

Referencias clásicas y alternativas sobre Administración Pública y Participación Ciudadana: *Perspectivas Heterodoxas para construir el presente y el futuro del Estado en América Latina*

*Classic and alternative references on Public
Administration and Citizen Participation:
Heterodox Perspectives to build the present and
future of the State in Latin America*

Por **Edisson Gómez Pineda***

Fecha de Recepción: 02 de febrero de 2023.

Fecha de Aceptación: 14 de junio de 2024.

RESUMEN

La historia de las administraciones públicas y de la participación ciudadana es mucho más antigua, compleja y prolífica de lo que pensamos. Algunas de las experiencias y teorías más relevantes datan de hace más de cinco mil años, pero a causa de diversas razones, han sido omitidas o relegadas. Entre esas referencias, los teóricos y los modelos propios de América Latina han tenido un papel nada desdeñable, de hecho, poseen unas características muy especiales, están dotadas de originalidad, consistencia y diversidad. La mayoría de esos

trabajos tienen plena vigencia en el siglo XXI, y como un conjunto de postulados con gran fuerza argumentativa y pragmática, pueden ser claves esenciales para proyectar el futuro de las administraciones públicas en América Latina. Esta investigación ha intentado determinar el lugar que ocupan estas referencias en la historia del pensamiento, así como su potencial en el presente de las prácticas cotidianas.

Palabras clave: *Administración Pública, Participación Ciudadana, Enfoques Heterodoxos.*

* Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires, con mención en subárea de Administración Pública. Magíster y Especialista en Desarrollo Humano por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Magíster y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Administrador Público por la Escuela Superior de Administración Pública, Colombia. Correo electrónico: presidencia@asigode.org

ABSTRACT

The history of public administrations and citizen participation is much older, more complex and prolific than we think. Some of the most relevant experiences and theories date back more than five thousand years, but for various reasons, they have been omitted or relegated. Among these references, Latin America's own theorists and models have played a not insignificant role; in fact, they have very special characteristics, they are endowed with originality, consistency, and diversity. Most of them works are fully valid in the 21st century, and as a set of postulates with great argumentative and pragmatic force, they can be essential keys to project the future of public administrations in Latin America. This research has tried to determine the place that these references occupy in the history of thought, as well as their potential in the present of daily practices.

Keywords: *Public Administration, Citizen Participation, Heterodox Approaches.*

Introducción y breve contexto teórico

Existen diversas teorías y prácticas heterodoxas en la administración pública, la mayoría son de emergencia o consolidación reciente, pero son poco conocidas en el ámbito latinoamericano, a pesar de ser su territorio de origen. Se exceptúa de esta situación la perspectiva posmoderna que es de origen norteamericano. Este trabajo se inscribe en la corriente heterodoxa latinoamericana denominada: *Administración Pública Inclusiva y Participativa (APIP)*. Antes de abordar el contenido concreto de este artículo de investigación, se procede a enunciar brevemente en qué consisten estas corrientes heterodoxas.

Los postulados heterodoxos en la administración pública se caracterizan por hacer un énfasis en el tiempo como un factor importante para el estudio y la comprensión de los procesos históricos. Estos últimos se consideran en la heterodoxia como aspectos de gran relevancia, necesarios de tener presentes, para aprender y

no repetir errores. Por este motivo, en esta investigación heterodoxa se rescatan referencias clásicas, y regionales latinoamericanas que se consideran relevantes, pero que han sido históricamente relegadas, especialmente en la segunda mitad del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI. Asimismo, estas perspectivas heterodoxas promueven una concepción de la humanidad socialmente inmersa, donde ocurren diálogos y razonamientos en término de influencias mutuas entre personas y las estructuras sociales, en oposición al individualismo extremo. En este sentido, las administraciones públicas son construcciones organizacionales e institucionales de carácter social, creados por la participación de personas cada cual con derechos humanos inalienables. Por lo anterior, la concepción de administración pública está fuertemente ligada a los procesos y prácticas de participación ciudadana, razón por la que se abordan de forma articulada.

En el ámbito teórico latinoamericano se pueden destacar tres corrientes principales de teoría heterodoxa sobre administración pública: la neoweberiana, la postradicional o posmoderna, y la inclusiva-participativa decolonial. Si bien todas estas corrientes de la heterodoxia son diferentes, entre sus aspectos comunes todas rechazan aspectos como el libre mercado sin regulaciones, la especulación financiera, o la desigualdad social sin límites; se enuncian a continuación cada una de ellas, para esta sección contextual introductoria se omiten las referencias específicas por un tema de extensión

1. La perspectiva neoweberiana latinoamericana, también conocido como modelo social popular, está representado por las teorías y las prácticas de los gobiernos populares de la región. Esta corriente se caracteriza por basarse en la adaptabilidad, la contingencia, el uso de herramientas de otros enfoques como el gerencialista, la planificación estratégica situacional, la prospectiva, el Estado Abierto, los neo keynesianismos,

la gestión de políticas sociales inclusivas y los derechos humanos, entre otros aspectos similares. Esta perspectiva es de emergencia reciente y todavía está en proceso de consolidación teórica desde las últimas décadas del siglo XX; ha ganado protagonismo a partir de la crisis del modelo neoliberal, ocupando el lugar que han dejado las fallas propias de la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza Moderna.

2. La Perspectiva Postradicional o Posmoderna, es una corriente heterodoxa que se autodefine como una perspectiva interpretativa y crítica, hace énfasis las construcciones discursivas, el papel del lenguaje y las emociones; la superación de las buropatologías precedentes del modelo weberiano, los factores no racionales en la toma de decisiones, la procura de justicia, y la crítica de las corrientes sin sustento teórico provenientes principalmente de las ideas promercado. Esta corriente heterodoxa ha incluido en sus trabajos grandes innovaciones procedentes de la psicología, la sociología, la economía, la biología y las teorías organizacionales. Sus teóricos tienen desarrollos desde principios del siglo XX, aunque recién en la década de 1980 se ha consolidado una comunidad académica con revistas científicas propias y reconocidos desarrollos en Norteamérica, aunque también ha contado con algunos autores latinoamericanos importantes.
3. La Administración Pública Inclusiva y Participativa (APIP). Es una perspectiva heterodoxa que surge a partir del Bing Bang paradigmático del campo disciplinar ocurrido en 2008; esta perspectiva solo ha tenido implementaciones parciales, documentadas solamente en gobiernos locales. A partir del año 2009 fue enunciada como *El Sintagma Inclusivo en la Administración Pública*, inicialmente basada en el pensamiento complejo y la tercera oleada de la teoría de sistemas, pregonando la interdisci-

plinariidad y los abordajes intersectoriales. En el año 2013 tuvo una reforma al incorporar los aportes de la sociología holística latinoamericana, los pragmatismos del neweberianismo y algunos planteos de la perspectiva posmoderna. A partir de ese ajuste y de la inclusión de una nueva comunidad académica, tomó el nombre actual; esta situación la llevo a efectuar una adaptación parcial de los enfoques fractales caórdicos que la sustentaban.

Esta tercera corriente heterodoxa (la APIP), incluye aportes muy diversos, provenientes de la economía política, la sociología, el diseño social y las artes, tiene una fuerte impronta ambientalista, decolonial, inclusiva, participativa, e incluye varios enfoques emancipadores e interdisciplinarios. En términos técnicos es adaptativa y contingente, utiliza herramientas pragmáticas de casi todos los otros enfoques, tanto ortodoxos como heterodoxos, haciendo uso predilecto de modelos operativos con respaldo matemático para hacer frente a las críticas ortodoxas, pero ejecutando acciones con facilidad de hacer una implementación directa en las personas o en las organizaciones.

En este mismo sentido, la APIP adscribe a las culturas integrativas en los las organizaciones públicas, promueve la acción Estatal directa en los territorios y sin intermediarios corporativos; así mismo reivindica el papel de las personas, los derechos humanos, hace énfasis en los indicadores de impacto de las políticas públicas; la APIP impulsa mecanismos como el sorteo en la función pública, los presupuestos participativos, el uso consciente y regulado de las tecnologías de la información y las comunicaciones, impulsa la acción comunal y la organización colectiva como base para la transformación social.

Los textos de esta perspectiva heterodoxa han tenido presencia y premiación en eventos del CLAD desde el año 2013, además, tiene varios eventos académicos propios de celebra-

ción recurrente. El principal evento se denomina Congreso Internacional sobre Transformaciones de las Administraciones Públicas, es de celebración anual, en el año 2024 realiza su cuarta edición y convoca para la quinta; suelen ser eventos en formato presencial y virtual. Como se había enunciado, este trabajo se inscribe en el marco de esta perspectiva heterodoxa de la Administración Pública Inclusiva y Participativa (APIP), e intenta reivindicar algunas de las referencias que históricamente se consideran relevantes como aportes para enriquecer el desarrollo del campo disciplinar en su conjunto.

Referencias clásicas y alternativas sobre Administración Pública y Participación Ciudadana

La pregunta disparadora de este trabajo fue: ¿Desde cuándo se viene hablando de administración pública y de participación? Se encontró que la participación en los asuntos del gobierno es un tema del cual se habla desde hace más de 5.000 años, algunos autores afirman que, desde hace más de 8000 años, pero de esto último no hay registros o evidencias claras. Una de las primeras referencias no es la antigua Grecia como comúnmente se cree, sino mucho antes, en el Antiguo Egipto, donde el tema estuvo presente en la Regla de Maat; esta última era el sustento de la institución faraónica desde aproximadamente el año 3.200 Antes de Cristo.

Según Jacq (1981), en su trabajo doctoral como egiptólogo, y su investigación en general durante más de 5 décadas publicado más de 50 obras al respecto, sostiene que la institución faraónica no puede considerarse como una monarquía o una dictadura en el sentido contemporáneo, pero tampoco una democracia. Según Jacq (1988), la institución faraónica es un régimen político que conviene estudiar porque perduró casi 3.500 años con pocas modificaciones, gracias a los valores que

imponía la Regla de Maat. (Jacq, 2005) ¿En qué consistía esta regla?

La Regla de Maat se basaba en la idea de garantizar "Verdadera Justicia", accesible para todo el pueblo, y debía ser respetada también por el faraón. La Regla de Maat era el sustento para garantizar la "coherencia de la sociedad" y la base para propiciar "felicidad colectiva e individual". Con ese objetivo, el faraón tenía la obligación de seguir La Regla de Maat prestando atención a los siguientes principios: proteger al débil ante el fuerte; rechazar los excesos y dar equilibrio a lo humano, respetar la verdad en oposición a la mentira, profesar amor al pueblo como base del equilibrio material y espiritual; y garantizar que el humilde tuviera acceso a la justicia. Al cumplir la Regla de Maat, el faraón ostentaba el título de "servidor de los dioses y del pueblo" (Jacq, 1981).

Esta referencia histórica sobre el antiguo Egipto, además de ser sorpresiva en cuanto a contenido, resultó contener también relevancia metodológica para esta investigación, ya que contiene implicaciones epistemológicas sobre el concepto de los procesos de participación, y de la administración pública. Esta importancia no está dada por una definición taxativa en particular, sino por una característica singular: contiene una concepción holística e integradora que ayuda a resolver el dualismo platónico entre *logos* y *doxa*; dualismo que ha sido generador de diversas polémicas en la teoría social contemporánea, incluidas las discusiones conceptuales polisémicas sobre participación y sobre administración pública.

En los diálogos de Platón, la construcción del logos se generaba a través de la dialéctica y mediante el razonamiento, con los cuales se develaban las ideas, se hacían inteligibles y se podría construir un universo de arquetipos atemporales que podían explicar el mundo de lo sensible. Es por este motivo que Platón dio preeminencia al logos sobre la doxa, ya que esta última estaba basada en opiniones, percepciones sensoriales, engañosas, subjetivas

vas, mutables y efímeras. El problema de esta construcción epistemológica es que puede dar cabida a la fantasía, a la mitopóiesis, a la producción de ideas imposibles de llevar a la práctica; en el campo de estudio que aquí se aborda, se pueden encontrar millones y millones de *papers*, conceptos, normas e ideas sobre un mismo asunto (participación o administración pública), muchos de los cuales son letra muerta, sin un equivalente fáctico, sin materialización o constatación posible. En sentido contrario, existen muchas comunidades de práctica, muchas realidades fácticas nunca tenidas en cuenta por el modelo científico occidental; durante siglos no han sido “develadas” a pesar de esa proliferación de logos y conceptos por millones. Es decir, existe un campo de conocimiento que ha padecido omisión hermenéutica y falta de procesamiento sistemático. Un ejemplo de esta situación puede ser el conjunto de saberes propios de comunidades originarias o de pueblos campesinos marginales de América Latina, que han padecido esta exclusión desde hace varios siglos.

A efectos de ilustrar de forma concreta ese problema epistemológico, puede ser enunciado el modelo operativo de los Chasquis y el principio Ayni del antiguo Imperio Inca, los cuales funcionaban desde antes de la llegada de los europeos a América; Según la descripción de Huamán Poma, (1615), los Chasquis eran los mensajeros del sistema de correo Inca, el cual tenía un modelo operativo muy eficiente para los años 1400; sin ni una sola carretera o camino consolidado, tenía una velocidad promedio de 240 kilómetros por día, y era capaz de llevar un mensaje o una mercadería de Quito a Cuzco en menos de una semana. En trayectos más fáciles, o con disponibilidad de animales de transporte, el modelo operativo superaba los 2000 kilómetros por semana, basado en un sistema de tambos (o puntos de relevo), ubicados estratégicamente cada 10 o 15 kilómetros, perfectamente acondicionados con provisiones, constituían una red operati-

va que abarcó un territorio de más de 40.000 kilómetros interconectados. Por su parte, el Ayni fue el principio de reciprocidad entre el Imperio Inca y los habitantes, donde estos debían pagar tributo mediante el trabajo, y a cambio el Estado proyectaba la construcción de edificios y caminos para llevar productos, servicios, comunicación y seguridad a sus territorios; cuando el tributo estaba saldado, el Estado pagaba a los habitantes con alimentos o materias primas (Huamán Poma, 1615).

El texto de Huamán Poma (1615), titulado “*Primer nueva crónica y buen gobierno*” fue un manuscrito de 1180 páginas dirigido al rey de España con el objetivo de solicitar a la Corona española una reforma del gobierno virreinal en Perú; esta reforma intentaba salvar a los pueblos andinos que eran víctimas de la violencia, la explotación, las enfermedades y la discriminación. La solicitud no fue tenida en cuenta, y el manuscrito terminó como un objeto de curiosidad vendido a un embajador danés en 1662, quien se lo llevó a su país natal y fue archivado en su biblioteca privada. El texto recién vio la luz pública en Dinamarca casi 300 años después, y fue publicado en facsimilar por el Instituto Etnográfico de París en 1936. Por supuesto, nadie le prestó demasiada atención a los detalles de su contenido, y estos saberes durante siglos han sido primero omitidos, y después relegados por el sistema de pensamiento occidental eurocéntrico.

Pero entonces, ¿Cómo es que la referencia de la administración pública del antiguo Egipto resuelve este problema epistémico? No lo hace completamente, pero sí tuvo un modelo complejo no dualista: ya se anotó que hacia el año 3500 antes de cristo, según la Regla de Maat, el faraón debía actuar como “servidor del pueblo”, garantizar “verdadera Justicia” y promover la “felicidad colectiva e individual”. Adicionalmente, resulta que desde el año 6000 antes de cristo, con la utilización de los jeroglíficos como sistema de inventarios, se dio un proceso evolutivo en las pictografías,

que permitió que hacia el año 3150 antes de cristo los egipcios desarrollaran un sistema complejo de escritura basado en logogramas e ideogramas; ese sistema sirvió primero para las oraciones, para el comercio, las autobiografías y finalmente para narraciones complejas. Lo particular de este sistema de escritura, según la egiptóloga Lichtheim, (2006), tenía de especial el considerar la escritura como parte misma de la acción, los escritos eran un elemento esencial de la realidad material, y se escribía con el propósito de cambiar el mundo.

En otro texto Jacq, (1993), el autor sugiere que muchas ideas occidentales provienen del Antiguo Egipto, y fueron movilizadas por viajeros griegos de la época, entre los que están Heródoto, Tales de Mileto, e incluso Homero. En esa obra, Cristian Jacq propone la influencia egipcia sobre Atenas, no solo en la composición de su alfabeto, la astronomía, la religión, la arquitectura, la educación y las matemáticas, sino también en la estructura de sus instituciones políticas, generando influencia en la democracia directa. Entre esas instituciones influenciadas está la Asamblea Griega (la Ekklesia), la cual se desarrollaba en la plaza pública (El Ágora), así como la celebración de los Consejos Gubernamentales (La Boule), y constitución de la Autoridad Judicial Griega (La Dikasteria). Es preciso recordar que la experiencia griega fue muy breve (menos de un siglo) y estuvo signada por la práctica de la esclavitud, la exclusión de las mujeres, los extranjeros y los ciudadanos "idiotas" (a quienes solo les interesaban los asuntos privados); también eran excluidos quienes no tuvieran solvencia económica, entre otros aspectos problemáticos que la alejan de cualquier modelo ideal.

Si bien existen estudios sobre administración pública en la Edad Media, siendo uno de los más destacados el reciente libro de Guerrero, (2021), bajo el rotulo: "*El imperio Bizancio. Biografía de un Estado Administrativo*"; estudia el campo de estudios desde el año 330

después de cristo hasta el año 1453, considerando esa experiencia administrativa como precursora de la modernidad, por racionalizar el servicio civil y la administración pública imperial en general. Desde el modelo APIP no se hace demasiado énfasis en esas perspectivas de foco racionalista, en sinergia con la tradición kantiana que pretendía que la razón por sí misma "le dictara leyes a la naturaleza"; de esta tradición partió la planificación normativa en la segunda mitad del siglo XX, con resultados controversiales en cuanto a participación, siendo un asunto reciente del cual se ocupan muchos estudios del área.

En esta misma línea, retomando las referencias históricas de la época medieval, vale la pena mencionar el discurso del año 362 del romano Mamertino, (2024), sobre lo que denominó *administratio res publicae* (administración de la cosa pública); la obra presumiblemente escrita en 1542, con edición de Giannotti, (1721), incluye también temas legislativos, judiciales y procedimientos deliberativos; o los trabajos de Altusio, (1990), donde ya diferenciaba en 1603 la administración pública de la administración privada en el marco del derecho romano. Estas obras, no se profundizan debido a que el foco de atención de esta investigación redundará en procesos de participación adelantados en el ámbito de la administración pública bajo un régimen democrático, o al menos auto declarado republicano.

La administración pública como campo de conocimiento fue un área racionalizada y sistematizada principalmente desde el siglo XVIII, pero en especial a partir de la Revolución Francesa de 1789. Respecto a este particular, sé encontró que la participación es un componente prácticamente indisoluble de la concepción republicana de la administración pública, ya que aparece desde sus mismos orígenes, en específico en la obra de Bonnin, (1808), como se revisa seguidamente:

Los principales esbozos sobre el tema de participación en el marco de una administración pública republicana se encuentran en obra titulada “*Compendio de Principios de Administración*”, tal vez la obra más reconocida de Charles-Jean Baptiste Bonnin (1808). Ese documento es considerado como el Magnum Opus, es decir, la obra primera y de mayor renombre histórico sobre administración pública; allí se encuentran no solo los primeros postulados sobre teoría de administración pública, sino que se afirma “*el principio de que los ciudadanos deben participar en los negocios públicos*” (Bonnin, 1834, p. 21). Gracias a que Auguste Comte –el fundador de la sociología– fue amigo de Bonnin desde 1829, sabemos por sus cartas que Bonnin fue encarcelado varias veces en su época debido a sus ideas; a principios de siglo XIX fue acusado y encerrado por declararse simpatizante de la revolución francesa, defensor de la soberanía popular, promotor del sufragio universal y de un Estado republicano fuerte y centralizado.

A efectos de dotar de mayor dinamismo al ejercicio de exploración de esta referencia bibliográfica, de gran importancia en la historia del campo disciplinar, se propone simular una entrevista con Charles-Jean Baptiste Bonnin, donde se le van a plantear algunas preguntas de manera secuencial y esquemática. Las respuestas del autor se extraen del contenido de su texto “*Compendio de Principios de Administración*”, en específico de la versión de 1834, traducida al castellano por J. M. Saavedra y producida por la imprenta madrileña de Don José Palacios.

Estimado Charles-Jean Baptiste Bonnin, podría definir ¿Qué es la administración pública?

La administración es el resorte que debe hacer sentir a los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno, y por ella se dirigen los hombres al bien; porque la administración es la base y el conservador de todo orden en la sociedad, y el garante de las perso-

nas y propiedades, aun en las cosas en que, por ser su acción menos directa, parece ser menos necesaria o tener menor marcada influencia (Bonnin, 1808: 20).

Definiré así la administración pública: Es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y las cosas (Bonnin, 1808: 37).

¿Pero cuál es su origen, desde cuándo hay administración pública?

La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento que existe pacto social, hay administración (Bonnin, 1808: 14). Se deduce con evidencia, que los métodos de organización que no proceden esencialmente de las leyes de la naturaleza política son un mal, y que, siendo consecuencia de falsos principios, no pueden ser admitidos como tales. (Bonnin, 1808: 16).

¿Cómo es entonces el conocimiento sobre administración pública?

Debe ser considerado como el conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación a las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés común... la administración es, por consiguiente, ciencia y arte” (Bonnin, 1808: 36).

¿Cómo has elaborado este Compendio de Principios de Administración?

Me propuse tratar la administración, como *ciencia* por lo respectivo a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como *arte* en cuanto a la aplicación de los principios, a la ejecución de las leyes, y como *institución política* en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras. Bajo estos tres

conceptos, deducidos de la naturaleza misma de las cosas, me prometí determinar la *doctrina administrativa*, y demostrar que sus principios constituyen una ciencia. (Bonnin, 1808: 21).

Estimado Charles, desde 1727 en el Imperio Alemán se imparte instrucción sobre Ciencias Cameralísticas y de Policía (Policey-Wissenschaft); también fueron publicados por Von Justi, (1784) [edición titulada en castellano "*Elementos Generales de Policía*" basada en el original de Johann Heinrich Von Justi de 1756], sus elementos que son considerados como tratados de administración pública desde una perspectiva científica. No obstante, tu publicación es el primer tratado de administración pública pensado para un Estado Republicano. En tu obra y pensamiento, ¿Hay lugar para los procesos de participación ciudadana en la administración pública?

Las leyes administrativas [no pueden] ser contrarias a la libertad, pues privan a los ciudadanos de su derecho natural a participar de los negocios públicos, les quitan el derecho político que les corresponde para el nombramiento de sus magistrados y los deja sin garantías contra el gobierno (Bonnin, 1808: 17). En nuestro régimen social, como en nuestras costumbres y espíritu creado por la revolución, existe hoy el principio de que los ciudadanos deben participar en los negocios públicos (Bonnin, 1808: 21).

Estimado Charles, ¿Por qué se pueden expedir leyes contrarias a este principio de participación?

[Por] este instinto despótico contra los ciudadanos, lo que es tenerlos sin cesar en prevención, cuando las leyes debieran velar siempre contra las usurpaciones de los gobiernos sobre ese temor mal disfrazado que se tiene a la democracia; cuando no es a ella a quien es preciso temer, [pues] es una potencia a quien es preciso reconocer" (Bonnin, 1808: 17).

No se goza sino de una libertad engañadora que oculta la servidumbre... Los ciudadanos quieren el goce de sus derechos: restitúyaseles el ejercicio de ellos y cesará ese temor mal disfrazado que se tiene a la democracia (Bonnin, 1808: 18). Tanto en la cámara como en el gobierno, han demostrado la misma ignorancia de la naturaleza de la administración: y solo han tenido una guerra de posición, en la que, sin cuidarse de la patria, de la libertad, ni de la naturaleza y principios de la administración, los dos partidos se han disputado el terreno, por cuya posesión cada cual de ellos pondría su salvación en la victoria (Bonnin, 1808: 18).

Pero si eso es lo que ocurre, entonces, ¿Cómo prevenir regímenes despóticos y las leyes inapropiadas que van en contra de los principios?

La administración y las elecciones son los dos órganos vitales de la comunidad: esto es cierto, en tanto grado, que, con un buen régimen administrativo y un buen método de elecciones, se puede desafiar impunemente un mal sistema de gobierno y leyes contrarias. (Bonnin, 1808: 29).

Desde 1794, gracias a la distribución de ejemplares de la Constitución Francesa y de las copias de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, por distintas partes de América Latina se influyó en los procesos de independencia republicana, y en la construcción de un ideal democrático que lleva ya más de 220 años en proceso de consolidación.

Mientras en la obra de Bonnin (1808) se publicaba en sus principios de administración pública, el postulado que dice "los ciudadanos tienen el derecho natural a elegir a sus magistrados y participar en los negocios públicos"; al mismo tiempo, en América Latina emergía un largo proceso emancipador que reclamaba desde hacía siglos exactamente eso: que los criollos, o personas nacidas en este continente, y no solo los españoles, pudieran participar del gobierno y los asuntos públicos.

Hacia 1808 Napoleón invade España, derroca al rey Fernando VII e impone como nuevo monarca a José Bonaparte. En América y España se desconoce la autoridad de José Bonaparte como legítimo soberano del reino. Este hecho fue punto de partida que permitió se diese una transformación de las dinámicas sociales, políticas y principalmente administrativas en el continente americano.

La administración de lo público, al final de la época colonial tenía como principales unidades administrativas para el ejercicio del gobierno, el Virreinato, la Real Audiencia y el Cabildo. Bajo el mando colonial español, estas unidades administrativas eran un despropósito, cometían injusticias cada día, actuaban con extrema lentitud, atrasos de muchos años en cumplimiento de deberes elementales, la administración pública era un caos, un desorden generalizado. Se enuncian brevemente a continuación esas unidades, para comprender como se transformaron con los procesos revolucionarios que pedían más participación en la administración de lo público, proceso que, después de muchas disputas, se concretó parcialmente mediante las independencias republicanas. El Cabildo era la unidad administrativa colonial más pequeña, estaba presente en las principales ciudades, ejercía el gobierno de los poblados como autoridad local, así como de sus respectivas jurisdicciones rurales. Si bien para esta época algunos intendentes, alcaldes y regidores de los cabildos, ya eran elegidos democráticamente, solo participaban algunos vecinos privilegiados de cada localidad. El virreinato fue la unidad administrativa más grande en toda América. Esta figura se creó en el marco de las reformas borbónicas orientadas desde la corte de España. Las reformas borbónicas estaban encaminadas a modernizar la administración pública, aumentar el control sobre la hacienda pública e imponer la eficiencia en los cargos, los cuales no podían seguir siendo vendidos abiertamente.

La real Audiencia, era un ente administrativo que ejercía autoridad de gobierno y a la vez como administrador de justicia, era una especie de tribunal supremo que proclamaba sentencias sobre los asuntos que se le presentaban. Para el desempeño de tales funciones, los principales cargos de la Real Audiencia eran los oidores; fue un órgano central de gobierno, que, aunque dependía del centro Virreinal, actuaba en la práctica con cierta independencia. De forma complementaria, existían unidades auxiliares de las funciones operativas de los asuntos administrativos y judiciales principales. Algunos de los entes encargados de esa ejecución administrativa fueron: oficinas de la Real aduana, oficinas de dirección de rentas, oficinas de administración de tabaco, Oficina de abastos, Casas de la moneda, Real casa de correos, Juntas de Policía, entre otras. La mayoría de estas unidades administrativas en teoría dependían de los virreinos, pero muchas operaron con gran autonomía. Es cierto que muchas de las prácticas administrativas de la época colonial fueron heredadas a las nuevas administraciones públicas, republicanas e independientes; un caso que llamo la atención en esta investigación fue el procedimiento de elección de autoridades locales en la Nueva Granada. Estas elecciones eran democráticas, es decir, podían votar y elegir todos los vecinos, pero se exigía como requisito hacer un juramento antes de votar, el cual estaba reglamentado por la Constitución de Cundinamarca de 1811 de la siguiente manera:

Se recibirá juramento a los que han de votar en esta forma: ¡Juráis a Dios por esta señal de la cruz y los Santos Evangelios que tocáis, proceder en la presente elección con imparcialidad y desinterés, sin conduciros por odio ni amor, mirando solamente al bien general, sufragando por las personas más honradas, de más probidad y discernimiento para conocer a los hombres, sin que os muevan las recomendaciones o sugerencias de otros, ni mira alguna de ambi-

ción o colusión? A que todos responderán: Sí juro. El presidente añadirá: si así lo hicieréis. Dios os ayudará y protegerá nuestra causa, y si no os lo demandará; y todos responderán: Amén (Estado de Cundinamarca, 1811: 172).

Aunque para esa época los conceptos y acepciones sobre ética pública no eran todavía muy claros, el procedimiento en mención resulta ser un ejemplo práctico que pretendió desde una base moral suprimir problemas como el clientelismo, la corrupción, la compra de votos, el fraude electoral, entre otros vicios propios de las democracias locales. Con los procesos revolucionarios y de independencia, las nuevas autoridades emancipadas en América Latina, en su mayoría, optaron por organizarse en Juntas de Gobierno, usualmente divididas en cinco o seis comisiones principales, siendo muy frecuentes las siguientes: Comisión de Guerra, Comisión de Hacienda, Comisión de negocios diplomáticos interiores y exteriores, Comisión de gracia, justicia y gobierno, Comisión de policía y comercio, entre otras. Estas formas de gobierno colegiado solían ser muy poco eficaces, pero se convirtieron en un laboratorio de experimentación, muchos errores y aprendizajes, con altísima mutabilidad durante varias décadas después de logradas las independencias.

Esta historia de las administraciones públicas en América Latina y su producción intelectual, es un eslabón perdido u omitido en la literatura académica del campo disciplinar. Ese proceso de experimentación en las administraciones públicas, con contextos cambiantes, con realidades ya complejas para las repúblicas nacientes en el siglo XIX, fueron la fuente de inspiración para dos destacados teóricos latinoamericanos de la administración pública Pinzón, (1847) y González, (1840). Estos pensadores escribieron cada cual obras de gran importancia, pero con profundas diferencias entre sí.

Por un lado, Cerbeleón Pinzón publicó en 1847 sus “*Principios sobre la Administración Pública*”, preparado en la Imprenta de J. Cualla y difundido desde Bogotá; este libro fue propuesto como una obra alternativa al texto de Charles-Jean Baptiste Bonnin, que para ya era: “utilizado hasta entonces en universidades y colegios provinciales”. Cerbeleón Pinzón fue muy respetuoso del derecho constitucional, de la división de poderes, fue teórico de la acción administrativa, que posteriormente derivaría en el concepto de gestión pública; fue teórico del control interno, reflexiono sobre lo que llamo la moral administrativa y la política de la administración pública, campos que desde su punto de vista no se podían separar como lo planteara la tradición anglosajona 60 años después. Cerbeleón Pinzón definió la administración pública, como el estudio de los hechos, en particular el orden de los hechos necesarios ejecutar y cumplir las leyes de un país. Este autor fue el precursor en América Latina de temas como la comunicación administrativa, la formación del personal administrativo y la vigilancia o el control administrativo. Sobre este tema del personal administrativo, en los eventos presenciales de la perspectiva APIP también ha destacado en el siglo XIX la obra del Chileno Pérez de Arce, (1884), en especial su libro titulado *El Administrador Público. Estudios sobre Principios Generales de Administración* (Pérez de Arce, 1884).

Es relevante destacar este libro de Pérez de Arce (1884), el primero dedicado a la formación de personal de los administradores públicos, donde el autor ya deja claro que debe ser una interdisciplinar; es decir, no solo incluir matemáticas, ingeniería o ciencias naturales, sino que el administrador público debe saber también de humanidades, estudiar la vida e intereses de lo ciudadano, saber de derecho público, de economía política, sobre higiene pública y sobre estadística aplicada. Esta obra de Pérez de Arce es muy notable, pero lamentablemente ha sido relegado por las Facultades

y Universidades que se han dedicado a formar en este tema.

Antes de seguir con la revisión de obras y autores latinoamericanos del siglo XIX, es oportuno hacer una acotación sobre el papel que estas obras han ocupado en la formación de servidores públicos. Existe una excepción a esa lamentable exclusión y subordinación histórica del pensamiento administrativo público latinoamericano: se trata de la labor hecha por una institución pública que desde el año 1958 si ha publicado obras de pensamiento nativas de la región, y ha incluido en sus currículos profesionales de administración pública algunas obras de pensadores latinoamericanos; se trata de la Escuela Superior de Administración de Pública de Colombia (ESAP). Se hace a continuación una referencia muy breve a este caso y las causas de que esto sea así:

Esta institución (la ESAP de Colombia), a pesar de estar inspirada en la *École nationale d'administration* (la ENA de Francia, fundada en 1945), nunca tomo un matiz elitista, sino que se apropió la premisa de fundación de la ENA que consistía en: democratizar el acceso a la función pública en el Estado a través de la formación, la capacitación y la selección por mérito de los funcionarios. Esta orientación, de carácter popular en el caso de la ESAP se ha debido en parte a que ha funcionado como universidad pública estatal descentralizada, promoviendo la profesionalización de los servidores públicos a nivel municipal y regional, llegando a los territorio profundos con carreras de grado y posgrado con fuerte impronta pragmática; esto facilitó la participación de muchas clases medias y bajas en la administración de lo público, en temas regionales y en asuntos locales durante más de 60 años.

No obstante, esta excepción que ha reivindicado los saberes administrativos públicos latinoamericanos olvidados probablemente haya tomado este perfil, entre otras razones, gracias a la influencia del famoso cura guerrillero, el Sr. Camilo Torres Restrepo, quien

se desempeñó como profesor y decano de la ESAP entre 1962 y 1965. Es preciso recordar que Camilo Torres Restrepo también participó en 1959, junto con Orlando Fals Borda, de la fundación de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional, con sede en Bogotá, una de las primeras de América Latina. Es conocida en la historia de la sociología la afinidad que tuvo Orlando Fals Borda con los sectores populares de la sociedad, y en especial el compromiso académico y político que tuvo con los campesinos y las comunidades proletarias agrícolas; su metodología denominada “investigación-acción participativa” ha sido enseñada durante décadas en la ESAP, y ha incorporado a la formación en administración pública una impronta metodológica que se preocupa por las necesidades de las clases populares, estando orientada a transformar la realidad de los sectores más marginados de la sociedad.

Retomando las referencias clásicas y alternativas sobre Administración Pública y Participación Ciudadana que se venían revisando, se recomienda la revisión complementaria de las obras del siglo XIX de autoría de: el mexicano De la Rosa (1853) ; del guatemalteco González Saravia (1888); del chileno Letelier, (1886), entre otras obras. Algunas de estas producciones, aunque tiene cientos de años, siguen siendo de difícil acceso, incluidas las de Uribe & Champeau (1899) y las obra de Vanegas (1922). Nótese que las fechas de producción de la mayoría de estas referencias clásicas y alternativas sobre Administración Pública latinoamericana, son precedentes en el tiempo a los escritos de clásicos del mundo anglosajón como Wilson (1887) o Goodnow (1900); esta producción latinoamericana también es muy anterior en el tiempo a los textos principales usados en el campo disciplinar como las de Weber, (1921), o los textos sobre burocracia escritos en 1929 por Gramsci (2013). Estas referencias clásicas, pero heterodoxas de origen latinoamericano, como

es observable, preceden por más de medio siglo a todos los autores de la década dorada de la teoría anglosajona de 1930 como Gaus, (1931) y White & Dimock (1936). Se deben mencionar como son casos especiales las obras destacadas de Laswell (1948), Simón (1947), Waldo (1955) y la obra publicada en 1975 de Frederickson (1990).

En este sentido, autores como Hood (1995) que la tradición anglosajona de teorías sobre administración pública sufre la crisis de identidad a partir de la década de 1970. No obstante, en América latina la segunda mitad del siglo XX es muy prolífica en teorías y transformaciones del Estado, gracias a muchos factores contextuales como las teorías de la CEPAL de la mano de autores como Lechner (1977) o Furtado (1966). También, ha sido muy importante la fundación de muchas Facultades y Escuelas de Administración pública y la proliferación de obras regionales sobre el tema en cantidades por miles, generando diversificación de los estudios en muchas ramas específicas como las políticas públicas, la gestión pública, la teoría organizacional; así mismo está la proliferación de los estudios específicos por áreas, tales como los sociológicos, econométricos, las distintas escuelas de planificación como la de Carlos Matus, las escuelas de Planeación Pública impulsadas por organismos internacionales, la gestión por proyectos, la gestión por procesos, la corriente de reforma modernizadora, las teorías comportamentales y de relaciones humanas, entre muchas otras. Parcialmente, esta dispersión se ha dado por la complejidad que vienen adquiriendo los problemas públicos que demandan nuevas herramientas, pero también se debe esa crisis de identidad generalizada, debido a la fuerza que tomaron las perspectivas ortodoxas, las cuales contradictoriamente son las que menos reconocen la historia del campo disciplinar. Esto ocurre muy claramente con el neoliberalismo y el gerencialismo, ya que estas perspectivas han tratado de imponer forzosa-

mente teorías y desarrollos propios del ámbito empresarial; desde esas corrientes han citado como clásicos a autores como Taylor, Fayol o los experimentos de Ford, cuando en realidad la teoría empresarial si ha hecho importantes aportes a la administración pública, pero han sido más relevantes los aportes clásicos de Beard (1919), Gulick & Urwick (1937), Stene (1942) o Wengert (1942).

No es posible negar una gran influencia de las teorías norteamericanas en el desarrollo de las administraciones públicas latinoamericanas. Sin embargo, desde la perspectiva heterodoxa APIP en el marco de la cual se inscribe este trabajo, al estar articulados de manera originaria con los planteos sobre participación ciudadana, se considera desde esta posición mucho más valiosas las obras y el pensamiento de autoras de "la madre fundadora" de la perspectiva postraditional o posmoderna. (Follet, 1941; Follett, 1896, 1918; Follett & Follett, 1924). Dado su desconocimiento en la región, vale la pena mencionar de forma explícita en este lugar, el título de algunas de las principales obras de Mary Parker Follet, entre las que destacan para el campo disciplinar: "*The Speaker of the House of Representatives* (1896) *The New State* (1918), *Creative Experience* (1924) o *Dynamic Administration* (1941), siguen siendo fuente de inspiración para autores contemporáneos de la administración pública como Farmer (2015), Stivers (2000), o el trabajo colectivo de los McSwite (2015), así como los ya clásicos en su corriente con libros de varias ediciones de Fox & Miller (1995), Harmon (2006), y el autor Argentino, tal vez la figura la más visible de la administración pública posmoderna Schmukler (2011, 2021, 2014, 2017); Algunas de sus obras han influenciado en esta perspectiva heterodoxa de cara a la construcción del presente y futuro del Estado, de las administraciones públicas y de la participación ciudadana en América Latina.

Senderos sinuosos y contradicciones contextuales de las referencias clásicas de la región

Como se ha observado, existe un conjunto de libros y experiencias que se han desarrollado prolíficamente en América Latina en el campo de la administración pública; la producción menos conocida de la región es probablemente la que se dio en el siglo XIX, cuando existían muy pocos desarrollos a nivel mundial. Sorpresivamente, muchos de esos argumentos podrían tener todavía plena vigencia en el siglo XXI. Por un tema de extensión, este trabajo no puede abordar todas esas obras de manera sustancial. No obstante, considerando la relevancia que le han dado varios autores contemporáneos a las múltiples ediciones del libro de Florentino González, a continuación, se explora con un poco de más profundidad las contradicciones contextuales de la época, y los senderos sinuosos de la vida y pensamiento de esta referencia clásica para la administración pública latinoamericana.

Las obras de Florentino González fueron publicadas en varios países de la región, y posteriormente se realizaron varias reediciones, hasta incluso 130 años después; desde las últimas décadas del siglo XX ha tenido buena recepción, especialmente en la década de 1980 y 1990, debido a la promoción del neoliberalismo en las administraciones públicas de la región. Como precursor de las perspectivas liberales de la administración pública, no pudo ver la influencia que tuvo su obra principalmente en su país de origen y a nivel regional en el siglo siguiente. Es preciso recordar que el contexto de emergencia de esta referencia teórica es la mitad del siglo XIX, donde el liberalismo era la perspectiva imperante; Florentino González fue un destacado representante de esta corriente, ya que fue promotor de la concepción de un Estado Regulador minimalista, que propendiese por la eficacia, la eficiencia, la austeridad y la intervención de la adminis-

tración pública solo en asuntos que fuesen considerados esenciales. Florentino González, a diferencia de Cerbeleón Pinzón y de Charles-Jean Baptiste Bonnin, no estaba muy de acuerdo con los postulados del derecho iusnaturalista; González hizo énfasis en otros temas como la promoción del federalismo, la descentralización y la administración situada en los territorios, y su inclinación en extremo liberal, hicieron que alejara de algunos de los postulados fundacionales del campo disciplinar. No obstante, la obra del Colombiano Florentino González es un clásico regional dentro de este Estado del Arte sobre administración pública, con su obra escrita en 1839, titulada como *“Elementos de Ciencia Administrativa: Bosquejo de un Sistema de Administración Pública para un Estado Republicano”*, fue publicada en Bogotá en 1840 y en Quito en 1847. Sobre esta obra, escribiría el Dr. Omar Guerrero, profesor titular de administración pública de la UNAM de México desde 1972, que la obra de González es *“una obra trascendental para la administración pública; un libro cuya aportación tiene alcances universales”*. (Guerrero, 1994, p. 7); en este sentido, Florentino González es considerado el padre de la administración pública en Iberoamérica y uno de los precursores a nivel mundial de la teoría en administración pública.

El reconocimiento de González se debe principalmente a ser pionero en todo el continente, ya que, en 1839, cuando escribía y daba lecciones con su obra, en Alemania aún seguían enseñando las mismas ciencias camariales y de policía que se difundían desde 1727; en Francia Bonnin había caído coyunturalmente en el olvido, y todavía faltaban más de medio siglo para que aparecieran los textos de Wilson (1887) o el de Goodnow (1900). Estas últimas obras son consideradas referenciales de la administración pública en el mundo anglosajón, pero son obras que ignoraron toda la producción intelectual generada en América Latina y que les precedió en varias ideas

durante más de medio siglo. González estuvo exiliado de Colombia en varias ocasiones, la última vez, antes de fallecer en Argentina, se mostró escéptico y deprimido, expresando que sus ideas nunca se implementarían en América Latina porque consideraba que las costumbres de sus pueblos lo hacía “*propensos al desorden, la indisciplina y el derroche*”; según él, todo esto era causa de los colonizadores que habían inculcado en la idiosincrasia latinoamericana ciertos principios desafortunados, habían sembrado en las personas la necesidad de seguir una figura papal o religiosa que le dictase preceptos morales, o la necesidad de un “Cesar” o caudillo a quien seguir y obedecer irracionalmente. Esa postura política contraria a liderazgos centralizados y dictatoriales, -entre otros motivos de conveniencia personal en lo político-, lo llevaron a participar en un atentado fallido contra Simón Bolívar en 1928, razón por la cual tuvo que salir del país en lo que constituiría su primera etapa de exilio.

En aquella época Colombia estaba aún sin desintegrar, y era el Estado más grande y poderoso de Suramérica; los territorios de Colombia incluían, aparte de las extensiones de la Colombia actual, también los territorios de lo que contemporáneamente es Venezuela, el actual Ecuador, la actual Panamá, los territorios de Guyana, Guyana Francesa, Surinam, parte de territorio peruano, parte de territorio brasileño, y parte de territorios de lo que actualmente es Costa Rica y Nicaragua. Se presume que por este motivo los Estados Unidos se propuso promover la división de Colombia, mediante una toma militar de la actual Panamá ya finalizando ese siglo, y antes mediante un financiamiento económico y apoyo militar a los separatistas, principalmente a los de Venezuela y Quito. Sobre este tema hay mucha tela para cortar y desborda el objeto de esta investigación.

Retomando la obra de González, para la que administración pública funcionase bien, según él, era necesario eludir las figuras caudi-

llistas, separar a la Iglesia de los asuntos del Estado, e inclusive apartarla completamente de cualquier gestión relacionada con los asuntos públicos. En la administración pública debería prevalecer la racionalidad y “*el movimiento administrativo*”, que sería, en términos contemporáneos, la gestión pública o la acción estatal. Esta propuesta no tuvo ninguna acogida en aquella época, donde la Iglesia ostentaba el monopolio de muchos servicios públicos. Florentino González fue un prolífico académico también en temas de descentralización administrativa, pero siempre fue polémico por su marcada perspectiva liberal y modernista que menospreciaba los saberes y costumbres propias de los indígenas, campesinos y afrodescendientes de América. Estas posturas pro europeas y modernistas le valieron un marcado rechazo por parte de estas colectividades, y casi pierde la vida en 1853, en un episodio donde unos artesanos con inclinaciones socialistas lo atacaron en el centro de Bogotá, cuando circulaba por la vía pública. En Colombia -su tierra natal-, después de 1839 pudo implementar algunas reformas desde cargos medios del Estado Colombiano, principalmente en la década de 1840; después se postuló a varios cargos de elección popular, no obstante, nunca pudo ganar ninguno vía votaciones democráticas porque no una figura popular. En 1859, y debido a cambios en la política gobernante, tuvo que salir nuevamente exiliado del país; se fue a vivir a Chile durante siete años, allí falleció su esposa, pero escribió diversos tratados en Derecho Público, los cuales le valieron la invitación de la Universidad de Buenos Aires, en Argentina, donde se desempeñó como docente en la Facultad de Derecho y vivió los últimos ocho años de su vida. El modelo de Administración Pública Liberal propuesta por Florentino González tuvo cierta influencia en varios países de la región, pero principalmente en el modelo del Estado Colombiano consolidado a finales del siglo XX. No obstante, esa postura marcadamente liberal y modernista

del autor tuvo sus dubitaciones al final de su vida, en concreto cuando conoció la experiencia paraguaya; mediante la interacción que González con diplomáticos estadounidenses, ellos le mostraron como el modelo Paraguayo había sido exitoso, en parte gracias a la inclusión de la población nativa, es decir, incorporando sin conflictos las tradiciones locales guaraníes, y otras características culturales y comunitarias propias del territorio.

Hacia el año 1860, ese modelo económico y administrativo había hecho del Paraguay un país muy desarrollado en la Región. Para aquella época, Paraguay era una referencia regional porque no tenía deuda externa, ya había tendido el primer ferrocarril de América Latina y el primer telégrafo; tenía sus propios Astilleros donde construía sus propios barcos, las primeras factorías industriales, las primeras armerías de la región, centros de producción de telas y calzados de gran calidad que vendía como productos con agregado a Europa. Ese modelo de Paraguay desapareció con el exterminio masivo causado por la guerra de la Triple Alianza, la cual culminó en el año 1870.

Reflexiones complementarias y de cierre

Otro evento histórico que aparece como referencia recurrente de los promotores contemporáneos de la participación en la administración pública latinoamericana, es la Commune de París de 1871. Ese movimiento de revuelta instauró el primer gobierno autogestionado en la historia. Ese gobierno fue constituido por 92 miembros de un Consejo Comunal, entre los cuales se incluían obreros, artesanos, pequeños comerciantes, médicos, periodistas, políticos, entre otras profesiones. Tal gobierno duró apenas 60 días, pero entre sus decretos destacan: la autogestión de las fábricas abandonadas, la creación de guarderías para los hijos de las obreras y, el ideal del Estado Laico. También se decretó la obligación de las iglesias de acoger las asambleas de vecinos y de sumar-

se a las labores sociales, se promovió la defensa de lo común, evitaron la discriminación de la mujer y se dieron los mismos derechos a los inmigrantes (Ceamanos, 2021). Ese movimiento de revuelta de la Commune de París de 1871 fue ferozmente reprimido, y muchos de sus decretos nunca se implementaron. Según estimaciones de Ceamanos (2021), fueron asesinadas más de 20.000 personas solo en la primera semana, y en total fueron exterminadas alrededor de 35.000 personas por estar involucradas o de alguna manera relacionadas con la Comuna de París. No obstante, sus repercusiones persisten en el tiempo e incluso han tenido impacto en los procesos de participación en las administraciones públicas del siglo XXI.

Aunque puede parecer exagerada o forzada, lo cierto es que la Commune de París, ha sido una referencia recurrente y persistente por parte de algunos funcionarios que implementaron los primeros presupuestos participativos en el año 1989 en Brasil, específicamente en la Prefeitura do Porto Alegre. Aunque transcurrieron más de 130 años entre cada evento, la ocurrencia de la Commune en 1871 sigue siendo una referencia que se escucha con frecuencia en los pasillos de instituciones locales como la Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, o entre otros entes locales como la Prefeitura. ¿Por qué ocurre esto? ¿Por qué no se citan mejor los modelos de administración pública y democracia directa que vienen funcionando de manera constante desde el siglo XIV, en lugares como la Confederación Helvética?

Las perspectivas post-tradicionales de la administración pública, aventuran, desde sus argumentos, algunas explicaciones para este fenómeno: En ese sentido Kolbert (2017), explica en una nota de diario, por qué los hechos no cambian nuestras mentes; ilustra esta cuestión mediante la construcción discursiva autorreferencial, la cual hace que hace las personas -y también las 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. Sería por esto que los primeros implementadores de los presupuestos participativos referencias a eventos y obras afines a su ideología, y no a los de la Confederación Helvética, ya que allí hay tanta tradición, discriminación y prácticas de derecha, que incluso las mujeres siguen perdiendo el apellido al casarse en pleno siglo XXI; son arreglos institucionales con los cuales ellos no sienten mucha afinidad.

En una línea argumentativa similar están los planteamientos de Stivers (2000), perteneciente a la perspectiva postradicional, específicamente en su texto sobre la teoría de la administración pública como discurso; para esta autora un evento ideográfico que puede darse en el ámbito de la administración pública, tiene la posibilidad de constituirse como un escenario en el cual puede florecer el pluralismo democrático; allí, a través de la puesta en escena de los distintos discursos, sea posible detener o redirigir el curso de una acción pública en concreto.

Por su parte, en otro texto, los McSwite (2006) 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. Así mismo, los McSwite (2015) hacen una ponderación de los avances y las limitaciones de la perspectiva postradicional, rebelándose contra la artificialidad del saber y haciendo una invitación a la administración pública a reflexionar sobre su naturaleza, sobre los vínculos existentes entre la fundamentación de elementos como la burocracia y la democracia. Sus obras invitan a ponderar el cuidado mutuo que se deben entre sí los humanos, inclusive incorporando aspectos como el tema del inconsciente colectivo,

u otros más complejos en el marco esa invitación reflexiva sobre los significados y la acción en el marco de la administración pública.

Uno de los autores destacados de la perspectiva postradicional y más influyentes para la perspectiva APIP, es la obra de Farmer (1995). Este autor primero incursionó en el área son su texto sobre el lenguaje de la administración pública; allí abordó temas como el discurso -o lenguaje- moderno, propio de la burocracia, así como las posibilidades alternativas a la hora de explicar aspectos como los procesos políticos, económicos, de relaciones sociales e incluso las cuestiones psicológicas que se dan al interior del campo. Para lo anterior, propuso 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 entre autores de manera convergente, recopilando variados aspectos de las perspectivas heterodoxas y sintetizando lo que denomina el pluralismo epistémico.

De manera complementaria, en otra obra de Farmer (2015) plantea una crítica al Modelo de Negocio Americano (el ABM en inglés, haciendo un juego de palabras con IBM), el cual tiene sitiada a la administración pública con una postura anti gobierno, que pretende privatizar y "ataca" tanto a escala micro como en lo macro. En ese orden de ideas, el autor plantea la necesidad de que los teóricos de la administración pública "contra ataquen" en defensa de su campo, para lo cual David Farmer propone en el texto cinco 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 mi-

tos 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. Finalmente, es imprescindible enunciar el papel de la obra de Follett (1918) y su perspectiva integradora de la administración pública, la cual incluía una concepción participativa sobre el individuo y sobre el progreso social. Se destaca también el papel activo y preponderante a las personas como actores o constructores de su propia experiencia y realidad, así mismo el rol de la administración pública como esencial para el orden democrático, según el pensamiento de Follet el cual parece muy vigente a nuestra época contemporánea y nuestras realidades. En el caso de Follet vemos coincidencias con los argumentos de otras heterodoxias latinoamericanas, como los modelos sociales populares o neweberiana, donde los autores y prácticas de participación y las administraciones públicas tiene gran preocupación por las necesidades de las personas, antes que por la eficiencia organizacional o el aumento de las ganancias del sistema financiero.

Desde la posición epistémica de este trabajo, se considera que estas perspectivas heterodoxas son realmente útiles pensar y construir el presente y el futuro del Estado en América Latina. Esta época marcada por las tecnológicas de comunicación e información propias de la cuarta revolución industrial, está llena de inteligencia artificial, computación cuántica, la biotecnología, el internet de las cosas, impresión 3D, mucha nanotecnología; pero tiene poco humanismo, mucha desigualdad so-

cial, más egoísmo, se corona el psico poder, la eco-política en sus dimensiones clara y oscura; también nos quedan pendientes los análisis de las obras que tratan a las teorías musicales como teorías para la organización de lo público. Finalmente, han sido todavía omitidos en este documento los aportes de la filosofía de los pueblos originarios de América Latina (o Abya Yala como la llaman ellos); allí hay aportes destacados a la construcción de nuevos indicadores públicos, pero principalmente aportes filosóficos y ontológicos relevantes sobre la forma en que se concibe la administración de lo público y la participación de las personas en estos asuntos.

Este artículo de investigación es apenas una manifestación que pone en la palestra la existencia de un pluralismo epistémico que históricamente ha sido omitido, marginado y relegado por el solo hecho de tener como origen América Latina, o por el solo hecho de no ser ortodoxo. Este documento solamente se presenta como un abre bocas para dar a conocer perspectivas heterodoxas, alternativas y emergentes en el desarrollo del campo de la administración pública y su vinculación con los procesos participativos; quedan muchos cabos sueltos, muchas por cuestiones por responder, por un límite de extensión ahora no podemos explorar y comparar todas sus aristas en sus diversas dimensiones, por ejemplo las diferencias de técnicas e indicadores que usan unas y otras perspectivas, pero esperamos poder aportar a esos debates en próximas entregas.

Referencias bibliográficas

- Altusio, J. (1990). *Política*. Madrid: CEC.
- Beard, C. A. (1919). Public employment. *Nat'l Mun. Rev.* 8, 26.
- Ceamano, R. (2021). *La Comuna de París: 1871*. Los Libros De La Catarata.
- De la Rosa, L. (1853). *Ensayo sobre la administración pública de Mexico: Y medios de mejorarla*.

- Estado de Cundinamarca. (1811). *Constitución de Cundinamarca*. Santafé de Bogotá.
- Farmer, D. J. (1995). *The language of public administration: Bureaucracy, modernity, and post-modernity*. Alabama: University of Alabama Press.
- Farmer, D. J. (2015). *Public administration in perspective: Theory and practice through multiple lenses*. London: Routledge.
- Follett, M. P. (1896). *The speaker of the House of Representatives*. London and Bombay: Longmans, Green and Company.
- Follett, M. P. (1918). *The new state*. London: Longmans London.
- Follet, M. P. (1941). Dynamic organization. *The Collected Papers of Mary Parker Follet*. New York: Harper.
- Follett, M. P. & Follett, M. P. (1924). *Creative experience* (Vol. 7). New York: Longmans, Green and company New York.
- Fox, C. J. & Miller, H. T. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. New York: SAGE Publications.
- Frederickson, H. G. (1990). Public administration and social equity. *Public Administration Review*. 50 (2).
- Furtado, C. (1966). *Organización y administración del planeamiento*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gaus, J. M. (1931). Notes on administration: The present status of the study of public administration in the United States. *The American Political Science Review*. 25 (1): 120-134.
- Giannotti, D. (1721). *Della repubblica fiorentina di messer Donato Giannotti libri quattro*.
- González, F. (1994). *Elementos de ciencia administrativa, comprende el bosquejo de un sistema de administración pública para un estado republicano*. Colombia: Edición Contemporánea: Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, ESAP.
- González Saravia, A. (1888). *La Administración Pública. Curso de Derecho Administrativo*. Ciudad de Guatemala: Establecimiento tipográfico de La Unión.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration: A study in government*. London: Macmillan.
- Gramsci, A. (2013). *Textos de los cuadernos de 1929, 1930 y 1931. Antología Antonio Gramsci. Quinta reimpresión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Guerrero, O. (1994). *Estudio Introductorio a la obra de Florentino Gonzalez. Elementos de ciencia administrativa de 1840*. Colombia: Edición Contemporánea: Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, ESAP.
- Guerrero, O. (2021). *El Imperio Bizantino. Biografía De Un Estado Administrativo*. Cuadernos del Seminario. Disponible en: <https://www.omarguerrero.org/libros/ImperioBizantino.pdf>
- Gulick, L. & Urwick, L. (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Harmon, M. M. (2006). *Public administration's final exam: A pragmatist restructuring of the profession and the discipline*. Alabama: University of Alabama Press.
- Hood, C. (1995). Emerging issues in public administration. *Public administration*. 73 (1): 165-183.
- Huamán Poma, F. (1615). *Primer Nueva Crónica y Buen Gobierno. Manuscrito*. Disponible en: <http://archive.org/details/primer-nueva-coronica-y-buen-gobierno-manuscrito>
- Jacq, C. (1981). *El Egipto de los grandes faraones*. París: Universidad de París IV -Collège de Sorbonne. Disponible en: <https://www.lecturalia.com/libro/1371/el-egipto-de-los-grandes-faraones>
- Jacq, C. (1988). *El Egipto de los grandes faraones: La historia y la leyenda*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=221059>
- Jacq, C. (1993). *El juez de Egipto*. Disponible en: <https://www.planetadelibros.com.ar/libro-el-juez-de-egipto/336212>
- Jacq, C. (2005). *La masonería: Historia e iniciación*.

- Kolbert, E. (2017). Why facts don't change our minds. *The New Yorker*. 27, 47.
- Laswell, H. D. (1948). *The structure and function of communication in society. The communication of ideas*.
- Lechner, N. (1977). La crisis del estado en América Latina. *Revista mexicana de Sociología*. 389-426.
- Letelier, V. (1886). *De la ciencia política en Chile*.
- Lichtheim, M. (2006). *Ancient Egyptian Literature: Volume I: The Old and Middle Kingdoms*. California: University of California Press. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctt1pp1ht>
- Mamertino, C. (362d. C.). *Administratio res publicae, III Gratiarum actio di Panegyrici Latini*. En *Wikipedia, La enciclopedia libre*. Disponible en: https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Panegyrici_Latini&oldid=161287735
- McSwite, O. C. (2006). Public administration as the carrier of the new social bond. *Administrative Theory & Praxis*. 28 (2): 176-189.
- McSwite, O. C. (2015). *Invitation to public administration*. London: Routledge.
- Pérez de Arce, H. (1884). *El Administrador Público. Principios Generales de Administración*.
- Pinzón, C. (1847). *Principios sobre administración pública*.
- Schmukler, R. (2011). Tiempo y organización: La condición musical de la teoría y la práctica organizacional. *Universidad Católica Argentina (UCA) - Tesis doctorales*. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/169>
- Schmukler, R. E. (2014). Importancia de las ideas en el Gobierno y la Administración Pública de nuestro tiempo. *Ciencias Administrativas*. 2.
- Schmukler, R. E. (2017). Pluralismo epistémico y pluralismo político: La gestión de la república. *Ciencias Administrativas*. 5.
- Schmukler, R. (2021). Infiltración, exclusión y posverdad: La Administración Pública frente a la trinidad nefasta del gobierno-en-contexto. *Estado Abierto*. 13.
- Simón, H. A. (1947). A Comment on "The Science of Public Administration". *Public Administration Review*. 7 (3): 200-203.
- Stene, E. O. (1942). Legislative considerations in organizing regulatory agencies. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 221(1): 49-55.
- Stivers, C. (2000). *Bureau men, settlement women: Constructing public administration in the progressive era*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Uribe, A. J. & Champeau, E. (1899). *Tratado de derecho civil colombiano: Tomo primero: De las personas*.
- Vanegas, J. (1922). *Elementos de administración pública*. La Cruzada.
- Von Justi, J. H. G. (1784). *Elementos generales de policía*.
- Waldo, D. (1955). *The study of public administration*.
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Wengert, E. S. (1942). The study of public administration. *American Political Science Review*. 36 (2): 313-322.
- White, L. D. & Dimock, M. E. (1936). *The frontiers of public administration*.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*. 2 (2): 197-222.