

ADMINISTRACIÓN LOCAL Y “DEMOCRACIA ADMINISTRATIVA”. EN BUSCA DE UNA “DEMOCRACIA HOLÍSTICA”

ROBERTO ARMANDO MEJÍA FONSECA¹

En la historia de la civilización humana y su convivencia en sociedades organizadas, se requieren coyunturas históricas, para que los avances del conocimiento científico se puedan aplicar en función de una mejora de las condiciones institucionales de una nación. Ya han pasado varias décadas desde que comenzaron los primeros estudios que observaron dos fenómenos:

- La ineficiencia de las tradicionales burocracias jerárquicas y verticales.
- La eficiencia de nuevas formas horizontales y democratizantes de organizar el trabajo de la Administración Pública.

Por lo tanto, este trabajo se quiere adscribir a estos “viejos” descubrimientos para enfatizar su importancia, en el marco de una transición democrática. **A pesar** que cuando apenas esta llegaba a América Latina,..... se comienza a tambalear en La Unión Europea. **En este continente**, donde las economías se colapsan, los ciudadanos salen a las calles con la bandera específica de la crisis de representatividad de lo que hasta el momento era la Democracia más efectiva del globo terráqueo. En las fotos de los movimientos sociales europeos se lee la consigna con copia a los partidos políticos y al aparato gubernamental: ¡No nos representan!

En este contexto tan relevante, analicemos las curvas peligrosas **de la.....** en los rumorosos caminos de la Democracia como forma **de** de organización social “única”, durante el siglo XX y lo que va de el actual, que en lo personal, brinda más esperanzas que desesperanzas.

¹ Profesor Investigador de tiempo completo del Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

La administración antidemocrática de las democracias occidentales de la posguerra

La democracia de la posguerra en el mundo occidental se remitió al ámbito exclusivo de las elecciones, como factor de participación ciudadana que legitimara el ejercicio representativo de las elites políticas sobre el mando del “gobierno”, entendido este en su concepción original. EL gobierno entonces, concebido claramente como un organismo administrativo del “ESTADO”, se manifestó hasta la fecha como un espacio de control, vigilancia, autoridad, y sobre todo facilitador de dinero, para las elites políticas en pugna por ganar dicho espacio por un periodo temporal. Los partidos políticos se convirtieron entonces en el actor indispensable para el acomodo de las élites en busca del triunfo electoral para ocupar el tesoro de la nación.

A todo esto, en la Ciencia Política contemporánea:

¿Quién afirma con solidez que las democracias occidentales **son** efectivas?

¿Quién critica a estas, llamándolas sólo “democracias formales”? **o**

¿por qué afirmar que existen las democracias formales”?

Respondiendo a la primera pregunta, se puede decir que la legitimación de los gobiernos de la posguerra se dio en función de la reconstrucción europea, y del posicionamiento de Estados Unidos como líder de opinión mundial y ejemplo de la democracia “real”. De indicadores económicos (PIB, IPC, Balanza comercial, IDH) e instituciones formalmente efectivas-democráticas (elecciones periódicas, alternancia partidista, rendición de cuentas, programas sociales)

..... **(falta una idea que una)** se construyó un discurso que se sostenía con alfileres, y que salvó el Keynesianismo.

Respondiendo a la segunda pregunta, se puede decir que los movimientos sociales de los años sesenta, (falta algo que una este enunciado) respondían a un sistema que millones de jóvenes en el mundo entero no consideraban democrático, ni en occidente, ni en oriente. El reclamo mundial era que la sociedad civil fuera tomada en cuenta por los aparatos gubernamentales de los estados-nación.

Esta ola mundial de movimientos sociales (no es científicamente descartable, como se podría pensar vagamente) indica la insuficiencia de la democracia para satisfacer las necesidades del pueblo (obsérvese la inconsistencia semántica del concepto).

Por consiguiente, Europa occidental y Estados Unidos, no convencieron a muchos de la efectividad de las instituciones democráticas.

En América latina, mientras tanto, no había debate, había dictaduras. Es por eso que los “viejos” temas de la administración pública son recientes para nuestro subcontinente.

La burocracia tradicional

Ahora, ¿Cuáles son estos “viejos” y “recientes” temas de la Administración pública? A continuación los tratamos de manera relativamente cronológica en la medida posible, y los sometemos al juicio de las luces de la actual crisis de representatividad de las democracias en el mundo entero.

Según Weber, en el estado moderno, el “poder real” (comillas del autor) reside en el *Funcionario*, en la burocracia. Afirma Max que las batallas de la política se libran desde el *bureau*. ¿Cómo pudo la antigua nobleza ceder el poder de la administración pública a las masas? ¿Fue este fenómeno un triunfo de la democracia representativa-efectiva? Haya sido o no, dado este traslado, el siglo XX mostró entonces que la política era ahora la fuerza de la burocracia sobre el pueblo, un poder cedido de nobles a un nuevo ejército de profesionales “plebeyos” por decirlo así, en un contexto histórico de transición. Pero esto nunca garantizó los ideales antiguos de la efectividad de la

democracia griega. Desde dicha transición, la burocracia es un aparato que obedece a quien tiene los medios a disposición de una administración temporal, y sumamente racional. (Weber, 1991: 127)

En este orden de ideas, se sugiere entonces que desde su masificación -dado que Weber apunta claramente que no solo se burocratizó el aparato de gobierno, sino también el clero y la empresa capitalista- la burocracia, “desde su interior” no tendría porque apegarse a valores democráticos endógenos. El racionalismo burocrático atendió más bien a una transición del control del pueblo, pasando de la antigua nobleza a la moderna democracia burocrática.

El siglo XX vio nacer un nuevo control absoluto (como el del *ancient regime*) pero racional. Una nueva Administración de lo público que no superaba las formas de mando carismático, tradicional y jerárquico. Para el inicio del siglo XXI, las formas de la Burocracia siguen siendo en mayor (que en menor) medida, como las caracterizó Weber hace cien años. El ascenso de la teoría de la Democracia Participativa a partir del fin de siglo pasado, atiende a la coyuntura del ascenso de la Burocracia al poder del aparato gubernamental. Se esperaba que la Representatividad fuera efectiva. En la actualidad el debate está abierto en los círculos de la ciencia, y para agregar, ha salido a las calles.

Jerarquías y dominación

En la Dominación legal weberiana reside el concepto de “Jerarquía administrativa” definido como “la ordenación de autoridades fijas con facultades de regulación e inspección con el derecho o queja de apelación ante las autoridades superiores por parte de las inferiores.”(Weber, 1983: 174) Por supuesto cuando Weber habla de Dominio habla de poder de una entidad superior sobre una inferior. En este principio infranqueable de dominación y control antidemocrático, nacen las burocracias modernas con tipo de dominación legal jerárquico. El famoso alemán demuestra históricamente que la burocracia no tiende a la democracia, sino que son dos ámbitos

distintos, uno de control y otro de igualdad y libertad, para el caso de los principios de la revolución francesa. Entonces, hay que atreverse a decir que la génesis de la burocracia es vertical y antidemocrática. Por lo tanto el aparato gubernamental de las incipientes democracias de “entre guerras” es de fondo tiránico y de forma democrática. Para el caso de las republicas latinoamericanas este efecto fue palpable. Casi todos los países vivieron dictaduras, que ondeaban la bandera de la democracia. Iniciada la temblorosa transición democrática, se hizo énfasis en democratizar nuestras sociedades, pero nunca se comenzó por democratizar nuestras instituciones. ¿Quién mete las manos al fuego para afirmar que los partidos políticos –que tanto pugnan por dicha transición- son democráticos en su estructura y funcionamiento interior?

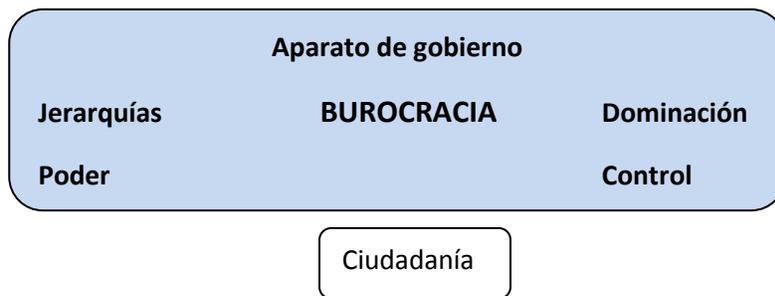
El problema aquí, es que la definición weberiana nos habla de un fenómeno que no hemos dejado atrás, el de una estructura jerárquica de dominación gubernamental y política: gubernamental, porque en el aparato de gobierno hay jerarquías infranqueables que atienden al poder económico-político (entendiendo este binomio como indivisible en la realidad del siglo XXI); y política, porque el aparato de gobierno está atrincherado gracias a la existencia de los partidos políticos, que deciden con base en decisiones discrecionales, quien se cuele al acto de la política y quien se queda marginado hasta un cambio coyuntural.

Verticalidad y control

Atendiendo a la microfísica del poder de Foucault, Las relaciones de poder operan sobre el cuerpo, “lo cercan, lo marcan, lo doman, lo someten...en una buena parte está imbuido de relaciones de poder y dominación” (Foucault, 2002,18) que los aparatos de gobierno e instituciones ejercen sobre él. La variable poder se ejerce entonces imperantemente desde el aparato gubernamental y su ejército burocrático jerarquizado sobre los ciudadanos de la ineludible siguiente forma:

Figura 1





En el conjunto del Estado el control del aparato gubernamental sobre la ciudadanía no es democrático. Corresponde a formas verticales jerárquicas de poder, dominación y control. La ciudadanía y sus condiciones en esta relación de poder, tienen el valor proporcional que el diagrama indica. Por lo tanto las formas actuales no son realmente representativas. Tomemos un ejemplo de sentido común eliminar (si se me permite): Supongamos que se ha confirmado que al interior de una institución pública los puestos para funcionarios públicos se dan a discreción, con base en compadrazgos y redes de favoritismo y corrupción. Se hace evidente una conformación administrativa totalmente antidemocrática al interior, y la ciudadanía, forzada a votar a blanco y negro, se indigna, pues se le exige participar en el proceso democrático, cuando se da cuenta de que las instituciones que según lo representaban, no lo hacen más, porque representan valores de corrupción e impunidad.

Así, el gobierno exige los valores de la democracia, y los viola en sus instituciones de Administración de lo público. Este es el punto central de mi argumentación: la Democracia de afuera hacia adentro, es un ejemplo para la ciudadanía. En sentido inverso, ésta no tiene ejemplos para confluir en el interés de democratizar una nación en transición. En palabras de March y Olsen, “los funcionarios públicos y profesionales son los custodios de los valores de procedimiento; el que se mantengan normas de conducta aceptables y grados de desempeño adecuados depende de la habilidad para apelar a su ética de identidad pública y de servicio público” (March y Olsen, 1997: 65)

El surgimiento de las teorías democratizantes de la Administración Pública

Democracia de afuera hacia adentro

Como ya he tratado de argumentar, las instituciones administrativas del aparato de gobierno en las democracias en transición como la de México, son verticales, jerárquicas, y antidemocráticas, a pesar de la incipiente transición democrática que nos llevó de una Dictadura de partido, a una Republica democrática-no efectiva de elecciones cuestionables y un triunvirato de partidos corruptos en el poder absoluto del aparato gubernamental. Los 12 años de alternancia política en este siglo han servido de algo que no es fácil detectar, ni sistematizar. Por ejemplo, las corrientes teóricas como las de Nueva Gestión Pública, Democracia participativa, Administracion por redes, Gobernanza, o E-Government, se han venido debatiendo de mejor manera, sin una dictadura de partido que implicaba en muchos sentidos dificultades para cuestionar la mala gestión administrativa del partido dictatorial. Ahora, con dicho partido fuera del poder federal, el ambiente es efectivo para la discusión académica seria de los problemas de la Administración Pública. Tarde, pero estas teorías llegaron a nuestro entorno. A continuación hablaremos brevemente sobre estas y sus repercusiones directas en la democratización de las instituciones de gobierno, tema central de este texto.

La Nueva Gestión Pública

La corriente teórica de la Nueva Gestión Pública no es exactamente un indicador de democratización endógena del aparato de gobierno y sus instituciones burocráticas. De hecho se le puede tachar de neoliberal, aunque su enfoque se centre en la simplificación administrativa y el manejo adecuado de la captación de recursos por impuestos y su efectivo manejo. (Cejudo, 2011) No se puede rechazar que es deseable que las instituciones de gobierno sean más simples y más efectivas, porque esto deviene en términos de filosofía política en el bienestar de los ciudadanos. Basta con precisar en la historia, que la Nueva Gestión Pública es resultado de una crisis

económica que incide directamente en un tipo de gestión que “beneficiaba” a los estados de Europa occidental (y otros), como lo fue el “estado de bienestar”. Los indicadores económicos llevaron a Estados como Inglaterra y Nueva Zelanda a tomar medidas de austeridad ante el aumento descontrolado de la antigua burocracia de los años de la posguerra, en función de “eficientar” los mecanismos de gestión del aparato de gobierno. Las grandes burocracias dieron paso a una infinidad de trámites de largo plazo y de poca utilidad, pues el número de trabajadores crecía, más no el número de procedimientos. La austeridad Thatcheriana, autoritaria y neoliberal, trató de equiparar la velocidad del gobierno a la velocidad de las empresas, **que empujan al primero en este sentido**. Por supuesto que un aumento en los impuestos y un recorte de personal en las agencias gubernamentales afecta a la población. De esta forma es que la Nueva Gestión Pública no es por definición el primer avance democratizante de las instituciones de gobierno. Si se quieren ver avances técnicos en el periodo en que la NGP fue la moda en Europa occidental, habría que citar resultados en materia de “transparencia, calidad de los servicios públicos, y el fortalecimiento del gobierno por metas”. (Cejudo, 2011: 23)

Christopher Hood no ve tan mal el conjunto de prácticas y/o teorías enfundadas en algo llamado Nueva Gestión Pública. Lo que él llama “doctrinas”, no son del todo antidemocráticas:

- “Gestión profesional activa” en el sector público
 - Estándares y mediciones explícitos del desempeño
 - Mayor énfasis en controles y resultados
 - Cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público
 - Cambio hacia una mayor competencia en el sector público
 - Hacer hincapié en las prácticas administrativas del sector privado
 - Hacer hincapié en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos
- (Hood, 1991)

Hood cita bien a Ostrom, (1974) para dejar claro que dichas doctrinas “eran muy diferentes de las tradicionales ideas burocrático-militares de la buena

“administración”, con su énfasis en las jerarquías ordenadas y la eliminación de la duplicación o el traslape”. Por lo tanto estamos de acuerdo en que la Nueva Gestión Pública tiene “algo” de democratizante, en los términos aquí planteados por dichos autores. En cierta medida se vivió una transición de élites (Hood), pasando de burocracias con viejas costumbres militarizantes en la burocracia, a burocracias con “nuevas” costumbres basadas en el principio de la eficacia. Alguna ruptura en los poderes verticales se pudo vislumbrar, y así se pudo dar paso a un mejor servicio administrativo del aparato de gobierno, que en términos rousseauianos, se debe al pueblo y su soberanía. Entonces, si bien los ajustes fueron técnicos, los beneficios fueron sociales, aun a pesar del embate del neoliberalismo. Unas Administraciones más eficientes beneficiaron tanto a empresas, como a ciudadanos, esto en los países desarrollados. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en América latina, y en México en especial, cuando se debatía en el mundo académico sobre las ideas que después conformaran el cuerpo de la NGP, apenas estábamos saliendo de las dictaduras, por lo que no había la coyuntura necesaria para estos conceptos. Es por esto que la NGP llega al subcontinente hasta la década de los años noventa.

Administración por redes.

Otra de las corrientes clásicas sobre la importancia de democratizar las instituciones de la administración pública es la de Administración por redes. Considero esto basado en los principios de los enfoques de hechura de Políticas de E.H. Klijn en la siguiente tabla:

Tabla 1.-Políticas Top down-Bottom up

Top Down	Bottom up
----------	-----------

La implementación de la política se hace de arriba hacia abajo, formulando metas por un autor central. Actores que interactúan en un problema en particular en el nivel operacional local

Elaborada con base en E.H. Klijn (1998)

En el análisis Top down de Hechura de políticas públicas se da por entendido que un actor bien informado, y con posición de poder decisional, no requiere el consenso de otros, no requiere socializar, argumentar, debatir, poner a disposición de la sociedad. Basta con sus aptitudes de buen funcionario para que la institución de Administración pública funcione efectivamente. Como bien afirma Klijn, es una postura que deviene de la economía, particularmente de las teorías de la acción racional, que después se han llevado al campo de la política y obviamente de su gestión, cuando cita a: *“Simon y Lindblom, quienes preferían un enfoque que pudiera ser denominado ‘de racionalidad limitada’”* (Klijn, 1998: 7)

En el análisis de políticas bottom up, es cuando Klijn sustenta los cambios de una administración jerárquica y vertical que no es capaz de ver “todos” los factores de determinadamente influyentes en la toma de decisiones del antiguo y limitado actor racional, a una administración que él llama por procesos y que incluye a Allison; Lindblom; Cohen, March y Olsen; Kingdom, además de Scharpf y Thompson. En esta nueva línea, el “único tomador de decisiones” (Klijn, 1998: 7) no es concebible. El trabajo de la administración pública es un proceso de tomas de decisiones por una multiplicidad de actores, lo cual rompe, desquebraja, tambalea, las jerarquías (y porque no, los caciquismos) en el Aparato gubernamental. Además de la importancia de mencionar que el poder se redistribuye (relativamente) de manera horizontal. Las políticas públicas hechas por redes, en todo caso, fomentan la discusión, y el debate, los cuales son seguidos de mejoras sustanciales en las decisiones finales, que son producto de un trabajo colectivo de distintos ámbitos de trabajo, distintas disciplinas, distintos enfoques expertos o especializados, y lo más importante, consenso.

Hay que mencionar que Klijn tiene clara la aparición del “conflicto” en el proceso de Administración por redes. En dicha aparición el conflicto se manifiesta en la contingencia (Luhman) o en la complejidad (Morín). Los procesos de toma de decisiones se vuelven dinámicos e impredecibles. Aun así son más las ventajas, he aquí el importante trabajo de sistematización histórica de Klijn, hablando el mismo, para menos rodeos:

Tabla 2.- Enfoques en ciencia política (de E.H Klijn)

Enfoque:	Actor Racional (Tinbergen)	Racionalidad Limitada (1950-; Simon; Lindblom; Elmore; Wildavsky)	Modelo de Proceso (1970-; Allison; Lindblom; Cohen, March y Olsen; Kingdon)
Dimensiones:			
Actores	Actor Central /Tomador Central de decisión	Tomador Central de decisión en un entorno de incertidumbre	Variedad de actores
Procesos	Fases (formulación de política, decisión, implementación) Guiadas por una formulación previa de metas	Incremental. Enfrentarse a la incertidumbre	Conflicto de intereses y de definiciones del problema. Altamente dinámicos e impredecibles
Decisiones	Escogencia de la mejor alternativa (minimizando costos, maximizando beneficios)	Escogencia de alternativas que sean factibles y que parezcan disminuir los problemas	Escogencia de alternativas que generen apoyo y que puedan ser vinculadas a los problemas
Poder	Centralizado (actor central)	Centralizado pero limitado por la incertidumbre	Dividido (muchos actores)
Información/ Valores	Información obtenible, valores dados (metas de un actor central)	Información incompleta y ambigua. Los valores no siempre están	Información dispersa y ambigua. Los valores están en conflicto y no son claros

Fuente: E: H Klijn

Cooperación Descentralizada

Tras la aparición en escena de las teorías de Administración por redes, se tomo en cuenta, por definición, la importancia que la coordinación entre las diversas instancias del aparato gubernamental, debían implementar por primera vez, en algunos casos, o consolidar en otros. Un derivado de la Administración por redes es el cuerpo de los estudios intergubernamentales. Actualmente una derivación de esa corriente se ha consolidado con el nombre de Cooperación Descentralizada, y tiene que ver mucho con la democratización de los Estados-nación, en función de una relación horizontal de intercambio y cooperación entre múltiples niveles e instancias de gobierno. El

concepto de Cooperación Descentralizada surge del fracaso visible de una Administración gubernamental de tipo neoliberal (Ziccardi, 2010). Estas administraciones de los años ochenta y noventa en los países de América latina solo generaron violencia y pobreza. Los tomadores de decisiones como actores de racionalidad limitada, dejaron entrever un Aparato de gobierno alejado de la voluntad general mediante fuerte estructuras jerárquicas y antidemocráticas, disfrazadas de una falsa legitimidad representativa y republicana. No hubo crecimiento económico ni a nivel federal, ni a nivel local. Ante este panorama, Lozano afirma que el Estado ha perdido el monopolio exclusivo de la administración de las Políticas sociales, dando margen, (en medio de una crisis de representatividad mundializada) al surgimiento de redes ciudadanas y nuevos actores en escena, que en primer lugar, han generado un enorme contrapeso a las antiguas formas de las organizaciones gubernamentales verticales.

Lozano define a la Cooperación Descentralizada como el

“Vinculo generado en el principio de reciprocidad, beneficio mutuo y cofinanciamiento de las acciones que son convenidas de manera conjunta por las partes involucradas” (Lozano, 2010)

Desde la década de los años ochenta, esta autora describe el tambaleo de las burocracias duras y autoritarias de Europa occidental, debido a la insurgencia de una ciudadanía informada y consciente que pone en tela de duda el buen funcionamiento de dichas estructuras. Ziccardi mira la Cooperación descentralizada como *“una salida del neoliberalismo, basada en el apoyo solidario ciudadano, al margen de los gobiernos y partidos políticos, o con ellos”*. Se observa en este fenómeno la emergencia ciudadana como un factor exógeno de transformación por presión, de las administraciones verticales. Cabe la pregunta: ¿Quién impulsa el cambio de enfoque de Administración Pública en el Aparato de gobierno? ¿Serán los funcionarios al interior de éste? ¿Será el impulso y la fuerza de la ciudadanía empoderada e informada?

En esencia, la Cooperación Descentralizada es un cambio de Políticas *top down* a Políticas *Bottom up*, tomando como objeto de transformación al Estado central, y

promoviendo la autonomía de las regiones. Es en sí una transformación holística del Estado o la República, si se quiere ver así. Promueve que la federación se convierta en una estructura horizontal con toma de decisiones en consenso (Democracia participativa) y acciones bajo vigilancia efectiva (rendición de cuentas)

Gobernanza

Con el siglo XXI, llega una discusión sobre conceptos derivados del “problema de gobernar” (en alusión contraria al “arte de gobernar”). La familia etimológica de la palabra gobierno se expande en posibilidades analíticas. No se sabe exactamente si surgen preguntas o respuestas, pero nos encontramos con los siguientes derivados:

- Gobernabilidad
- **Gobernanza**
- Gobernación
- Gubernamentalidad

De estos conceptos, el de Gobernanza es el que se acerca al planteamiento principal de este trabajo: ¿Es la Administración Pública endogenamente efectiva?

El centro del debate sobre el concepto de Gobernanza se aplica en la región de América latina, precisamente en un tema ya tratado aquí, el de la llamada “transición democrática”. Lo evidente es la salida de las dictaduras militares, cacicales o de partido, de nuestras naciones. Lo deseable era el arribo de una nueva era donde la Administración de lo público fuera tan transparente como se requiere, y donde la Democracia efectiva brillara por su presencia. Lo fáctico fue que las nuevas administraciones de la era democrática no cumplieron con casi nada que las dictaduras no hayan hecho. El avance del capitalismo desregulado tomo por rehén a las nuevas administraciones mediante la corrupción y la inmunidad. El problema del pueblo, oprimido por instituciones verticales no fue resuelto, como nos muestra Luis Aguilar Villanueva, cuando señala que ahora (después de las dictaduras):

“El problema consiste en que el gobierno democrático acredite ser un agente capaz de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades, con resultados relevantes (...) justamente los gobiernos democráticos nuevos sufren sus mayores dificultades en el asunto crítico de su capacidad para resolver problemas sociales, formular políticas adecuadas, prestar servicios de calidad, encuadrar conflictos, neutralizar los delitos y anticipar las adversidades. (Aguilar, 2006: 39)

Como se observa en las palabras de Aguilar, nos enfrentamos, cuando hablamos de Gobernanza, a una “Nueva gestión pública” sin que se me tome a mal. Sin embargo, la intención es modernizar los procesos administrativos rezagados y antidemocráticos, y reconvenir a las autoridades del aparato gubernamental sobre el advenimiento de una era donde el ciudadano exige su entrada en el juego de las Políticas Públicas. Así, con el ascenso de la ciudadanía informada, las Organizaciones del aparato de gobierno tienden al cambio, impulsadas por una inercia sistémica, en donde diversos actores juegan, por una transformación positiva del ESTADO, y se ha escrito en mayúsculas para no perder de vista nunca el objeto del cambio necesario.

Nuevas tecnológicas “democráticas”

Nada mejor para esclarecer este punto que el movimiento #yosoy132 (México, 2012). A través de la red social Youtube, 131 estudiantes de una costosa universidad elitista de la Ciudad de México (Universidad Iberoamericana) despertaron la toma de consciencia en unos cuantos días, por la formulación de un video en contra de la manipulación de los monopolios informativos de México. Antes de esto, se dice que la Revolución Egipcia de 2011 fue relativamente organizada a través de la Red Social Facebook. Cuando surgieron estas tecnologías libres de manipulación, para fomentar texto, audio y video, con muy pocas restricciones internacionales, dicho sea de paso, podemos decir que hubo tres etapas:

1) Una primera etapa en la cual las redes sociales se utilizaron para conocer personas sin la necesidad de la interacción social cuerpo a cuerpo, generando comunidades

vinculadas por gustos personales, identidades de clase, identidades etarias, y otras, con el fin del entretenimiento y el ocio.

2) Una segunda etapa en la cual las redes sociales fueron vistas por los empresarios como un nuevo punto de ataque en términos de mercadotecnia y colocación de productos en el mercado. Este fenómeno fue “previsto” en avanzada, por los microempresarios, que descubrieron que la relación costo/beneficio era sumamente benéfica y lucrativa. Más tarde, los grandes monopolios mundiales se incorporaron a la utilización del espacio cibernético para aumentar sus ganancias.

3) Una tercera etapa donde las redes sociales fueron vistas como un nicho importante de expresión de ideas relacionadas con la información. Los medios informativos de los monopolios, comenzaron a trasladar su información, de la televisión y el radio, a Internet. Esto llevó a que los estudiantes –un grupo con altas habilidades para el manejo de internet- tuvieran frente a sus ojos información que no veían en televisión o no escuchaban en radio.

Por lo tanto, el concepto de “Tecnologías democráticas” que propongo tiene relación con el uso de Internet -imprescindiblemente- para la verdadera transición democrática, que implicaría, por lo menos, incluir al pueblo en los “major issues” de la agenda política nacional.

Antes de estas manifestaciones democráticas bottom up, con alto grado de espontaneidad, se acuñó el concepto de E-Government, al cual se le sumaron los de E-Administration y E-Governance. Esto deriva de la ordenación jurídica de las nuevas e indetenibles Tic’s, por parte de los gobiernos, para eficientar la capacidad de acción y respuesta de las Administraciones públicas frente a la demanda ciudadana. El profesor Yoneji Mazuda (citado por Perez Luño (2003) comprende que la Tecnologías pueden ser autoritarias, si el gobierno así lo decide, o democratizantes si la sociedad civil se organiza a través de ellas con mecanismos de solidaridad y confianza:

“Masuda opuso la siniestra imagen del “Estado Automatizado”, o sea, la organización política totalitaria apoyada en el control tecnológico, la “Computopía” (computer based utopia), es decir la sociedad libre a través de las computadoras de la información. La

futura sociedad informatizada o computopía será, a tenor de cuanto anticipaba Masuda, “una sociedad sin clases, libre de poder dominante y cuyo núcleo social serán las comunidades voluntarias.” (Masuda, 1984; en Pérez Luño 2003)

Esta profecía nostradámica de Masuda, escrita en un año cuando nadie en los países pobres tenía una computadora personal en su casa, hace pensar que el año en curso es el momento de impulsar las Tecnologías democráticas, pero en dos niveles: A nivel Gobierno; y a nivel Sociedad Civil.

Una cosa lleva a la otra. El desarrollo y la aplicación práctica del E-Government se dan en función de atender mejor y más rápido a la ciudadanía. Los portales de los gobiernos municipales y locales, compiten por ofrecer más y mejores servicios en línea, pero porque la misma ciudadanía lo demandaba. No obstante este que es el primer paso de la democratización de las Administraciones municipales, locales y federales, no es absolutamente negativo. Se optimizan recursos y se ahorra tiempo. Los trámites burocráticos se agilizan y la ciudadanía ve con buenos ojos las nuevas tecnologías usadas por sus gobiernos locales. A esta primera fase se le conoce como E-Administration: una forma eficaz y actual de responder a los trámites más sencillos de la complicada estructura de las tecnocracias del siglo XXI. Es un avance.

Sin embargo, más trascendente, es el segundo paso del E-Government: la E-Governance. Ya hemos hablado de cómo el concepto de Gobernanza surge extrañamente de los fallidos intentos de los gobiernos democráticos por satisfacer las demandas totales de la ciudadanía. Aquí, este se traslada al campo de Internet. Según el reporte *eGobernanza, participación ciudadana e innovación*, de la *Asociación de Municipios Vascos EUDEL*, la E-governance, debería partir de los siguientes planteamientos:

- la **Participación ciudadana**, de relaciones con la ciudadanía y la sociedad civil, desde la cohesión social y la equidad, pero incorporando atención a la diversidad, empoderamiento, y corresponsabilidad en la construcción de su propio bienestar. La Participación ciudadana entendida incluso más allá de la

activación de procesos participativos, y por lo tanto, acompañada de cambios dentro del propio modelo organizativo de la administración.

- Transversalidad que fomenta las relaciones entre departamentos o áreas sectoriales de la institución, que provoque un cambio de cultura organizativa, la construcción de una organización en red, que genera coherencia institucional, invoca complejidad, flexibilidad y apertura, donde se opera: incorporando actores múltiples en la decisión y ejecución de actividades (porque se necesitan mutuamente), una inteligencia colectiva, una Interacción continuada y basada en la confianza, regulada a través de reglas negociadas y acordadas y un reconocimiento de niveles significativos de autonomía y regulación.
- Gobierno multinivel, de relaciones interinstitucionales. La dimensión local aporta proximidad y por lo tanto supone una mayor identidad con lo público y mayor grado de potencial influencia en las políticas, pero la dimensión local se debe entender en el marco de un contexto regional, estatal y mundial, y por lo tanto incluye incorporar a agentes supra locales desde y en la acción local. (*Asociación de Municipios Vascos EUDEL, 2010*)

Así, la E-governance, corresponde a una fuerte presión social de transformar o democratizar absolutamente todos los ejercicios administrativos del aparato de gobierno, en función de que la ciudadanía este altamente incluida en el proceso de la Administración Pública de lo federal, lo estatal y lo municipal. Se trata de una especie de gran contraloría social, que incluya al ciudadano y lo mantenga informado, a través de estrategias de operación horizontales, rápidas, y transparentes, sobre “el estado de la polis”.

Comentarios finales

“El desarrollo local es de corto plazo. El desarrollo federal es una utopía”

En términos de lo que significa que la ciencia de la Administración pública funcione en miras al bienestar de la comunidad estatal, me parece muy ilustrativa esta cita de Guerrero, para recordar los verdaderos principios del ESTADO, los cuales eran el bienestar, la comunidad y la felicidad. Con el avance del Capitalismo, se desvanecieron por completo estos fines; veámoslo en sus palabras:

“Las ciencias camerales estudiaban como potencias al hombre común, es decir, al ser humano integrado en **comunidad**. Enseñaban como nutrirlo, como proveerlo de los medios de vida, es más, como dotarlo de la educación, la comodidad y el descanso, que potenciaran su talento. El objeto del Estado era el **hombre vivo, activo y productivo**, el hombre capaz de crear los medios necesarios para producir a la vez los medios del Estado.” (Guerrero, 1986)

En el siglo XIX, el advenimiento del Estado burgués de derecho llega con cambios fundamentales: ahora los derechos del hombre y el ciudadano se juzgan inherentes a la persona humana, inalienables y propios de él. Tal es la condición humana. La atención del Estado se encamina desde entonces a cuidar al hombre individual. El estado anima la vida individual y privada, porque con ello asegura la realización de su finalidad y por tanto expandir sus fuerzas interiores. “(Guerrero, 1986: 32)

Para concluir de acuerdo al comienzo (o al título), tendré que insinuar que estamos ante la gran urgencia de una “Democracia Holística” vía dos salidas:

- Que se democratice la sociedad civil, en términos de ser incluida en la toma de las grandes decisiones administrativas de los ámbitos municipal, estatal y federal, además de una toma de conciencia absoluta de los derechos ciudadanos, de la convivencia democrática, de la importancia de la tolerancia y la educación etc;
- Pero al mismo tiempo, y con mayor grado de importancia: Que se democratice el Aparato de Gobierno, que muchos países y en muchos siglos, ha sido

corrupto, clientelar, populista, y sobre todo, autoritario, represivo, intolerante, jerárquico y vertical.

Parece no ser justo que se trate a la sociedad civil como una masa uniforme de súbditos obedientes a las máximas democráticas de la historia de la modernidad, cuando el Aparato de gobierno se comporta como un tirano de mil cabezas, representadas por los miembros más poderosos de las grandes burocracias comodinas, que secuestran temporalmente las instituciones que el pueblo pone a resguardo de los representantes electos democráticamente. Como conclusión, la Administración pública no ha entrado del todo al juego de la transición democrática, y es tendiente a recular, mientras la sociedad civil manifiesta su capacidad de organización, defensa de sus derechos, y su intención de retomar aquella soberanía popular con la que Rousseau soñaba.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar V, Luis (2006) Gobernanza y Gestión Pública. Fondo de Cultura Económica, México.

Asociación de Municipios Vascos EUDEL (2010) eGobernanza, participación ciudadana e innovación, de la, la E-governance, Tolosa, Euskadi.

Foucault, Michel (2002) Vigilar y castigar, Editorial Siglo XXI, Argentina

Guerrero, Omar (1986) La teoría de la Administración Pública, Editorial Harla

Klijn, E (1998) Policy Networks: An Overview' in Kickert, W.J.M & Koppenjan, J.F; (eds) *Managing Complex Networks*. Sage, London. Reimpresión y Traducción con permiso de Sage Publications, Londres.

Guillen, Tonatiuh; Ziccardi, Alicia, (2010) La acción social de gobierno local. UNAM-COLEF México.

Lozano, Raquel (2010) Cooperación descentralizada: una nueva competencia del gobierno municipal en apoyo al desarrollo local; en: Guillen, Tonatiuh; Ziccardi, Alicia, La acción social de gobierno local. México. Pag 251-266.

March, J; Olsen, J (1984) The new Institutionalism: Organizational factors in political life. En: *American Political Science Review* 78 (septiembre)

Perez Luño Antonio (2004) Ciberciudadani@ o Ciudadani@.com. Gedisa Editorial, Barcelona.

Romero, Ricardo (2005) Democracia participativa, una utopía en marcha. Red Argentina de Ciencia política. Pag 22-34.

Weber, Max (1991) Escritos políticos. Alianza Editorial. Madrid.

_____ (1983) Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica, México