

Oportunidades, desafíos y nuevas perspectivas paradigmáticas de las administraciones públicas en tiempos de la cuarta revolución industrial

Edisson Gómez Pineda

Tercer Premio

Introducción

Corren rápidamente los años en el siglo XXI, cuando apenas inicia la tercera década del milenio ya son múltiples las mutaciones que parecen sucederse vertiginosamente en distintos campos de la vida cotidiana, aparecen con mayor velocidad cambios y transformaciones en la ciencia, la técnica, la tecnología, las comunicaciones, la robótica, e inclusive en la misma forma que tienen para vivir y relacionarse los seres humanos. El surgimiento de infinidad de dispositivos tecnológicos ha potenciado las tecnologías de la información y las comunicaciones, las cuales han permeado casi todas las esferas de la sociedad en la mayor parte de los países de Iberoamérica.

Desde el año 2011, a partir de la celebración de la Feria Industrial de Hannover, en Alemania, un grupo de empresas e investigadores de sectores dedicados a la robótica, la informática y otras áreas, han venido promoviendo y divulgando la “*Industria 4.0*”, la cual es conocida como un conjunto de avances productivos donde la búsqueda de mayor eficiencia ha llevado a mejores procesos de virtualización, automatización e instantaneidad. No obstante lo anterior, la cuarta revolución industrial conceptualmente hablando, solo se conoce y toma forma a partir del año 2016 en el marco del Foro Económico Mundial, presentada como una “etapa (que) está marcada por avances tecnológicos emergentes en una serie de campos, incluyendo robótica, inteligencia artificial, cadena de bloques, nanotecnología, computación cuántica, biotecnología, internet de las cosas, impresión 3D, y vehículos autónomos” Schwab (2016: S/N).

La mencionada cuarta revolución industrial, no es una invención que surge de la nada, sino que es una expresión que busca caracterizar un proceso amplio que ya viene ocurriendo durante años; de hecho, hace más de un cuarto de siglo autores como Ronfeldt (1992) ya habían planteado ideas similares tales como el concepto de la “*Cibercracia*”. Esta última consiste en gobernar a partir del uso de la información y la automatización de tecnologías de comunicación e información, y mediante el ejercicio del control remoto de máquinas, los procesos, los hologramas virtuales, el ciberespacio y otro tipo de sistemas electrónicos; por aquellos años ya planteaba Ronfeldt (1992) que la *Cibercracia* permitiría superar las formas tradicionales de burocracia y tecnocracia mediante la utilización de los últimos avances en técnicas y tecnologías, modificando drásticamente las relaciones entre el Estado y la Sociedad. En ese sentido, parece ser que en las vidas cotidianas los humanos hemos venido conviviendo desde hace ya tiempo con las primeras manifestaciones de la cuarta revolución industrial, o como diría Ronfeldt (1992), con una implementación parcial de la *Cibercracia*. Es en este contexto donde cobra relevancia la pregunta sobre cómo las administraciones públicas van a afrontar la avanzada de estas técnicas, dispositivos y tecnologías.

Entre máquinas y seres vivos: el surgimiento de aparentes dilemas en las administraciones públicas

En estos tiempos, cuando ya están en marcha distintas dinámicas propias de la cuarta revolución industrial, esta se presenta ante las organizaciones públicas como un proceso de cambio tecnológico y social con muchas oportunidades, con más acciones ejecutadas por robots, más automatización de servicios digitales y el perfeccionamiento de sistemas algorítmicos, así como vastas posibilidades de conectividad, que se constituyen a modo de una *Caja de Herramientas Ampliada* que sirve para

facilitar la obtención de resultados en la gestión, así como mejorar la comunicación e interacción de las administraciones públicas con la ciudadanía y con la sociedad en general.

Otros autores como Velázquez (2020) consideran que a pesar de que existen desigualdades respecto al acceso a plataformas, bienes y servicios de naturaleza tecnológica -esto es, existen brechas digitales-, estas brechas son menores respecto a las demás desigualdades sociales y económicas. Por lo anterior, se plantea hipotéticamente que la tecnología ayudaría a combatir las tradicionales desigualdades socio-económicas, mediante la reducción de las restricciones en conectividad, en información, en el acceso a bienes y servicios por parte de la ciudadanía, por lo cual las herramientas propias de la cuarta revolución industrial podrían resolver muchos problemas que padecen las personas en distintos países del mundo.

En esta línea argumentativa, Ramió (2018), plantea reiteradamente que no debiesen persistir actitudes reactivas sino proactivas, y habría que darles el reconocimiento y el uso instrumental debido a los nuevos avances, no solo a las denominadas “*máquinas*” sino a todos los desarrollos científicos, técnicos, biológicos y tecnológicos. La razón es que gran parte de ellos facilitan muchas tareas, y hacen más eficiente la prestación de algunos servicios por parte del Estado mediante la automatización de respuestas, la integración de sistemas de información disponibles para el ciudadano, facilitan la comunicación entre ciudadano y administración pública, generando canales tanto virtuales como presenciales, ya sean plataformas de asignación de turnos, sitios para la recepción de consultas, solicitudes o propuestas de actos administrativos, propuestas legislativas e incluso propuestas de cualquier otra índole.

No obstante lo anterior, también existen otras posturas que manifiestan reparos a la hora de intentar implementar los distintos avances de esta era tecnológica en el interior del Estado, aduciendo problemas vinculados con la pérdida de empleo, la vulneración de la privacidad, la manipulación de preferencias mediante uso de gran cantidad de datos electrónicos, la cooptación corporativa del Estado por parte solo de agentes económicos poderosos, o la radicalización de la desigualdad y la marginación de sectores de la población que ya están excluidos de la sociedad. También hay opiniones divergentes que plantean que la cuarta fase de la revolución industrial, al fusionar lo físico, lo digital y lo biológico, no cambiará simplemente la manera cómo hacemos las cosas, sino que cambiará incluso lo que somos como seres vivos, de manera incierta. De cualquier manera, es importante enunciar que intentar resistirse a los avances técnicos y tecnológicos es casi imposible, se trataría de tomar algunas precauciones.

Sobre el tema, académicos de los macrodatos (Big Data en inglés), en particular Martin Hilbert quien fuera asesor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), planteó que los datos que se generan en internet por año son superiores a los los 9 zettabytes, lo que él explica serían unas 9000 pilas de libros desde la tierra hasta el sol, Hilbert, (2017). También se podría entender que la generación de esos datos anuales equivaldría aproximadamente, a los de una película HD con más de 350 millones de años de duración. Ante tal panorama, los algoritmos son herramientas potentes e indispensables para el procesamiento de toda esa información y para la automatización de servicios que se pueden ofrecer al ciudadano, el problema está en la orientación y en el necesario uso ético que se debe hacer de las mismas.

El mismo Hilbert (2020), advierte sobre el problema no es usar todas estas bases de datos para caracterizar población o clasificar preferencias de servicios, lo cual es muy loable, sino lo problemático es cuando se usan para manipular preferencias políticas y de consumo; incluso, en una entrevista reciente que otorgó desde Silicon Valley a Daniel Hopenhayn, Hilbert se atrevió a afirmar que personalidades de la talla de Trump o Bolsonaro, han usado el Big Data y la Inteligencia Artificial para “*lavar cerebros*”, siendo una práctica poco ética y altamente riesgosa para el funcionamiento de la

misma democracia, práctica que lamentablemente se está naturalizando en algunas esferas de poder económico. No obstante lo anterior, según Hilbert (2020), el Big Data y la Inteligencia Artificial aún tienen implementaciones incipientes en las políticas públicas a pesar de tener un gran potencial como herramientas orientadas hacia fines sociales. Las administraciones públicas ya deberían estar en estado de alerta respecto a este tipo de situaciones.

Otros autores de la corriente crítica son Costa y Rodríguez (2018), quienes se refieren a estas situaciones riesgosas como el “*totalitarismo 2.0*” el cual consistiría en un conjunto de prácticas autoritarias de baja intensidad, propias del poder económico, que están instrumentadas principalmente mediante *fake news* (noticias falsas) y el *lawfare* (golpes blandos, o guerra a través instancias judiciales y datos cuestionables), prácticas con las cuales generan sutiles y sofisticadas formas de regulación social, donde se invalida o deslegitima con falacias a cualquiera que piense distinto). Esta práctica de las guerras judiciales ya había sido caracterizada hace 45 años por Yeomans y Carlson (1975), pero ahora vuelve a tomar vigencia en la región, con el surgimiento de opciones políticas alternativas que han denunciado este tipo de agresiones acompañadas de *fake news* y otras herramientas tecnológicas.

Estas prácticas riesgosas que combinan mecanismos institucionales con las nuevas tecnologías, han sido denunciadas principalmente desde gobiernos progresistas en la región, tales como el Brasil de Lula, la Bolivia de Evo, el Ecuador de Correa, en la Argentina de los Kirchner, e incluso en el Uruguay del Frente Amplio. Gran parte de estas disputas de orden político siguen sin resolución final y desbordan el objeto de este análisis, pero sí llaman la atención sobre la necesidad de tomar precauciones sobre los mal intencionados y riesgosos usos que podrían traer las nuevas herramientas, no solo para el Estado y la Administración Pública, sino para toda la sociedad en general.

En este sentido, nuevamente es Carles Ramió quien plantea que no es suficiente para el sector público que se haga una introducción de la robótica o la inteligencia artificial para mejorar su capacidad técnica del Estado, sino que esta cuarta revolución industrial implica también una renovación institucional “*para solventar la mayor parte de sus problemas conceptuales y organizativos... y para ordenar los distintos modelos y culturas de la Administración (burocrático, gerencial, y de gobernanza) y conseguir una mayor fortaleza institucional.*” Ramió (2018: 7).

Esta acotación que considera la cuarta revolución es como oportunidad para resolver problemas conceptuales y organizativos es compartida por otros autores; Por ejemplo, Felcman (2012) consideraba que después de las crisis económica de 2008 los modelos gerencial y de gobernanza, estaban mostrando sus fallas, vacíos, y en general se estaban volviendo insuficientes para resolver los problemas en la administración pública. A partir de esta crisis de los modelos hegemónicos, que llamó el “*boom paradigmático*”. A partir de ese boom, el autor planteó un esquema de posibles caminos a seguir, unos que se orientaban a la readecuación de modelos clásicos tratando de superarlos, que fueron denominados post-burocráticos, algunos de esos caminos también intentaron definirse como neoweberianos, y otros caminos que trataban de mejorar la gobernanza, o profundizar aspectos como la Planificación Estratégica Participativa (PEP), para mejorar las relaciones con la ciudadanía.

Casi una década después de ese boom, lo que se ve en la práctica en Iberoamérica, es que estos modelos tienen implementaciones parciales, e incluso híbridas, que paulatinamente han venido dando forma a un paradigma latinoamericano que denominaremos “*Modelo Social-Popular*” con unas características propias y planteos conceptuales específicos (el cual se explicita en detalle más adelante), y también se observa un retorno y puesta en vigencia de perspectivas históricamente marginadas en el campo de estudios, en específico “*la perspectiva post-tradicional de la administración pública*”, la cual también posee abundante bibliografía propia -con autores como Harmon (2006), Farmer (2015), Schmukler (2016), Stivers (2015), y otros-. Pero que es muy poco conocida en Iberoamérica,

principalmente debido a limitaciones formales que han restringido su traducción y difusión en la región.

De cara a las transformaciones que traen los nuevos tiempos, así como las oportunidades y desafíos que le plantean las dinámicas de la cuarta revolución industrial a las administraciones públicas, en este documento se realiza una exploración de alternativas que prestará especial atención a *“la perspectiva post-tradicional de la administración pública”*, y al *Modelo Social-Popular*. Este último modelo resulta novedoso e interesante porque agrupa y adapta aspectos de las heterodoxias manifiestas en el continente, con una producción intelectual de origen regional muy relevante. No obstante, al igual que la perspectiva post-tradicional, este último modelo también muestra menor estudio y difusión académica, a pesar de que este parece mostrar en la práctica gran proactividad para aprovechar oportunidades, y también para asumir con compromiso los grandes retos que están surgiendo en tiempos de la cuarta revolución industrial en el campo disciplinar del saber administrativo público.

Antes de abordar las mencionadas perspectivas y modelos en cuanto tal, es importante revisar brevemente el contexto disciplinar y su evolución durante las últimas dos décadas (2000-2020). Esta sección recupera algunos de los documentos doctrinales más relevantes generados durante ese tiempo, y permite mostrar sucintamente cómo se fue *“labrando el terreno”* para que estas perspectivas, (en el caso de la *post-tradicional*) recobrasen su vigencia, o para que fuesen tomando forma los nuevos planteos de manera paulatina (en el caso del *modelo social-popular*). Finalmente, se procederá a realizar una aproximación a las principales argumentaciones que se hacen desde cada una de ellas, haciendo una exploración de cara a los retos y oportunidades que surgen para las administraciones públicas en estos tiempos de cambios profundos y vertiginosos en múltiples esferas de la sociedad.

Algunos aportes institucionales referenciales para el campo de estudios

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), es un organismo de referencia en el Área de Estado y Administración Pública que cuenta con gran reputación en toda la región Iberoamericana, y no ha sido ajeno a todas estas transformaciones. De hecho tiene una producción doctrinal permanente, que se van generando de manera concomitante y consensuada sobre los diferentes asuntos que atañen a la administración de lo público en los nuevos tiempos. Entre los documentos que destacan están las Cartas Iberoamericanas, algunas muy relacionadas con esta materia particular, tales como la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007), Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana (2009), Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013), Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016), Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (2018), entre otras vinculadas con la calidad y la eficiencia.

El CLAD siempre ha tenido la preocupación por reflexionar sobre las oportunidades y desafíos que los nuevos tiempos, las nuevas necesidades y las nuevas tecnologías traen para las administraciones públicas, y sus documentos doctrinarios usualmente se han convertido en referencia orientativa que ha guiado el actuar de las administraciones públicas en la toda la región. Aparte del reconocido texto sobre Nueva Gestión Pública (1998), en el nuevo milenio se resaltan brevemente dos documentos: primero el documento titulado *“Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI”* (2010), y en segundo lugar, otro más reciente titulado *“La Modernización de la Organización Gubernamental”* CLAD (2014). En ambos se identifica un hilo argumentativo con gran cercanía a los postulados de *“Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza”*, a los cuales se les reconoce como *“los dos principales movimientos que buscaron aportar elementos para los problemas que se presentaron en la administración pública”* CLAD (2014: 2).

No obstante lo anterior, en la declaración de Buenos Aires (2019), publicada tras la realización del último Congreso del CLAD, en las conclusiones se hace un llamado a “9. *Impulsar la transformación digital de la Administración pública y ésta debe ser aprovechada para acelerar los procesos de cambio y repensar los modelos actuales de gobernanza*” CLAD (2019: 3). Este llamado a repensar los modelos de gobernanza, debería abrir un espacio en ese ámbito institucional a considerar los planteamientos *Modelo Social-Popular* que busca ampliar las Capacidades Estatales. En este sentido, la perspectiva social-popular en la administración pública al incluir una mixtura de herramientas mejoradas, podría potenciar por ejemplo, la participación de distintos actores sociales sin excluir la mediación de las organizaciones sociales y comunitarias a la hora de construir proyectos públicos. Se superaría así las subjetivaciones neoliberales que privilegian la participación en la esfera pública solamente para defender intereses particulares o corporativos, sin tener en consideración el interés común.

Con relación a la necesidad definir de manera consensuada ese interés común, son precisas las herramientas del Gobierno Abierto tales como la transparencia, la colaboración y la participación. Naser, Ramirez-Alujas y Rosales (2017). No obstante, solo con abrir los gobiernos no parece ser suficiente, sino que las administraciones públicas también están en la necesidad de adaptar sus acciones en múltiples campos, con las plataformas, estrategias y herramientas propias de la cuarta revolución industrial. Es por esto que en la última declaración del CLAD (2019), se hace un énfasis reiterativo en el tema la innovación pública para mejorar el funcionamiento organizacional, promover el pensamiento de diseño, crear un Estado colaborativo que funcione Estado en Red, un Estado que hace innovación no solo digital, sino también social. Todas estas estrategias e iniciativas se observan como expresiones de presencia recurrente en la literatura sobre la temática, pero en sus anglicismos, es decir que se suele hablar de *crowdsourcing innovation, design thinking, data collaborative*, etc. Uno de los primeros tratamientos regionales sobre el tema se puede encontrar en Ramírez-Alujas (2012).

Finalmente, la última conclusión de la Declaración de Buenos Aires, en el marco del congreso anual del organismo, se constituye en “*un llamamiento urgente y esperanzado... para afrontar la incertidumbre que este momento histórico genera*” CLAD (2019: 3). Esta preocupación por el tema de la incertidumbre ya era notoria en el texto presentado en el marco de la XVI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, titulado “*La Modernización de la Organización Gubernamental*” CLAD (2014), texto que ya había sido nombrado anteriormente. En ese documento se observa un esfuerzo por incorporar nuevos desarrollos teóricos, algunos de esos argumentos incluyen algunas referencias que parecieran provenir de la teoría de sistemas, pero que sin embargo generan gran confusión y además denotan dificultades relevantes a la hora de hacer un acoplamiento o adaptación desde la teoría a las prácticas concretas de la administración pública.

En el mencionado texto, se planteó el tema de las unidades administrativas fractales (es decir, fragmentadas y aparente irregulares), con dinámicas o principios caóticos, es decir que oscilan entre el caos y el orden. Aquí hay un planteo tal vez no muy apropiado en términos de la predictibilidad deseada para procesos de políticas públicas, administración de lo público e incluso para la misma Planificación Estratégica Participativa y la realidad social; en sus palabras: “*se propone, como punto de llegada, un modelo orgánico-sistémico, que requiere una transformación (que) se basa en la meta-gestión (la conducción), en la autoridad sirviente (centrada en el ciudadano) y en la autonomía de los grupos (equipos de trabajo). Este modelo tendría existencia concreta a través de estructuras «fractales caóticas»*” CLAD (2014: 18).

Rastreando los orígenes de las argumentaciones teóricas enunciadas anteriormente, se pudo identificar que la referencia académica principal proviene del trabajo de Reinhard Friedmann (2003),

titulado “*La gestión pública del siglo XXI: anticipando los cambios que vienen*”. Si bien esta producción se identifica a sí misma como un proyecto de la “*transvanguardia gerencial postmoderna*”, El contenido parece distar de las argumentaciones y referencias propias de las perspectivas post-tradicionales o postmodernas sobre administración pública, sino que más bien el texto se basa en argumentaciones provenientes de la Nueva Gestión Pública, articuladas con algunos puntos sobre prospectiva y con referencias dispersas sobre la teoría de sistemas que el autor identifica como “postmodernas”, pero que lamentablemente denotan desconocimiento de la perspectiva post-tradicional en administración pública, de la cual valdría la pena recuperar algunos de sus principales argumentos y propuestas.

Si bien autores muy destacados del campo de la administración pública en la región, tales como como Nuria Cunill-Grau, ya han reconocido la existencia de un “*arsenal teórico y práctico ya disponible que invoca la ampliación del espacio público*” Cunill-Grau (2011). Como se mencionó antes, lamentablemente las perspectivas post-tradicionales son perspectivas que son prácticamente desconocidas en la región, principalmente debido a limitaciones formales que han restringido su traducción y difusión en la región. Considerando los llamados que se han citado de la Declaración de Buenos Aires. CLAD (2019), valdría la pena explorar y valorar estas perspectivas que podrían contribuir con respuestas a las cuestiones y desafíos que afrontan las administraciones públicas en tiempos de la cuarta revolución industrial.

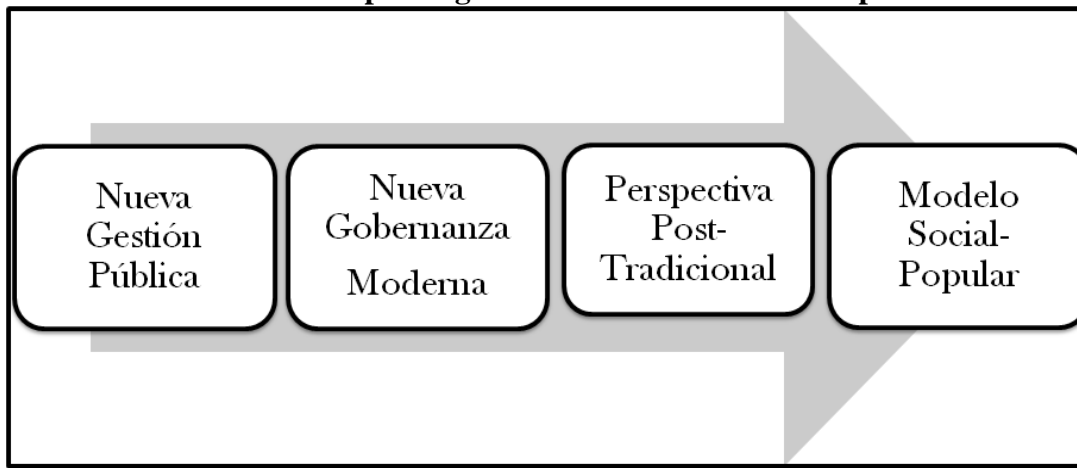
Explorando perspectivas alternativas para afrontar los nuevos tiempos

Como se enunció al principio, en este documento se concuerda plenamente con las últimas conclusiones del CLAD, en el momento en que manifiesta la necesidad de “*repensar los actuales modelos de gobernanza*” CLAD (2019: 3); También se coincide con el autor referencial del campo de estudio de la inteligencia artificial en el sector público, cuando afirma que la cuarta revolución industrial es una oportunidad para *solventar la mayor parte de sus problemas conceptuales y organizativos... y ordenar los distintos modelos y culturas de la Administración*” Ramió (2018: 7). Respecto a este desafío, el mismo CLAD en su texto “*La Modernización de la Organización Gubernamental*” CLAD (2014), en un propósito loable apuntó a realizar un aporte en esa dirección, y se afirma aquí firmemente que no se equivocó por completo al buscar respuestas en la tercera oleada de la teoría de Sistemas, el pensamiento complejo, la holística y sus referencias similares detectadas.

No obstante lo anterior, las repercusiones prácticas de estas últimas propuestas se vieron seriamente limitadas por omitir los aportes que ya habían hecho en esa dirección autores dedicados a generar conocimiento en el área de la administración pública con clave interpretativa, pragmática y post-tradicional. Estas contribuciones de haber sido incluidas, habrían fortalecido sustancialmente tales reflexiones. Lamentablemente también se hizo otras omisiones respecto de algunas contribuciones propias del pensamiento administrativo público de origen latinoamericano, algunas generadas por académicos, otras con fuerte connotación de saberes ancestrales que fueron desdeñadas.

Tales omisiones accidentales se tendrán que reivindicar, razón por la cual a continuación se procede a realizar algunas referencias sobre los principales planteos de la *perspectiva post-tradicional* de la administración pública, para articular con las reflexiones respecto las oportunidades y desafíos que trae la cuarta revolución industrial, sus perspectivas a futuro, y las características de su entorno marcado por la robotización, la virtualización, la instantaneidad, la fusión de lo físico con lo biológico y con lo demás avances tecnológico en la mayoría de las esferas de la sociedad. Después de explorar *la Perspectiva Post-Tradicional*, se procederá finalmente a referenciar brevemente el *Modelo Social-Popular* de la Administración Pública de origen latinoamericano, en específico retomando sus aportes a la temática en cuestión.

Gráfico 1
Evolución paradigmática en la administración pública



Fuente: Elaboración Propia (2020)

Breve síntesis de la Perspectiva Post-Tradicional

En esta sección se explora sucintamente algunos argumentos de los autores de la perspectiva post-tradicional, para intentar ponderar la importancia de la reflexión interpretativa y crítica sobre la práctica de administraciones públicas en nuestra época. Es relevante aclarar que desde finales del siglo XX, esta perspectiva ha sido llamada en el hemisferio norte como *postmoderna*, aunque sus argumentaciones provengan de orígenes diversos. Algunos de estos autores, como Miller y Fox (2015) han aceptado que ellos son cercanos o pertenecientes a esa clasificación en un amplio espectro epistemológico.

A pesar de que la *Perspectiva Post-Tradicional* reconoce como obras fundacionales en el campo de la administración pública, primero el texto de principios de siglo XIX, titulado “*Principios de Administración Pública* del francés Charles-Jean Baptiste Bonnin (1808), y en el ámbito latinoamericano, la obra “*Elementos de ciencia administrativa*” del autor colombiano Florentino González (1847), la cual constituye un primer bosquejo de un sistema de administración pública para un Estado Republicano, en realidad, para la *Perspectiva Post-Tradicional* el referente clásico más importante se remite a las obras de principios del siglo XX, con las obras de Mary Parker Follet (1924). Esta autora realizó un conjunto de planteamientos dispersos en títulos como *The Speaker of the House of Representatives (1896)*; *The New State(1918)*; *Creative Experience (1924)* y otros. Estas obras que son referenciadas en detalle por Harmon (1999), quien también es uno de los primeros y más reconocidos académicos *Post-Tradicionales* de la época reciente, quien argumenta que las reflexiones de Follet no son solo importantes, sino que son proféticas por su plena vigencia en el siglo XXI.

Según Harmon (1999), Follet fue una pionera desde múltiples puntos de vista, desde la holística propuso una perspectiva integradora para la administración pública, la cual incluía una concepción participativa de las personas y una visión local y comunitaria sobre el progreso social. En otra obra, Harmon (2006) destaca también en esas obras el papel activo y preponderante a las personas como actores o constructores de su propia experiencia y realidad, y la relevancia de los procesos de negociación y decisión a la hora de pensar las organizaciones públicas y asignar un determinado rol a la administración pública en la sociedad, y ese rol tendría que ser el asumir como actor esencial para garantizar un orden democrático y promover el progreso social: todas estas argumentaciones no parecen perder vigencia un siglo después, en los albores de la cuarta revolución industrial.

De manera complementaria, Miller y Fox (2015) han publicado varias ediciones revisadas del emblemático libro "*La administración pública postmoderna*", donde plantean un marco interpretativo sobre el campo de estudios, haciendo uso de argumentos variados pero con principal hincapié en el aspecto discursivo del mismo, remarcando como desde la administración pública se generan dinámicas netamente políticas donde se hace una especie de tráfico de simbologías abstractas (¿ritualismos?), donde se crean arreglos de simulación, disimulo o arreglo (¿corrupción?). Algunos de estos planteos son muy cercanos a trabajos recientes sobre combate a la corrupción y enfermedades burocráticas o "*Burópatologías*", obras de Estevez (2018) que casualmente también tiene referencia recurrente en el *Modelo Social-Popular* que se va a referenciar más adelante.

Por otra lado, y a través de su teoría "*de la acción a la práctica*", Harmon (2006) se convirtió en uno de los autores precursores contemporáneos de la *Perspectiva Post-Tradicional*, y empezó a constituir un marco referencial base sobre el cual se fundamenta esta perspectiva interpretativa, crítica y práctica. De manera reciente hay una producción muy prolífica de argumentos y autores en esta perspectiva, destacado autores como Farmer (2015), Schmukler (2016), Stivers (2015), Kolbert (2017), y otros que referencian a continuación muy brevemente:

En el ámbito norteamericano es muy conocido por su posición confrontativo, el autor David John Farmer (2015), debido a sus críticas al Modelo de Negocio Americano (el ABM en inglés), el cual, según él tiene sitiada a la administración pública con una postura anti gobierno, que pretende privatizar y "*atacar*" tanto a escala micro como en lo macro. Para este autor, ahora más que nunca es necesario de que los teóricos de la administración pública "*contra ataquen*" en defensa de su campo, para lo cual Farmer propone 5 estrategias principales, tales como: Primero: reconocer el ABM como una estrategia que ataca específicamente al sector público y gubernamental, como en una guerra, siendo más que un simple modelo. Segundo: hacer una interpretación y deconstrucción de sus elaboraciones teóricas subyacentes -los del AMB-. Tercero: deconstruir el reino de sus mitos mediante el constructivismo y la perspectiva crítica, interrogando las bases filosóficas e ideológicas del modelo, y viendo si en realidad el AMB es un camino que lleva hacia una buena vida. El cuarto es que considerando que las ciencias económicas son un subtexto que se usa para soportar el ABM, desde la administración pública también se debe contribuir a la literatura económica. Como quinta estrategia, hace un llamado a las carreras académicas que forman administradores públicos, para que estudien las ventajas de la regulación de los mercados, así como a la economía en sí misma.

Por su parte los McSwite (2002) también hacen un tratamiento de los vínculos, la interdependencia, la constelación de factores no racionales y las categorías de entendimiento previamente construidas. En esa línea se preocupan por revisar sus propios discursos como enfoque teórico, hacen una revisión de los avances y las limitaciones de la perspectiva post-tradicional, revelándose contra la artificialidad del saber y haciendo una invitación a la administración pública a reflexionar sobre su naturaleza, sobre los vínculos y el cuidado mutuo que se deben entre si los humanos, inclusive incorporando aspectos como el tema del inconsciente colectivo, u otros más complejos en el marco una invitación reflexiva sobre los significados y la acción en el marco de la administración pública.

Otros autores como Stivers (2015), trabajan el tema del lenguaje de la administración pública, donde un evento ideográfico que puede darse, y tiene la posibilidad de constituirse como un escenario en el cual puede florecer el pluralismo democrático, donde además, a través de la puesta en escena de los distintos discursos, es posible detener o redirigir el curso de una acción pública en concreto. En esa línea argumentativa destaca además el carácter simbólico e hiper realista de las políticas y la administración pública, cuando se construyen con discursos auto-referenciales, usualmente desvinculados de los significados originarios de las palabras, sino solamente como construcciones

discursivas hechas para justificar, persuadir o consumir, más allá de que esas construcciones carezcan un real significado.

De manera complementaria sobre este tema, Kolbert (2017) argumenta sobre un problema de construcción discursiva en la administración pública del siglo XXI, explicando porque los hechos no cambian nuestras mentes, e ilustra esta cuestión de la construcción discursiva auto-referencial, la cual hace que algunas personas -y también organizaciones-, omitan la evidencia que hechos verídicos o probados que no sean de su agrado o afinidad, y tienden por valorar e incorporar predominantemente solo argumentos que refuercen su postura ideológica o sus creencias ya instauradas.

Entre los pensadores latinoamericanos que pertenecen a esta perspectiva, se puede destacar al autor Argentino, Dr. Ricardo Schmukler (2002), quien retoma desde la noción autopoiesis y variados elementos de la tercera oleada de la teoría de sistemas, analizando en el campo de la administración pública aspectos tales como: El determinismo estructural de la realidad, el lenguaje como lugar donde ocurre la reflexión y como medio para la interacción estructural, la relevancia de la organización y la estructura a la hora de definir identidades y acciones, la definición de un sistema está configurada por el tipo de interacción entre las partes, y el énfasis en el sentir, en el amor, y en general en la emoción como base de la acción.

Finalmente, Farmer (2015) ha hecho un llamado a sus colegas intentar converger en diálogos sincrónicos en torno a las paradojas y problemas contemporáneos de la administración pública y sus organizaciones; también esbozó la triada del pensar, hacer y el valorar, haciendo foco en la preocupación por el procurar justicia, argumentando de manera convergente, recopilando variados aspectos de la perspectiva pos-tradicional y sintetizando lo que denomina el pluralismo epistémico, el cual consideran muy necesario para que las administraciones públicas puedan consensuar nuevos modelos de acción que permitan afrontar los múltiples desafíos que las realidades económicas y sociales van planteando en el futuro próximo.

Una aproximación al Modelo Social-Popular

Sobre el *Modelo Social-Popular*, autores como Rey (2019) han planteado que la implementación de ideas vinculadas a la *Innovación Pública*, o el *Estado Abierto* (esta última como la ampliación del Gobierno Abierto, noción muy trabajada por autores como Oszlak (2013), y difundida principalmente por la Alianza para el Gobierno Abierto -Open Government Partnership, en inglés-), no son ideas o aplicaciones exclusivas de las perspectivas de gobernanza liberal o neoliberal, sino que son herramientas muy vinculadas al modelo *social-popular*, que pueden ser muy útiles a un proyecto emancipador, donde el Estado es un actor clave, no solo como proveedor de servicios, sino que además es una locomotora para generar los desarrollos industriales nacionales, y tiene un papel clave en la definición de valores y normas de juego.

Así mismo, *Modelo Social-Popular* también hace planteos sobre innovación pública, donde problematiza aspectos como el proceso socio-tecnológico que constituyen a los sujetos tanto en los laboratorios de innovación como en la ciudadanía digital. Se argumenta que las posiciones de los participantes distan de ser objetivas, libres o neutrales, sino que estos procesos usualmente están secundados por una intencionalidad, y según Gómez-Barrera (2018) los datos puramente neutrales no existen, sino que todo dato ya está atravesado de por sí por una mirada específica. Por los anteriores motivos, *Modelo Social-Popular*, plantea que los procesos de innovación en la administración pública no deberían estar hiper segmentados ni individualizados al extremo, sino que se debería fomentar procesos donde también haya una base de construcción colectiva, asociativa o comunitaria, de tal manera que se facilite la definición del bien común. También es importante la definición del interés colectivo en el marco del diseño, formulación, implementación y control de políticas públicas, por lo

cual también se debería evitar una excesiva automatización de las políticas, ya que se sacrificarían las capacidades decisorias y de agencia que deberían conservar las personas en los procesos de las administraciones públicas y las políticas públicas.

En el ámbito latinoamericano, autores como Blutman y Cao (2019) han realizado contribuciones relevantes sobre este tema, han reflexionado sobre el Estado del Futuro haciendo un ejercicio de prospectiva que considera algunos escenarios distópicos y utópicos posibles al año 2030; en sus trabajos incluyen áreas como la tecnología, el empleo público, el tema fiscal, las relaciones intergubernamentales o la planificación Estatal. Estas áreas son proyectadas respecto a las visiones dominantes en el campo de la administración pública, que ellos denominan como el paradigma ortodoxo por un lado (dogma liberal con mayor vigencia a nivel mundial) y dos perspectivas heterodoxas, una reformista que ellos denominan "*el camino sinuoso*", cercana en sus planteos a las ideas de Gobernanza Moderna y la Planificación Estratégica Participativa, y otra heterodoxia más radical que ellos llaman el "*regreso al futuro*", más cercana a concepciones neoweberianas y neokeynesianas.

Si bien en la producción de Blutman y Cao (2019), el análisis prospectivo hace una división de las perspectivas incluso entre distintos tipos de heterodoxias, con sus respectivas trayectorias utópicas y distópicas hacia el futuro esta división sería solo de orden explicativo, ya que en la práctica las administraciones públicas han ido constituyendo un arreglo híbrido y adaptativo de esas perspectivas. En todo caso, lo que se puede identificar es el surgimiento de un nuevo paradigma de gestión de origen mixto, que aunque es todavía inacabado, está consolidando un estilo de gestión propio y característico, con implementaciones parciales en la América Latina. No obstante esto, también necesario es acotar que *Modelo Social-Popular* es una perspectiva que tiene en cuenta mixturas de planteamientos provenientes tanto del modelo weberiano clásico y del neoweberianismo, también incorpora adaptaciones del New Public Management, de la Gobernanza Moderna, de la Planificación Estratégica Participativa, posturas específicas sobre la Innovación Pública y el Estado Abierto, e incluso incorpora aspectos de los "*teóricos post-tradicionales*" de la administración pública. Este modelo se vincula además los planteos de una línea argumentativa que se autodenomina "*Sintagma de la Administración Pública Democrática e Inclusiva*", pero que se alinea *Modelo Social-Popular*, al cual se adhiere en la mayoría de sus postulados, pero que considera problemática la denominación de "*popular*" del modelo por distinta connotaciones peyorativas que ha tenido históricamente en el continente, por lo cual readecua su denominación y trata de hacer contribuciones teóricas para clasificar e instrumentar la acción pública mediante la *participación integral* y el uso de dispositivos tecnológicos; más adelante se hace una breve referencia a sus aportes.

Como se va observando, una de las características del *Modelo Social-Popular*, es incluir algunos planteamientos económicos neo-keynesianos a la hora de asignar al Estado una centralidad para planificar, promover y apalancar un estilo de desarrollo, y no solo quedarse como un actor marginal en la sociedad al cual hay que hacerle control o veeduría. No obstante, como ya se mencionó, el *Modelo Social-Popular* retoma estratégicamente lineamientos híbridos de los paradigmas precedentes, según el área de la cual se ocupe la administración pública y tratando de superar aspectos problemáticos de cada cual. A modo de ejemplo, el *Modelo Social-Popular* retoma aspectos de la perspectiva Weberiana clásica tales como la previsibilidad en normas y datos, la profesionalización, la superioridad técnica, entre otros; y trata de superar las limitaciones de los paradigmas previos, tales como las denominadas "*Burópatologías*" del modelo weberiano, las cuales son enfermedades burocráticas que se deben afrontar mediante acciones como el combate a la corrupción, al ritualismo, a la amnesia institucional, a la ceguera organizacional, la agencia capturada, y otras enfermedades vinculadas con la persistencia de

rasgos patrimonialistas; Sobre este particular Estevez (2018) hace un estudio destacado de esas y otras *Burópatologías*.

Ante las oportunidades, desafíos y nuevas perspectivas paradigmáticas que se han enunciado anteriormente, debería priorizarse los modelos emergentes y el pensamiento latinoamericano sobre la administración pública, principalmente el de origen heterodoxo, pues en las aplicaciones parciales hechas se observa una utilización y alta hibridación de herramientas de todo tipo, que se adaptan proactivamente a las nuevas tendencias en ciencia y tecnología, y se propone una actuación de la administración pública que sea de vanguardia ante los nuevos avances, llamando la atención sobre la necesidad de una intervención Estatal rápida y efectiva al respecto, siempre teniendo presente el interés común y los derechos humanos. Según sus mentores, se propone la construcción de una nueva Estatalidad Algorítmica basada en el interés común, que parta en primer lugar de una “*regulación de la acumulación y uso de la información, la utilización estatal de los algoritmos bajo una lógica pública y la soberanía tecnológica*”, Rey (2019: 134).

El sintagma de las nuevas perspectivas paradigmáticas: Industria 4.0 + participación integral + auto-organización

Se puede afirmar que el denominado *Sintagma de la Administración Pública Democrática e Inclusiva*, el cual ha empezado a fundamentarse teóricamente en la segunda década del siglo XXI, también parte de la misma base epistemológica holística que la administración pública integrativa que planteaba Mary Parker Follet (1924); la holística contiene la idea de **sintagma**, el cual consiste en integrar todos los paradigmas posibles, identificando y articulando los puntos en los cuales pueden complementarse, identificando cuales aspectos son convergentes entre ellos, y tratando de evadir sus contradicciones con el objeto de construir herramientas más potentes para solucionar los problemas de la realidad. La holística es un marco epistemológico y metodológico que puede ofrecer argumentos complementarios y hace énfasis en la importancia de considerar la integridad de las problemáticas de las personas, especialmente a la hora de diseñar e implementar distintas políticas sociales, incluyendo mejores indicadores y más variables, y no sólo los tradicionalmente usados en un sector específico de política pública, los cuales suelen arrojar resultados sesgados o muy parcializados.

Volviendo de nuevo a la tercer oleada de la teoría de sistemas sobre la cual el documento del CLAD (2014) donde se propuso *estructuras «fractales caórdicas*, se debe nombrar que esta es una base epistemológica compartida con la línea argumentativa que se autodenomina el *Sintagma de la Administración Pública Democrática e Inclusiva*. Esta línea argumentativa también coincide en que el Estado ha de regresar al primer plano como un generador de facilidades para el acceso a bienes o servicios (inclusivo), así como generador de mecanismos para dar mejor garantía a los derechos de las personas, siendo esto una prioridad (demos kratos, el énfasis en el pueblo), planteando una diferencia con el paradigma hegemónico que piensa en modernización del Estado pero dando prioridad a través de máquinas, algoritmos, ganancias, robots, dejando en un segundo plano los nuevos desempleados y el aumento de la desigualdad social.

Grafico 2

complejidad podría aportar otras argumentaciones para facilitar esos procesos de aumento de capacidades, de participación y empoderamiento social o comunitario. Esta contextualización y referencia siguiente también se efectúa principalmente porque esta perspectiva reciente de la holística, al no ser traducida al inglés y quedar limitada en divulgación solo a una parte del ámbito latinoamericano, no es muy reconocida mundialmente, más no por eso es menos relevante.

La holística fue primeramente esbozada hacia el año 1926 por el Estadista y filósofo sudafricano Jan Smuts, quien proponía que los sistemas eran mucho más complejos y superiores que la suma de sus partes, y fue en el seno de la hoy desaparecida Sociedad Internacional de Investigación Holística, que tenía sede en Venezuela, donde se dio la sinergia de planteamientos que llevaron a la holística a proponer el reemplazo de la idea del paradigma por la del “*sintagma*”. Como ya se mencionó, el sintagma para esta corriente puede ser entendido como la posibilidad de convergencia e integración de paradigmas en un proceso de investigación, aplicación o comprensión, haciendo énfasis en las interacciones entre los componentes. La sociedad de investigación holística desapareció, pero quedaron publicaciones referentes como el *Diccionario de Investigación Holística* de Inés Fernández (2002), o la muy destacable colección sobre investigación “holos”, de varios volúmenes, publicada por la Editorial Magisterio de Bogotá. Adicionalmente hay dispersas varias memorias de congresos realizados por la sociedad principalmente en distintas ciudades de Colombia y Venezuela, donde participaron académicos de disciplinas tan diversas como medicina, psicología, educación, administración etc. siguen activos en 2018 autores como Jacqueline Hurtado de Barrera y Marcos Fidel Barrera Morales, los cuales son pertenecientes al Centro Internacional de Estudios Avanzados(CIEA), y a Servicios y Proyecciones para América Latina (SYPAL), dos organizaciones hoy unificadas en una sola, el CIEA-SYPAL. Por sus afinidades discursivas, la holística también ha sido clasificada en el marco de la teoría de sistemas y el paradigma de la complejidad.

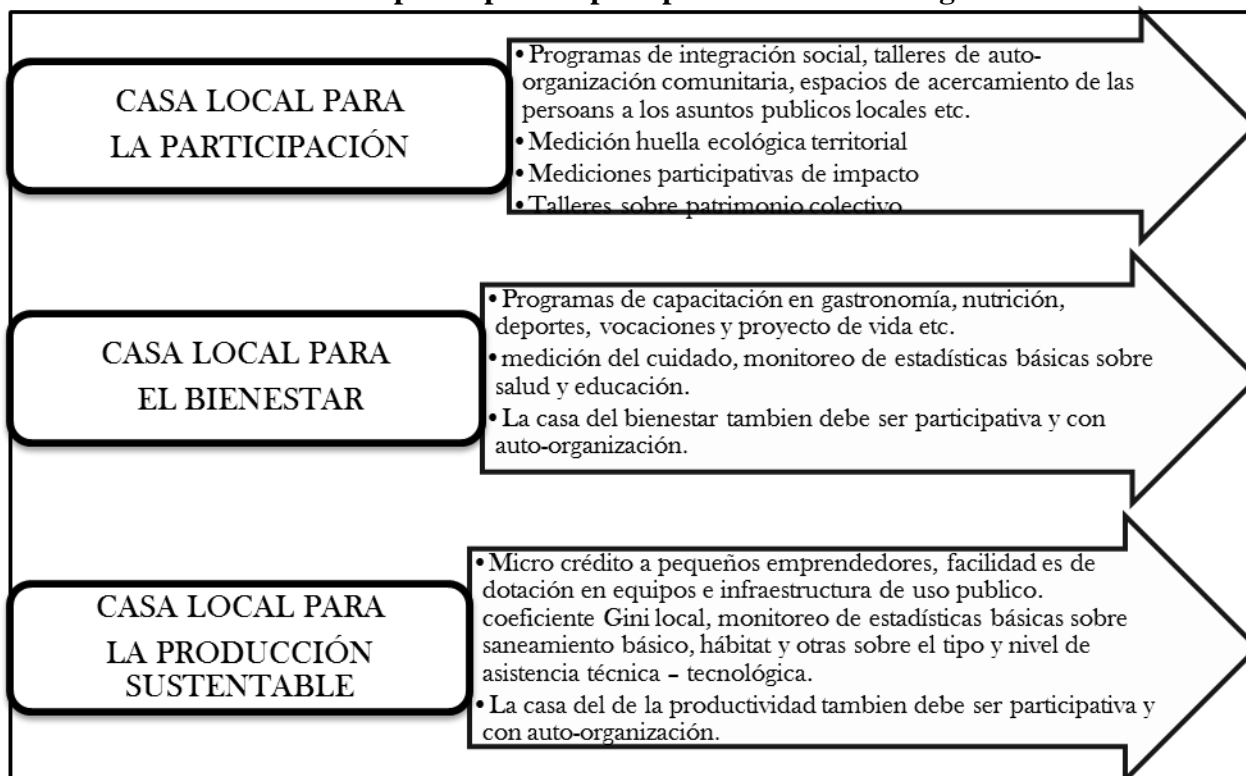
En el núcleo de la propuesta holística se propende por realizar esfuerzos por comprender de manera ampliada un problema, un fenómeno o un proceso, hacer análisis combinado de la vida humana, tomando desde elementos subatómicos, pasando por la singularidad de la persona y su entorno social, hasta análisis y explicaciones macro, propias de los estudios ambientales, la geografía, la meteorología, los estudios de la biosfera, entre otros. Se expresaba sobre estos temas Morín:

“la visión unidimensional se paga cruelmente en los fenómenos humanos: la mutilación corta la carne, derrama la sangre, disemina el sufrimiento. La incapacidad para concebir la complejidad de la realidad antro-po-social, en su micro-dimensión (el ser individual) y en su macro-dimensión (el conjunto de la humanidad), ha conducido a infinitas tragedias y nos condujo a la tragedia suprema. Se nos dijo que la política «debe» ser simplificante y maniquea... pero la estrategia política requiere al conocimiento complejo, porque la estrategia surge trabajando con y contra lo incierto, en juego múltiple con las interacciones y las retroacciones.” (Morín, 1998:17)

Así mismo, se enfatiza la idea de que una visión holística y multidimensional facilita intervenciones multisectoriales e intersectoriales, con perspectivas transversales que consideran aspectos como múltiples causas o explicaciones, y que a su vez tendrían impactos positivos en distintos aspectos e incluso en varias áreas de trabajo para intervenciones públicas y sociales, tales como salud y educación de manera simultánea. Se trataría entonces de continuar con el ejercicio de concebir las interacciones, combinarlas, permutarlas, explorar las posibilidades de mundos distintos mediante formas diferenciadas de comprender y también de actuar, privilegiando las formas asociativas contemporáneas de acción política y de auto-organización participativa en escenarios locales. En este sentido, el *Sintagma de la Administración Pública Democrática e Inclusiva*, propone en reemplazo de las *estructuras «fractales caórdicas*, afincadas al interior de organizaciones públicas, la implementación de instancias donde los servidores públicos puedan cooperar directamente con la

ciudadanía, y además se puedan integrar en una práctica cotidiana las perspectivas paradigmáticas: Industria 4.0 + participación integral + auto-organización.

Gráfico 03
Escenarios participativos para promover la auto-organización



Fuente: Tomado y adaptado de Gómez-Pineda (2020).

Observado el Gráfico 03, se identifican que desde el *Sintagma de la Administración Pública Democrática e Inclusiva*, se propone tres espacios donde se traten de dialogar, comprender y reflexionar sobre las implicaciones conceptuales de la autopoiesis, del socius, de la auto-organización, de la participación integral en la vida cotidiana de las personas en cada micro cosmos. Uno de los principales reclamos que se encontraban en la construcción de la *Participación Integral* (se explicita más adelante), ha sido la disponibilidad de infraestructura y diversidad de dotación (algunos de estos ya pueden existir previamente en varias municipalidades de distintos países de la región, tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Uruguay), para la implementación de distintos programas para potenciar el desarrollo humano en sus múltiples dimensiones, desde formación productiva, educativa, nutricional, incluso iniciativas de tipo recreativo, cultural o artístico, u otras que sean pertinentes de acuerdo a cada realidad social en específico. En términos de infraestructura, sería ideal que cada una de estas casas tuviese una dotación mínima, siendo de propiedad colectiva, con asignaciones de uso equitativas para los vecinos en distintas áreas: acceso a Internet, a computadoras, a cocinas y talleres industriales o artesanales para el aprendizaje productivo etc.

Clasificar las formas de participación, para organizar las implementaciones tecnológicas

Por otro lado, desde el *Sintagma de la Administración Pública Democrática e Inclusiva*, se propone la adaptación de la *Participación Integral* como una perspectiva ampliada que incluye el entender la

participación social u otras participaciones públicas, inclusive movilizaciones informales o marchas por fuera del marco del procedimiento administrativo o Estatal, como acciones o fenómenos legítimos de participación. Esta conceptualización de la *participación integral* es perfectamente sincrónica con los planteamientos esbozados en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, CLAD (2009).

Desde la visión holística en tiempos de la cuarta revolución industrial, también se puede definir en términos generales lo que se asume la participación integral plena, como una condición que reúne los múltiples elementos de la *participación integral*, entendiendo esta como “*un proceso Sistémico de incorporación de un agente individual o colectivo en una dinámica social, política u otra de carácter colectivo, donde tiene las capacidades de inmiscuirse en niveles de concepción, gestión, decisión, control y evaluación, contando con las condiciones, capacidades, garantías, principios de legitimidad, derechos e instrumentos propios de un régimen democrático de soberanía popular*”(Gómez-Pineda, 2020: 5).

Si bien abundan en miles los estudios sobre participación alrededor del mundo, ninguno había intentado sistematizar de manera lógica, interactiva y holística la multiplicidad de usos, acepciones, tipologías y dimensiones que pueden generarse en torno a este cuerpo teórico. En este sentido el principal aporte constituye en proponer una primera versión de una visión ampliada de un cuerpo conceptual, que si bien en algunos casos es difícil de usar de manera integral en algún estudio o intervención en particular, si aporta al debate académico en tanto se constituye en bastión de un cuerpo ecléctico que tiene pretensiones de conciliar diversidad de argumentos y de tradiciones teóricas que no son directa o taxativamente contradictorias entre sí.

Tabla 1
Tipos básicos de participación (sin referencia a las categorías de cada subcomponente)

Teoría	Sub-categoría
<p>1.PARTICIPACIÓN INTEGRAL (sección parcial de la teoría de la)</p>	<p>1. Política 2. Social 3. Comunitaria 4. Ciudadana 5. Administrativa</p>

Fuente: extraída y adaptada de su original. Gómez-Pineda (2020), utilizando la base epistemológica holística de la administración pública integrativa.

Estas tipologías básicas hacen referencia a los contextos en los cuales se puede participar. A continuación se procede a dar una breve explicitación de cada una de las tipologías como contextos participativos, donde deberían implementarse dispositivos tecnológicos, digitales o de inteligencia artificial para mejorar los vínculos con la ciudadanía:

1. La participación política: Hace referencia a cuando un ciudadano tiene filiación, hace militancia o apoya a un partido político para efectos de que pueda acceder al poder y pueda verse representado por personas (los representantes) para que defiendan sus intereses o ideas en los aparatos estatales ya sean ejecutivos o legislativos.

2. La participación social: Hace referencia a las acciones e involucramientos que tienen las personas sobre un asunto que es de su incumbencia. Esta puede presentarse de múltiples maneras y en diversos escenarios, partiendo de un interés colectivo que lleva a las acciones, negociaciones o intervenciones pertinentes. La participación social puede darse mediante la filiación a una asociación civil, a una fundación, o cuando una persona se vincula a una protesta o reclamo público, aun cuando esta por fuera de lo formal Estatal. Una persona puede hacer participación social mediante un movimiento, una movilización o uniéndose a una causa específica, siendo usualmente para reclamar derechos o atribuciones que eventualmente fueren vulnerados.

3. Participación Comunitaria: es un tipo de participación social acotada a un espacio territorial específico, o a un grupo de población que comparte intereses similares o posee características comunes, las cuales crean un vínculo o les dotan de la filiación que los constituye como una comunidad. Un ejemplo de participación comunitaria puede verse en una junta barrial o vecinal, o en la participación en una comunidad de migrantes, o incluso puede considerarse participación comunitaria la que se hace en las comunidades de ejercicio profesional o gremial, siempre que mantenga algunas características o dinámicas como principales, que no la conviertan en participaciones preponderantemente políticas o cambien a otra tipología.

4. Participación Ciudadana: Está vinculada con la pertenencia a un Estado nacional o una comunidad de Estados. Está constituida por un conjunto de derechos, deberes y atribuciones que permiten múltiples maneras de participar en la vida política, económica y social de un país. La participación ciudadana se constituye en una tipología específica por estar caracterizada por un ejercicio desde 5 categorías principales:

4.1. Como usuario: es cuando la participación ciudadana se limita al uso de bienes, servicios o espacios que han sido dotados por parte de un Estado para el usufructo del público.

4.2. Como beneficiario: Se trata de la participación de los ciudadanos en la recepción de políticas, planes o proyectos sociales destinados de manera específica a una población, debido a una necesidad o demanda. Se participa cuando se es destinatario de alguno de esos bienes o servicios sin que necesariamente haya una retribución o contraprestación.

4.3. Como contribuyente: se trata de una obligación que se convierte en participación ciudadana, cuando el ciudadano por su condición debe asumir el pago de impuestos por vivir en un territorio determinado, haciendo las respectivas contribuciones, los gastos o costos para garantizar el correcto funcionamiento de la sociedad.

4.4. Como cliente: se trata de un tipo de participación ciudadana basada en las dinámicas del mercado, donde el agente Estatal pasa a ser un actor económico más que oferta bienes, servicios o atribuciones incluidas las de control y regulación. Esta tipología de participación ciudadana está basada en el intercambio, donde el ciudadano realiza de manera concreta una operación de compra a su Estado, ya del respectivo bien, servicio o atribución, siendo esta una participación ciudadana como cliente que se ejerce a manera de una obligación de retribución a cambio de la obtención de un derecho.

4.5. Como persona: es una participación ciudadana que rebasa la normatividad de un estado nacional, pero que debe ser garantizada por los mismos a cada individuo por el solo hecho de ser personas. Esta participación ciudadana se fundamenta en el derecho natural y el derecho internacional de los derechos humanos, y comprende todas las participaciones en todos los espacios, procesos y escenarios donde haya temas públicos o que sean asunto de incumbencia de cada uno. Como ejemplo destacado de participación ciudadana están las incorporaciones recientes de personas a planes, políticas, programas o proyectos sociales que se han dado en la Argentina, y que se han basado en considerar a los ciudadanos prioritariamente como sujetos de derecho, donde se les debe garantizar el pleno ejercicio de potestades de esa condición.

5. Participación Administrativa: Esta se caracteriza por estar atravesada o mediada por un conjunto de arreglos organizacionales o institucionales que orientan el curso de la participación. Esos arreglos organizacionales e institucionales pueden ser normas formales o practicas informales que son el medio orientativo para poder participar en algo. Esta tipología de participación está muy vinculada con las dimensiones, procesos y atribuciones de la participación ciudadana, pero se diferencia por ser una tipología que puede implicar varias acepciones y dimensiones de participación ciudadana condensadas en un solo proceso o procedimiento, puede envolver a uno o varios sujetos de derecho y puede desarrollarse en ámbitos o contextos diversos como lo puede ser un escenario público no estatal, tal como lo puede ser un organismo internacional o ante un privado con atribuciones respecto a asuntos colectivos. Un ejemplo de participación en un procedimiento administrativo puede ser la acción que alguien individual puede interponer ante concesionario privado, una autoridad judicial, o un prestador de servicio público para efectos de garantizar que este sea correctamente dotado. También puede aludir al participar en un procedimiento simple ante una entidad del Estado mediante la consecución de un turno de servicio, el seguimiento de un expediente o la incorporación a un padrón.

Ahora bien, respecto de la esa relación del Estado Abierto y las nuevas tecnologías con temas como la participación y la inclusión social, la literatura existente ha realizado exploraciones conceptuales que también traen a colación términos la democracia digital, entre que desde esta revisión se consideran como elementos de tipo instrumental subsidiario que no se pueden convertir en categorías autónomas como tal, sino que operan como dispositivos dentro de otros.

A manera ilustrativa, y en el marco de *Sintagma de la Administración Pública Democrática e Inclusiva*, lo electrónico, digital y de inteligencia artificial podría estar de múltiples maneras y niveles dentro del Estado Abierto, ya que este último es un concepto más amplio que abarca múltiples aspectos dentro de los cuales puede estar esa tecnología virtual, y otros como el voto electrónico, así como métodos tradicionales de votación por papel, o incluso los talleres de democracia deliberativa usados para la gestión, la elección y la participación, especialmente a través de plataformas virtuales, de manera remota o usando dispositivos técnicos, tecnológicos o inclusive otros de validación biológica como la identificación de iris, identificación dactilar, lectura de actividad neuronal, u otros según sea la necesidad. Es con el objeto de categorizar, enarcar y luego chequear escenarios, mecanismo, instancias e iniciativas, que desde el *Sintagma de la Administración Pública Democrática e Inclusiva*, se construye, utiliza, revisa y mejora la siguiente tabla con los niveles de aplicación tecnológica útiles para hacer ponderaciones participativas, que además ayudarían a ponderar la satisfacción que tendrían con el proceso las personas intervinientes.

Tabla 2
Utilización Tecnológica y Niveles de Participación Integral

2. DE NIVEL	2.1. Concepto o nómeno (en)	2.1.1. Marco Internacional 2.1.2. Constitucional 2.1.3. Legal 2.1.4. Reglamentación específica 2.1.5. Línea orientadora de programa o política 2.1.6. Discurso
	2.2. Fenómeno o acción simple (como)	2.2.1 Intransitiva (solo ser parte de) 2.2.2. Electoral (Voto) 2.2.3. Movilización 2.2.4. Abstención y Acción de omisión
	2.3. Planificación o Formulación (aportando con)	2.3.1. Opinión 2.3.2. Idea o visión 2.3.3. Orientación

		2.3.4. Fracción textual constituyente
	2.4. Decisión (tiene)	2.4.1. Significancia (de la decisión) 2.4.2. Influencia 2.4.3. Relevancia (del actor)
	2.5. Gestión (hace)	2.5.1. Acciones 2.5.2. Tiempo (provee) 2.5.3. Condiciones (ejerce)
	2.6. Control	2.6.1. Tipo de control 2.6.2. Nivel de permanencia y periodicidad 2.6.3. Efecto
	2.7. Evaluación	2.7.1 Momento (ej: ante, post concomitante) 2.7.2. Nivel 2.7.3 Factor (ej: económico, social, etc.)

Fuente: tomado parcialmente y adaptado de Gómez-Pineda (2020).

Reflexiones finales

Considerando las recientes crisis mundiales en materia económica, el Estado ha retornado al primer plano y es necesario reflexionar sobre las formas como este puede generar más y mejores capacidades para resolver los problemas de la ciudadanía. Es por estos motivos que desde esta reflexión se priorizan las perspectivas que dan mayor relevancia al rol de las administraciones públicas. Para el caso de las administraciones públicas en la post-pandemia, estas deberían adecuarse para responder a las necesidades urgentes de las personas; tendría que ocurrir como lo profetizaba la socióloga Theda Skocpol (1989), cuando, a pesar de la coyuntura regional de esa época, decía que el Estado sí o sí tendría que regresar al primer plano, pero no exactamente en la versión de gobernanza moderna o gobierno abierto tal cual lo esboza la perspectiva neoliberal, sino que aún está pendiente ajustarla, remodelarla y difundirla desde una nueva social e inclusiva

Por lo anterior, es importante volver a inspeccionar por los aspectos esenciales, capaz para gestionar lo público ya no idearemos un gobierno de los escritorios (buro-kratía), sino pensar estrategias que hagan énfasis en aumentar las capacidades de las administraciones. Si para lograr el mencionado cometido, resultase necesario ajustar los modelos de organización y acción imperantes, no sería mala idea tener en cuenta las ideas y planteamientos de la *Perspectiva Post-Tradicional*, o del *Modelo Social-Popular* que fueron antes explorados, pues lo más importante es que las administraciones públicas puedan responderle apropiadamente a sus sociedades humanas, para brindarles cada día una mejor calidad de vida a sus ciudadanos, para mantener el equilibrio con el ambiente y las demás especies, y para ser un campo disciplinar que cada día crece, se fortalece y es capaz de adaptarse a los nuevos cambios que le va generando el entorno.

Por otro lado, también es importante para la administración pública contar con una soberanía tecnológica, por lo cual el nuevo paradigma debe estar acompañado por la implementación de políticas públicas que además de permitir la dotación de computadoras y conectividad, también tengan un desarrollo de software propio, preferiblemente software libre que facilite la autonomía, el acceso a derechos de las personas, y facilite la participación ciudadana, hablamos de un adaptación que reduzca las desigualdades, primero reduciendo las brechas tecnológicas, tenga prioridad la atención las necesidades, derechos e inclusión de las personas, más allá de tener máquinas o robots, los cuales pueden ser muy útiles para el Estado en la mayoría de los casos, por lo cual deben ser implementadas, también hay que ponderar situaciones en las cuales se necesite un trato basado en sensibilidades, o cuando se vulneran derechos o privacidades, u otro tipo de necesidades que no responden a los requerimientos de la ciudadanía.

En Iberoamérica, con la persistencia de contextos de debilidad institucional, el Estado ha de tener un rol clave en la sociedad, mucho más después de la pandemia causada por el COVID-19, pues el Estado es el único que puede hacer frente a este tipo de problemáticas para garantizar a los ciudadanos el acceso a bienes y servicios como la salud, la educación o el trabajo, así como para propender por el orden público y el desarrollo humano, respetando siempre los derechos humanos de las personas. La respuesta a los tiempos de la cuarta revolución industrial, más que aprender a manejar un dispositivo, programar un robot, un sistema de internet de las cosas o un algoritmo; más importante es responder a los cuestionamientos teleológicos del campo disciplinario, que parecen ser nuevamente cuestionados, y con las nuevas épocas se hace un llamado a repensar los modelos de organización y acción propios de la administración pública.

Finalmente, se hace referencia de intervenciones públicas en materias de reducción de brecha tecnológica, y la importancia de políticas públicas como el “*Conectar Igualdad*” en Argentina o el *Ceibal* en Uruguay, que podrían servir como antecedentes de intervenciones Estatales que apuntan a la reducción de las brechas digitales, las cuales además de apuntar a facilitar el acceso a la conectividad, también facilitan en tiempos post pandemia el acceso temas como el conocimiento (educación), salud, empleo y a nuevas oportunidades de realización de las personas. Saber que políticas implementar, o que posición debe asumir una administración pública, es más importante en tiempos de la cuarta revolución industrial, que saber explorar el manual de un robot o un sistema computarizado, pues esto último al final cuestión que finalmente vendrá en un manual o podrá ser objeto de una capacitación de personal específica por parte de un técnico, mientras mañana, que saldrá el nuevo modelo actualizado y habrá que volver a actualizarse, siendo esto menos relevante la identificación y autodeterminación ontológica del aparato administrativo público, dentro de la sociedad y atravesando esta coyuntura de época.

Fue los motivos enunciados, que en este texto se optó por aproximación a las principales oportunidades y desafíos que las administraciones públicas, efectuando una exploración de nuevas perspectivas paradigmáticas (*Modelo Social-Popular*), u otras que son poco conocidas (*la Perspectiva Post-Tradicional*), para repensar el campo de estudio. En la parte final, más que adentrarse en el funcionamiento de una maquina o un sistema que al ritmo del cambio tecnológico puede quedar obsoleto en apenas días, se optó introducir el denominado *Sintagma de la Administración Pública Democrática e Inclusiva*, el cual es toda una aventura epistemológica y pragmática. Este complejo sintagma, plantea desde la organización y modelaje de una comprensión de participación, hasta la propuesta tan concretas como lograr la creación figa de instancias o casas locales, como escenarios donde puedan introducirse no solo todos los avances y novedades técnicas y tecnológicas que llegan cada día, sino donde se pueda adelantar también innovación social, fortalecer el tejido social, mejorar el vínculo del Estado con la sociedad, y promover de manera concreta estrategias de apalancamiento y apoyo a proyectos de desarrollo local y en pro del bienestar de la ciudadanía. Si no se pueden implementar aun en algún determinado lugar, estas propuestas al menos tendrían como disparador que abra camino hacia nuevas reflexiones en el campo de estudios.

Bibliografía

- Bonnin, Charles (1808), Principios de Administración Pública, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>, 15-09-2018.
- Blutman, Gustavo y Cao, Horacio (2018), De dogmas vigentes, caminos sinuosos y regresos al futuro: Escenarios estatales, con un soslayo a América latina y la Argentina, en *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, Vol. 5, N°2. Universidad Metropolitana, Chile.
- CLAD (1998), Nueva Gestión Pública, <http://old.clad.org/documentos/declaraciones>. 10-06-2020.

- _____ (2007), Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Consultada En: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones>, 02-06-2020.
- _____ (2009), Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana. Consultada En: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones>, 04-06-2020.
- _____ (2010), Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI. Consultada En: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones>, 09-06:2020.
- _____ (2013), Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, <http://old.clad.org/documentos/declaraciones>, 15-06-2020.
- _____ (2014), *La Modernización de la Organización Gubernamental*. Consultada En: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones>, 01-05-2020.
- _____ (2016), Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Consultada En: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones>, 18-06-2020.
- _____ (2018), Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública, <http://old.clad.org/documentos/declaraciones>, 21-06-2020.
- Costa, Flavia y Rodríguez, Pablo (2018), Algoritmos, big data y automatización social”, en *Avatares de la Comunicación y la Cultura* No 15, UBA-Sociales, junio.
- Estevez, Alejandro (2018), Buropatologías, enfermedades burocráticas. *Workpaper*, www.polipu.org. 20-10-2018.
- Farmer, David (2015) Dogs of War: Fighting Back. In: *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 37 N° 4, pp. 252-267.
- Felcman, Isidoro (2012), “Nuevos modelos de gestión pública”, en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, N° 30.
- Friedmann, Reinhard. (2003), “La Gestión Pública en el siglo XXI. Anticipando los cambios que vienen: hacia un sector público inteligente y en constante aprendizaje”, Universidad Central de Chile.
- Follet, Mary (1924), *Creative Experience*. Longmans, Green & Company. p. 303.
- Gómez Barrera, Juan (2018), Segmentación, sesgo y normas sociales en la programación. Aportes a la teoría de la gubernamentalización algorítmica”, en: *Avatares de la Comunicación y la Cultura* No 15, UBA-Sociales, junio
- Gómez Pineda, Edison (2020), Bases Conceptuales de la Participación Integral. *Work Paper*. ED: ASIGODE, Buenos Aires, p. 78.
- González, Florentino (1847), *Elementos de ciencia administrativa*. Quito, Imprenta de la Enseñanza.
- Harmon, Michael (2006), *Public Administration's Final Exam: A Pragmatist Restructuring of the Profession and the Discipline*. Tuscaloosa. Ed: The University of Alabama Press.
- Hilbert, Martin (2017), *Communicating with Algorithms: A Transfer Entropy Analysis*, <https://www.martinhilbert.net/category/research/e-democracy>, 21-06-2020.
- _____ (2020), How Complexity and Uncertainty Grew with Algorithmic Trading. *Entropy*, Vol. 22 N° 5, pp. 499. <https://doi.org/10.3390/e22050499>, the machine-learning paradigm promises traders to reduce uncertainty through better.
- Hurtado, Jacqueline (2017), metodología de Investigación Holística. Cuarta Edición <https://dariososafoula.files.wordpress.com/2017/01/hurtado-de-barrera-metodologicc81a-de-la-investigaciocc81n-guicc81a-para-la-comprensiocc81n-holicc81stica-de-la-ciencia.pdf>
- McSwit, Orion y Cynthia (2002) *o Invitation to Public Administration*. Armonk, NY
- Miller, Charles y Fox, Hugh (2015), *Postmodern Public Administration*. Revised Edition. ed. Routledge

- Cunill-Grau, Nuria (2011), ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. Presentada en el XIII Congreso del CLAD. Asunción, el 9 de noviembre
- Oszlak, Oscar (2013), Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión. OEI y SEGIB. Consultado en www.oas.org 25-03-2020.
- Rey, Maximiliano (2019), Gobierno Abierto e innovación: de conceptos hegemónicos a un pensamiento nacional, en *Más y Mejor Estado: una administración pública al servicio del proyecto nacional*, pp. 131-146. ed. Instituto Patria, Buenos Aires.
- Ramió, Carles. (2018) Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 72.
- Ronfeldt, David (1992) *Cybercracy Is Coming*. RAND Corporation. REcuperado en: https://www.rand.org/pubs/authors/r/ronfeldt_david.html, 20-06-2020.
- Schwab, David (2016), “The Fourth Industrial Revolution: What it Means and How to Respond”, en: *World Economic Forum* (en inglés), 20-06-2020.
- Schmukler, Ricardo (2016), Public administration theory as musical theory. In: *Administrative Theory & Praxis* Vol. 24, No. 3: 415-436. Ed. Public administration Theory Network.
- Stivers, Camilla (2015), Rule by nobody: Bureaucratic neutrality as secular theodicy. *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 37 N° 4, pp. 242-251.
- Yeomans, Neville y Carlson, John (1975), “Whither Goeth the Law: Humanity or Barbarity”, en *The Way Out: Radical Alternatives in Australia*, Melbourne, Smith, M.; Crossley, D., (eds.) Lansdowne Press.
- Velázquez, Francisco (2020), La inteligencia artificial mejorará el funcionamiento de las administraciones, en: <https://www.elnacional.com/opinion/la-inteligencia-artificial-mejorara-el-funcionamiento-de-las-administraciones>, 15-06-2020.

Resumen

En este documento se realiza una aproximación respecto de algunas oportunidades y desafíos que surgen para las administraciones públicas en tiempos de la cuarta revolución industrial. Para responder a las inquietudes y llamados de la nueva época, se optó por efectuar una exploración de nuevas perspectivas paradigmáticas (el *Modelo Social-Popular*”), y otras que son poco conocidas (*la Perspectiva Post-Tradicional*), de tal manera que se pudiese repensar las principales cuestiones del campo de estudio. En la parte final, más que adentrarse en el funcionamiento de una maquina o un sistema virtual, digital, robotico o algorítmico, los cuales dados los veloces ritmos de cambio tecnológico, pueden quedar obsoletos en apenas pocos días, se optó por introducir el denominado *Sintagma de la Administración Pública Democrática e Inclusiva*, el cual es toda una aventura epistemológica y pragmática para reflexionar, planificar y luego implementar. Este complejo sintagma, plantea desde la organización y modelaje pragmático de una comprensión específica sobre la participación, hasta propuestas tan concretas como lograr la creación de unas “casas locales” como instancias o escenarios donde puedan introducirse no solo todos los avances y novedades técnicas y tecnológicas que llegan cada día, sino donde se pueda adelantar también innovación social, mejorar el vínculo del Estado con la sociedad, fortalecer la participación, y promover de manera concreta estrategias de apalancamiento y apoyo a proyectos de desarrollo local en pro del bienestar de la ciudadanía.

Palabras Clave: Administración Pública, Industria 4.0, Oportunidades y Desafíos, Nuevas Perspectivas Paradigmáticas