el que Alexander coincide: «*ser parte de*»; finalmente el experimento de *Eugene* concede la conclusión de que la «participación es un proceso» sumamente humano, y con todas las características inherentes al hombre social (humores, intereses, visiones, misiones, caprichos, culturas, costumbres, ideologías, etc.) Para el politólogo social italiano de la Universidad de Florencia, G. Sartori (Op. cit. S. Pintaudi, 2003, p.173), la participación ciudadana en el Poder Local presupone distribución de poder entre todos los

¹¹ Fuente: Instituto Jaime Lerner para trabajar con las ciudades, UNESCO.

¹² *Acupuntura Urbana* (Editora Record, Río de Janeiro, 2003), es una colección de ensayos y análisis de intervenciones urbanas en pequeña escala, que provocan la evolución de la ciudad como un todo.

¹³ N. del A. Lerner es consultor en la ONU para la elaboración de “Planes de Desarrollo”. De acuerdo a Lerner, no hay desarrollo, no hay planes, sino hay participación social; elemento al parecer donde W. Parsons y E. Bardach no parecen coincidir plenamente en la construcción de políticas públicas para el desarrollo.

integrantes de una comunidad (La Política: Lógica y Método en Ciencias Sociales, 1979). Lo que esto implica es que sea un «problema político» porque sociedad-ciudadanía y estado tienen objetivos contrarios en lo que respecta al poder. Y hay grados de subordinación al estado muy distintos entre miembros de una comunidad local. Cuando la «participación ciudadana» es un efectivo instrumento de emancipación de la sociedad, al mismo tiempo, deja de ser funcional al estado (Sartori, 2002). Tomando esto en cuenta y todo el potencial que existe en este instrumento de gestión pública, se debe comprender mejor sus límites y capacidades para no perder sus posibilidades de contribuir para la construcción de espacios urbanos más generosos para la reproducción de la vida humana.

Puede resumirse que todo proyecto social de «participación» o que requiere de la «participación» son necesarias las intervenciones de: 1. *Los seres humanos como parte esencial de la comunidad humana y social*; 2. *La idea de comunidad*; 3. *El concepto de integración*¹⁴; 4. *El interés social por la comunidad*; 5. *El deseo y cambio de enfoque social, gestión del cambio*¹⁵; 6. *La planificación de la participación*; 7. *La necesidad social para participar interactivamente*; 8. *La proactividad (formar parte de la solución y no del problema)*; 9. *La alternalidad de soluciones y responsabilidad social* (Sartori, 2002); 10. *El contar la historia de la experiencia* (E. Bardach enfatiza en el Manual de Políticas Públicas, en Berkeley). Hacia éste penúltimo se apuntalan los gobiernos alternativos.

¹⁴ N. del A. Hoy también se manejan los conceptos de «adhesión y asimilación».

¹⁵ N. del A. P. Senge, propone la *metanoia*.

Cuando se dan los supuestos descritos, puede decirse que se está participando y todavía, lejos de lograr resultados, ya se arrancó con un proceso. La formula del éxito de Alexander es el “*proceso de participación en la toma de decisiones*”, lo que aporta madurez para éste. Los autores coinciden que la participación implica un proceso *sine-qua-non* para el logro de resultados hacia la gestión. Posiblemente el importante fracaso que se destaca en los «Consejos de Planificación (Coplademun)» es que, la participación no se ha dado mediante el proceso que ésta requiere y tampoco se ha promovido entre los secretarios técnicos que están a la cabeza técnica del Consejo. De ahí la necesidad imperiosa de lograr una metodología para tomar decisiones nacidas del seno de un proceso que lleva a la participación implícita y, permitir la discusión democrática de los proyectos que se llevan a la arena del Consejo. La pertinencia justifica el ensayo.

Los Gobiernos Locales «Alternativos»:

El observatorio de La Comunidad Andina de Naciones (CAN) ofrece recurrentemente un inigualable análisis de política exterior y explicación (Meyer y Ahumada, 2006) contundente de los «Gobiernos Alternativos (GA)»; el enfoque es económico, comercial y de políticas de comercio exterior entre los Estados firmantes de esa comunidad de los Andes, entre ellos, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, etc. los cuales son opciones democráticas de repúblicas en procesos de confirmación de éxito en este contexto de gobiernos alternativos: la «confirmación de la autonomía como gobierno local»; pero también los hay desde el enfoque social y de *gobernanza*, donde los gobiernos locales buscan estrechar los mejores lazos socializados a partir de

negociaciones y compromisos ciudadanos de participación en el entorno colectivo-comunitario. Los gobiernos locales alternativos (GLA) son gobiernos que tienen una *«responsabilidad social y ciudadana y tienen alto nivel de respeto por la naturaleza, por sus recursos y por sus formas de explotación»*. (Meyer y Ahumada, 2006)

En México, el 115 Constitucional consagra al «municipio libre (reformas 1933, 1983)» como «gobierno autónomo» (Argentina comprende la «autonomía como autarquía-totalidad-plenitud»); —véanse los casos de Ecuador (2004), y por su condición económica, cultural, lingüística y étnico-indigenista; sus costumbres similares en el contexto del cantón ecuatoriano o provincial o regional; a las regiones para el caso peruano; y departamental, provincial y municipal para el caso boliviano— al caso mexicano; en este sentido mismo sentido, Medellín, en Colombia, logra mejorar su imagen de transparencia y confianza de la institución pública por encima de los gobiernos nacional y departamental (2006); y es que Fajardo Valderrama establece un reto: *«¿Qué ciudad queremos para el siglo XXI?: abatir la desigualdad social, violencia y la corrupción institucional»*, a partir de una nueva fórmula política: gobiernos sustentables (tendencia alternativa) con el fin de mejorar las relaciones entre comunidades humanas. *«El Gobierno Local es un ente ejecutivo y operador del Estado»*, como si fuera un brazo —*sociomecánico*— del Estado que se presume activo conjuntamente con la administración pública (Guerrero, 1989), una manera de ejercer el Poder Local a través de la (AP); y E. Fromm¹⁶,

¹⁶ Entre 1957 y 1961 Erich Fromm ofrece un curso en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que se conjunta con sus cursos en la "Michigan State University" de los EE.UU. Durante su feliz estancia en México, vive en Cuernavaca y funda en la UNAM, el Instituto Mexicano de Investigaciones Psicoanalíticas de la Facultad de Medicina (1963), a la fecha una institución reconocida en América Latina y el mundo.

humanista de la escuela de Frankfurt (1900-1980) considera en una de sus obras: «*Psicoanálisis de una Sociedad Contemporánea* (1962)»: que “(...) *el hombre actual se caracteriza por su pasividad y se identifica con los valores del mercado porque el hombre se ha transformado a sí mismo en un bien de consumo y siente su vida como un capital que debe ser invertido provechosamente*”. Cuando Fromm expone esta idea no puede hacer menos que volcarse al economicismo exacerbado que caracteriza la sociedad presente en estos conceptos *socio-económico*. Tampoco podemos despreciar la idea igualmente economicista de que el hombre se ha convertido en un consumidor eterno y el mundo para él no es más que un objeto para colmar su apetito (una emanación inevitable de la Revolución Industrial). La sociedad contemporánea no sólo bajo el enfoque de Fromm como psicoanalista, sino bajo la luz de Marcuse, u Olsen (Op. cit. Elazar, 1996) y otros que, en definitiva no desechan la idea de globalización económica hoy mundial, se comprende que la sociedad tiene intereses disímboles que van desde la ciudadanización hasta la socialización. Los problemas sociales no siempre son ciudadanos y en sentido opuesto tampoco aplica. Y es que la ciudadanización es a individualización del fenómeno micro social y micro económico; de esta capa se desprende cuando los problemas ciudadanos-individuales se vuelven los problemas sociales y entonces se pasa a la etapa socio-colectivo.

El peligro que ve Fromm en el futuro del hombre social, es que éstos se conviertan en autómatas. Para superar ese peligro el autor dice que se debe vencer la enajenación, debe vencerse las actitudes pasivas y orientadas mercantilmente que ahora lo dominan y elegir en cambio una senda madura y

productiva. Debe volver a adquirir el sentimiento de ser él mismo y retomar el valor de su vida interior; se agrega un gobierno menos comprensivo en el asistencialismo y más hacia: *volvemos todos productivos*.

«RATIONAL AND PUBLIC CHOICE», COMO ARGUMENTO TEÓRICO HACIA LOS RETOS SOCIALES EN LOS «GOBIERNOS LOCALES»:

Los presupuestos, las decisiones políticas, los ingresos, las políticas gubernamentales y los intentos de políticas públicas y en general los comportamientos de los gobiernos locales, —cuando menos para el caso mexicano— se han comportado —*genéricamente*— dentro del *Rational and Public Choice*, ambos teoremas buscan explicar los fenómenos políticos sociales (ciencia política) a partir de la economía: el primero, se centra en el «comportamiento de los individuos en el sistema político que es similar al de los agentes del mercado»: “*siempre tienden a maximizar su utilidad y tienden a reducir los costos o riesgos. Los individuos prefieren más de lo bueno y menos de lo que les cause mal. (Boudon, 2003)*”. Esta racionalidad tiene que ver con cierta intuición que lleva a los ciudadanos a optimizar y mejorar sus condiciones de vida social. El segundo, trata de ligar la economía con la política a través del Estado, “ésto es a partir de la suma de voluntades individuales, para saber cuáles son los factores que determinan cuáles son las políticas que elige el Estado de entre las diferentes opciones que a éste se le presentan. (Boudon, 2003)”. Con en estas dos opciones teorémicas los individuos son los actores centrales en todos los procesos económicos y políticos. Estos buscan maximizar el beneficio personal, para lo cual, las instituciones por medio de sus reglas, restringen su actuación a lo que legal y socialmente es correcto

evitando comportamientos disfuncionales por parte de los actores (Casals, 2000). Las instituciones como gobiernos locales consisten en estas estructuras cognitivas, normativas y reguladoras que brindan la estabilidad y el significado al comportamiento social. Las redes y las comunidades tienen estatus institucional, al cumplir con —en suma—: 1. Sus interacciones tienen estabilidad. Los grupos cumplen su papel en las mismas redes. 2. Hay pautas y expectativas y predecibilidad de las actuaciones. 3. Dentro de esas estructuras hay valores comunes, basado en comunidades epistémicas que influyen en los gobiernos y percepciones. (Abel, 1996; Bourdieu, 2003).

LA REALIDAD COMO FENÓMENO SOCIAL Y DE GOBIERNO:

La sustancia social es que habría que desaprender y volver a aprender, las inercias gubernamentales están excedidas institucionalmente, la brecha entre gobernados y gobernantes se abre cada vez más y su distancia es cada vez menos transparente y más difuso, una «frontera ambigua». La discusión plantea la necesidad de volver a los orígenes y de reconocer las partes del Estado en franco Desarrollo: un Estado en Desarrollo y Crecimiento. El proceso de ciudadanizar, socializar y de volverse agente de la «comunidad humana»; por parte de los «gobiernos locales», y éstos a «comunidades alternativas» de «gobiernos alternativos»; es la columna vertebral que rige este ensayo; es un tema, de dejar a un lado el enfoque economicista, liberalista, consumista y que, sí resolvió un tramo de la historia económica; pero hoy las necesidades y las exigencias son diferentes. Los gobiernos deberán de ser diferentes para sociedades distintas, ser gestores del cambio, una intención acomodaticia de la realidad institucional. Por eso el título de este ensayo: «acupuntura

gubernamental». *¿Qué nos hace pensar que requieren de alguna intervención, para restaurar la salud del gobierno?*. Ello implica, asumir que el gobierno ha perdido su «salud» institucional y con ella se ha extraviado en el ejercicio del Poder exclusivamente —*circunscribiendo en éste, los conceptos de autoridad, funciones, atribuciones y facultades; una idea legalista y jurídica, solamente*—. Efectivamente, Enrique Cabrero (2002) tiene razón, cuando dice que los «gobiernos locales son los gobiernos de la proximidad», pero, en esta «proximidad» hay distancia que resolver, un tema de madurez institucional que conlleve a los gobernantes a comprender que la proximidad es, sí, en efecto divergencia en los diseños de las instituciones públicas, tema también a solventar. «Si los ciudadanos no demandan y no generan el interés para desarrollar y participar con el gobierno, entonces se corre el riesgo de caer en tentaciones autoritarias y con ello la real disminución del funcionamiento de las instituciones públicas»; por lo menos en las sociedades que se precian de ser democráticas, como es el caso mexicano (Cabrero, 2002).

RECOMENDACIONES:

Los gobiernos locales, en las democracias convencionales y que han superado poco la barrera social, son instituciones que sí bien tienen autoridad mediadora y, se han caracterizado por no dejar atrás la estela política que le dio origen; éstos han sido de poca ayuda para producir cierta predecibilidad y regularidad en los resultados de todos los participantes sociales, cuando menos en la experiencia acumulada y reconocida por la historia mediática. Los gobiernos locales han contribuido a eliminar las debilidades del mercado y del sistema político. El futuro de los gobiernos locales serán aquellas instituciones que

habrán adaptarse al cambio social y de la historia y que serán capaces de responder a los cambios, incluso serán generadores de los cambios. Serán los que mejor se adapten a las presiones externas. Desde el punto de vista de March y Olsen: “*serán aquellos que inculquen los valores de cambio a sus miembros*”. Los gobiernos alternativos además de ser reguladores serán capaces de controlar el comportamiento de sus participantes en situaciones incluyentes. Véase la siguiente tabla que resume algunos planteamientos inteligibles y que permiten construir una red para aunar las preferencias de los grupos individuales y formar conjuntos mayores:

GOBIERNO DEL RACIONAL CHOICE	GOBIERNO LOCAL ALTERNATIVO	POLÍTICAS GUBERNAMENTALES	ACUPUNTURA GUBERNAMENTAL
El comportamiento de los individuos en el sistema político es como los agentes del mercado.	Los individuos son agentes modificadores de su entorno social.	Los individuos son agentes pasivos, receptoras de los resultados del mercado.	Los individuos son parte de la comunidad social que requiere de atención activa y priorizada.
En el proceso democrático, los individuos prefieren más de lo «conocido» y menos de lo que les cause «riesgo» político.	Los individuos son agentes dispuestos a asumir riesgos, conocen la realidad política.	Las políticas gubernamentales son políticas transitorias.	Las políticas tienen mayores alcances fuera de los periodos de gobierno.
Los Gobiernos Locales son instituciones que consisten en estructuras rígidas normativas y reguladoras que brindan estabilidad social.	Las comunidades son instituciones epistémicas que influyen en los gobiernos y en sus percepciones.	Los gobiernos locales producen políticas que se institucionalizan sin contar la historia.	Los gobiernos locales reconocen la autoridad comunitaria y colegiadamente construyen las políticas.
Los individuos prefieren participar en el sistema en aquellos que les beneficie más y les cause menos riesgos.	Los individuos están dispuestos a participar activamente aunque les cause riesgos.	Los gobiernos son estructuras basadas en políticas nacidas de la institución que tiene autoridad de proyectos.	Los individuos y las comunidades son agentes de cambio y asumen su proceso de planificación cognitivamente y son corresponsables.
Los gobernantes son emanaciones institucionales que	Los gobernantes son individuos que reconocen la	Los gobernantes son inactivos y no tienen claro qué comunidad	Los gobernantes son agentes de cambio social y proactivos.

viven en zonas de confort que menos les cause conflicto social.	institución de la que son parte, y se suman a los proyectos que les dieron origen como gobernante.	social es la que requiere de atención.
La planificación es normativa, institucional y conductora unidireccional de los programas públicos.	La planificación es un instrumento democrático incluyente, generador de programas públicos.	Planificación a partir de presupuestos de ingreso.
Los problemas públicos son de los gobiernos locales.	Los problemas públicos son de todos.	La problemática social está rebasada de los gobiernos locales.
El gobierno local es un agente mediador y administrador de los problemas públicos.	La comunidad social es gestor de sus recursos, junto con su gobierno.	Las políticas gubernamentales son directrices nacidas del diseño de indicadores de cobertura (DIC).
Las ideas de la estructura inciden en los individuos.	Los individuos comprenden que las reglamentaciones institucionales condicionan también a sus competidores en el juego de maximización en el que creen estar participando.	No plantea la resolución de conflictos en el seno de la red entre individuos y grupos.
		La planificación es una herramienta concurrente de recursos y socialmente aceptada, sustentable y sostenible. La problemática social son problemas con magnitudes diferenciados y medibles en términos de espacio=tiempo. Los proyectos comunitarios son programas de gobierno incluyente y sus indicadores son de gestión (DIG). Visión multidireccional: individuo moldeado por institución e institución influida por individuo. Las instituciones no son tales si no moldean el comportamiento de los individuos que pertenecen a ellas.

A la fecha si se pregunta a la sociedad, cómo es la institución de reguladora, v.g.: *¿Cómo calificas al gobierno local?* Si se parte del supuesto que para calificar un buen gobierno son por los indicadores de cobertura —por ejemplo—: *¿Te recogen la basura los días y a las horas acordados? ¿Cómo calificas al gobierno en su desempeño?*. Contrariamente a preguntas participativas: *¿Participaste en el diseño de horarios y rutas para la recolección de la basura?, ¿Sabes cuáles son los indicadores de la basura y quiénes son los responsables para su recolección?, ¿Qué estrategia podemos lograr para bajar la producción de basura?*. Estos enfoques son la gran diferencia entre

gobiernos locales del *Rational Choice* y, cuya tendencia habrá de redireccionarse hacia gobiernos alternativos muy participativos, con el objeto de ingresar a una nueva manera de hacer gobierno en México. Las experiencias de otros Estado lo han patentado en posibilidades reales. Sí, se tienen casos en México: Tuxtla Gutiérrez (2010) es uno de los más valiosos en América Latina, distinguida por el exterior por sus indicadores y expresiones de hacer gobierno local.

REFERENCIAS:

1. ABELL, P. (1996). "Sociological and Rational Choice Theory". Bryan S. Turner (ed.). Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
2. AGUILAR, F. (1993), "Confianza y racionalidad". Problemas de teoría social contemporánea, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
3. AGULIAR, F., y A. de FRANCISCO. (1999), "Racionalidad e identidad. Una crítica a Alessandro Pizzorno". Revista Internacional de Sociología. 24:77-93.
4. BECKER, G. S. ([1976a] 1980), "El enfoque económico del comportamiento humano", Información Comercial Española.
5. BOUDON, R. ([1979] 1981). "La lógica de lo social. Introducción al análisis sociológico". Madrid: Rialp.
6. BOUDON, R. (2003), "Beyond Rational Choice Theory". Annual Review of Sociology.
7. BOURDIEU, P. ([2000] 2003). "Las Estructuras Sociales de la Economía". Barcelona: Anagrama.

8. CASALS COSTA, Vicente. (2000). "El interés general, los pactos sociales y el desarrollo local". Barcelona, Universidad de Barcelona.
9. DÍAZ CAYEROS, Alberto (1996), "Sobre el federalismo mexicano: los debates actuales", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México.
10. ELAZAR, D. J. (1996), "Federalismo contemporáneo y globalización", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México.
11. FAJARDO VALDERRAMA, Sergio. (2006) "La transformación de Medellín: una nueva visión de Gobierno Local". Ponencia ofrecida en León, Gto., 2010. Iplaneg. Gobierno del Estado de Guanajuato.
12. LOVEMAN, Brian (1996), "Federalismo y democratización en América Latina: un análisis comparativo y agenda de reforma parcial", ponencia presentada en el Coloquio II: Reflexiones sobre la Agenda Legislativa del Federalismo.
13. MARTÍNEZ, M. Pedro (1994), "El municipio: descentralización y democracia. Elementos para la (re)construcción del federalismo en México", en Gestión y Estrategia, UAM-A.
14. NOHLEN, D. (1993), "Descentralización política. Perspectivas comparadas", en Descentralización política y consolidación democrática.
15. OCAÑA, Lucila (1996), "La recomposición del pacto federal", en Revista Mexicana de Sociología. UNAM.

16. PINTAUDI, Silvana María. (2005). “Los retos de la participación ciudadana en política”. Scripta Nova. Revista Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona.

17. SANTOS, Zavala, José. (2008). “Análisis Introductorio de Teoría del Estado Federalista”. Colegio de San Luis/Universidad de Guanajuato. Ponencia presentada en el programa de maestría de administración pública.

ANEXOS: (ejemplo gráfico para comprender posibilidades de redireccionar las políticas), caso Lomeg:

COMPORTAMIENTO DEMOGRÁFICO MUNICIPAL

Año	población estatal	% con respecto al estado	población municipal	población municipal incremento	% de incremento
2000	4.663.032	3,03%	141.196	0	0
2005	4.893.812	3,13%	153.364	12.168	7,93%
2010	5.893.812	2,91%	171.709	18.345	10,68%
2015	5.931.423	2,91%	172.713	1.004	0,58%
2020	6.106.897	2,93%	179.148	6.435	3,59%
2025	6.257.962	2,94%	183.693	4.545	2,47%
2030	6.547.863	2,84%	185.687	1.994	1,07%

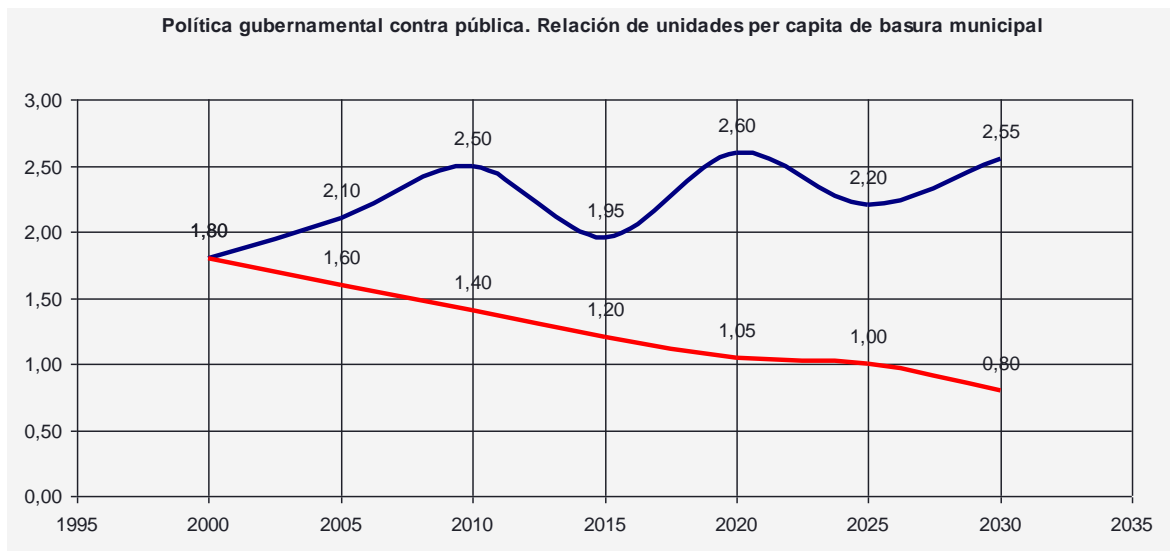
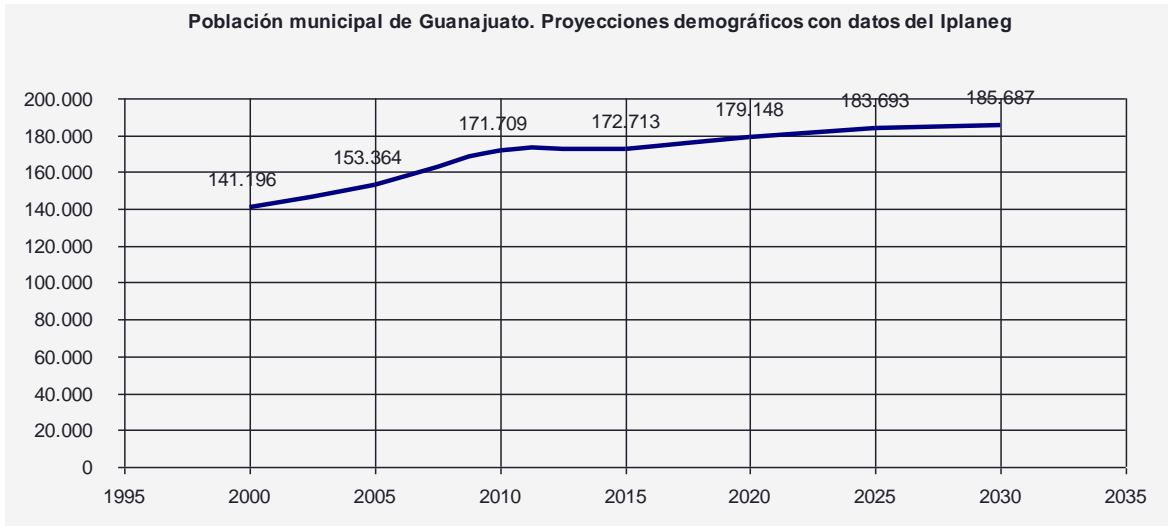
GOBIERNO DEL RATIONAL CHOICE «BASURA MUNICIPAL»

año	kilogramo per capita	kilogramos totales / día	toneladas totales / día	incremento en toneladas	% de incremento
2000	1,80	254.152,80	254,15	0	0
2005	2,10	322.064,40	322,06	68	21,09%
2010	2,50	429.272,50	429,27	107	24,97%
2015	1,95	336.790,35	336,79	-92	-27,46%
2020	2,60	465.784,80	465,78	129	27,69%
2025	2,20	404.124,60	404,12	-62	-15,26%
2030	2,55	473.501,85	473,50	69	14,65%

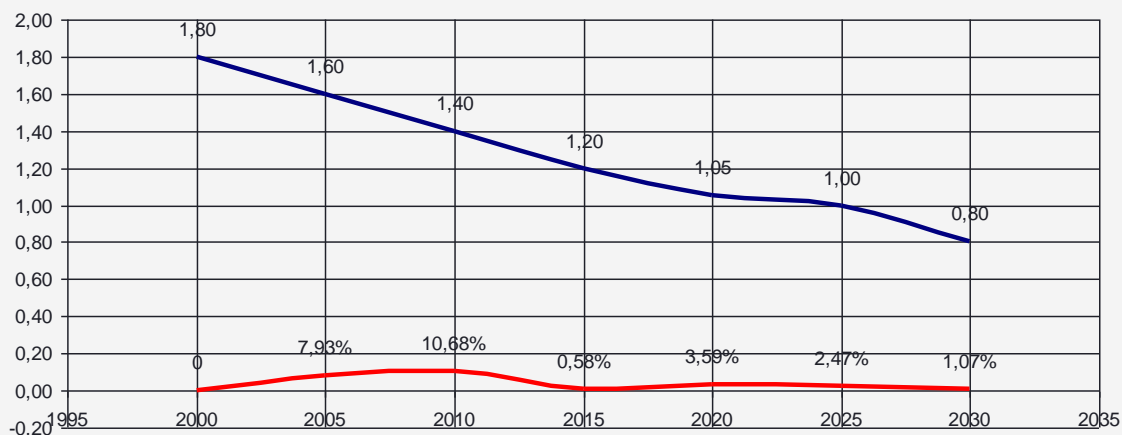
GOBIERNO ALTERNATIVO EN MATERIA DE «BASURA MUNICIPAL»

año	kilogramo per capita	población municipal	decremento toneladas per capita	incremento en toneladas	% de incremento
-----	----------------------	---------------------	---------------------------------	-------------------------	-----------------

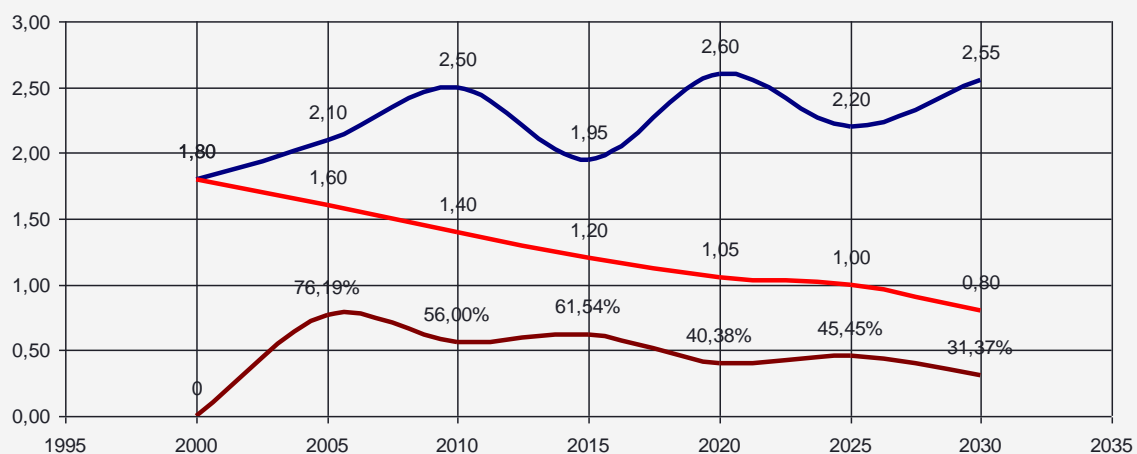
2000	1,80	141.196	254,15		
2005	1,60	153.364	245,38	-9	-3,57%
2010	1,40	171.709	240,39	-5	-2,08%
2015	1,20	172.713	207,26	-33	-15,99%
2020	1,05	179.148	188,11	-19	-10,18%
2025	1,00	183.693	183,69	-4	-2,40%
2030	0,80	185.687	148,55	-35	-23,66%



Política pública. Relación de unidades per capita de basura municipal contra comportamiento demográfico



Política gubernamental contra pública. Relación de unidades per capita de basura municipal contra comportamiento demográfico



Política gubernamental contra pública. Relación de unidades per capita de basura municipal contra comportamiento demográfico

