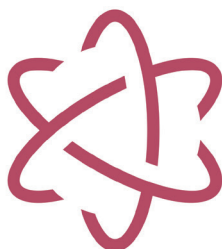




**Revista de Administración
Publica del GLAP**
RAP-GLAP





ISSN-E: 2590-5333 / volumen 5 número 8, 2021 / Páginas: 3-5

Comité científico

Adrián Velázquez Vázquez, University of La Verne – Estados Unidos

Ariel Ramírez, Universidad de Chile – Chile

Bianor Scelza Cavalcanti, Fundação Getúlio Vargas - Brasil

Edgar Varela Barrios, Universidad del Valle – Colombia

Fernando López Parra, Instituto de Altos Estudios Nacionales – Ecuador

Luis Solari de la Fuente, Universidad Católica Sedes Sapientiae – Perú

Rubén Darío Echeverri, Universidad del Valle – Colombia

Comité editorial

Edgar Varela Barrios

Director

César Rojas Alfonso

Editor en Jefe

Rubén Darío Echeverri

Coordinador Editorial

Eleonora Alzate Tijerino

Secretaria editorial y de Traducción

Ernesto Piedrahita

Asesor editorial y de Comunicaciones

Jorge Alejandro Soto Perez

Diseño y diagramación

Soporte Editorial del *International Institute of Administrative Sciences (IIAS)*

Paul Joyce, IIAS Publications Director

Fabienne Maron, IIAS Scientific Administrator

Sofiane Sahraoui, IIAS General Director

Editorial Fundación Cianara



Descripción

La Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP es un medio de comunicación internacional publicado en formato digital cuyo objetivo principal es la divulgación de productos de investigación, artículos, ensayos y reseñas en las áreas de la Administración Pública y de las Políticas Públicas. Otro de sus objetivos es constituirse en escenario de debates de las tendencias nacionales e internacionales, propiciando la reflexión sobre comparaciones y análisis acerca de las nuevas técnicas y enfoques en el campo de la Administración Pública, con el fin de generar un diálogo entre académicos y profesionales.

La revista está dirigida a investigadores, académicos y profesionales en los campos de estudio de la Administración Pública y las organizaciones públicas, así como a dirigentes, empresas públicas y privadas, emprendedores, administradores de empresas y de negocios y estudiantes de pre y de postgrado de diversas disciplinas.



Acerca del IIAS

El *International Institute of Administrative Sciences* (IIAS) es una organización internacional sin fines de lucro con fines científicos y una federación de Estados miembros, secciones nacionales y centros de investigación académica que elaboran conjuntamente soluciones de Administración Pública para los desafíos políticos de la época.

El IIAS se estableció en 1930, con sede en Bruselas (Bélgica). Su visión es ser un actor clave en el establecimiento de la agenda de gobierno a nivel mundial. Facilita proyectos de colaboración y estratégicos con los miembros y asociados. Acredita los programas de capacitación tanto académicos como profesionales, de acuerdo con las normas de las mejores prácticas de gestión pública y organiza eventos de alto impacto en los que participan tanto la administración pública como el mundo académico.

Es también un holding de instituciones internacionales y regionales autónomas (IASIA, EGPA, AGPA y LAGPA).

- The European Group for Public Administration (EGPA)
- International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA)
- Latin American Group for Public Administration (LAGPA)
- Asian Group for Public Administration (AGPA)



Contenido

Editorial

CÉSAR ROJAS ALFONZO	7
-------------------------------	---

Artículos de Investigación Científica

Public Administration and Policy Analysis in Latin America: Diffusion of Models and Resistance to Change <i>Administración Pública y análisis de Políticas Públicas en América Latina: difusión de modelos y resistencia al cambio</i>	9
LEONARDO SECCHI	
NICKOLAS ANDRADE DE ASSIS	
LUCIANO BUSARELLO	
FLÁVIO FACHA GASPAR	
Brasil	

Políticas públicas para adolescentes en conflicto con la ley penal en Santiago de Cali – Colombia <i>Public Policies for Adolescents in Conflict with Criminal Law in Santiago de Cali – Colombia</i>	25
CHRYSTEL CATAÑO URQUIZA	
BAIRON OTÁLVARO MARÍN	
Colombia	

Artículos de Reflexión

Políticas públicas y retos fiscales del tercer sector en Puerto Rico <i>Public Policies and Fiscal Challenges of the Third Sector in Puerto Rico</i>	39
LUZ MAIRYM LÓPEZ RODRÍGUEZ	
Puerto Rico	

Un análisis del proceso de vacunación contra la COVID-19 en Brasil a la luz de la actuación gubernamental y del arreglo federativo <i>An Analysis of Brazil's COVID-19 Vaccination Process in Brazil, Considering Governmental Behavior and Federal Arrangements</i>	54
MICHELLE FERNÁNDEZ	
Brasil	

Crisis de civilización. Pandemia y reproducción sistémica <i>Crisis of Civilization. Pandemic and Systemic Reproduction</i>	65
PATRICIO RIVAS	
Ecuador	

Reseñas	81
Eventos	83
Instrucciones a los autores	85
Agradecimientos	92



Editorial

Nuevos y originales estudios de políticas públicas en el entorno latinoamericano son presentados en este número de la revista del LAGPA por parte de analistas y expertos de Brasil, Puerto Rico, Ecuador y Colombia. Los tópicos que aparecen en la presente edición afrontan estudios que van desde los niveles nacionales hasta los ámbitos locales, todos ellos de gran impacto y actualidad. Seguramente, los tópicos tratados no solo serán atractivos para los lectores del continente, pero también para muchos de otras latitudes porque se aplican a asuntos que son motivo de indagación, investigación científica y reflexión en ciudades y países de muy diversas características sociopolíticas y culturales.

Se presenta en esta edición un análisis panorámico latinoamericano sobre la administración pública y Análisis de Políticas Públicas que se enfoca en la difusión de modelos y resistencia al cambio. Es un ambicioso estudio presentado por Leonardo Secchi (líder investigador), Luciano Busarello, Nickolas Andrade de Assis y Flávio Facha Gaspar, miembros del grupo de investigación Callipolis de la Universidad de Santa Catarina en Brasil. El equipo de especialistas estudia la adopción de paradigmas de administración pública y tradiciones de análisis de políticas públicas en los gobiernos nacionales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y México. También revisa la influencia externa de comunidades epistémicas de Política y Gestión Pública, organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Y comprueba que la principal resistencia al cambio en los gobiernos nacionales está relacionada con los factores culturales e institucionales.

En su artículo sobre el proceso de vacunación contra la COVID-19 en Brasil a la luz de la actuación gubernamental y del arreglo federativo, Michelle Fernández de Oliveira. Profesora e investigadora de la Universidad de Brasilia, detalla el difícil escenario de Brasil en el contexto de la pandemia de la COVID-19, marcado por una crisis con disputas de liderazgos para buscar responder a la interrogante de cómo se ha desarrollado el proceso de vacunación contra la COVID-19 en Brasil. Se evidencia en el análisis la ausencia de coordinación del Ministerio de Salud en el enfrentamiento a la pandemia en Brasil que ha generado un proceso deficitario de vacunación, marcado por pocas dosis de vacuna y ausencia de un plan objetivo de implementación de la vacunación en escala nacional.

Las políticas públicas y los retos fiscales del tercer sector en Puerto Rico es el tema central del estudio presentado por Luz Mairym López Rodríguez, catedrática asociada de la Universidad de Puerto Rico. Se enfoca en el reto de recaudación de fondos internos y externos por parte de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) y las políticas públicas para mitigar riesgos y fortalecer al tercer sector, la reducción de fondos aprobados, los desembolsos tardíos, la competencia por fondos y la limitación de fondos no restrictos son elementos del de la investigación exploratoria que identifica y evalúa políticas públicas aprobadas en Puerto Rico, del 2004 al 2018. Presenta además recomendaciones de políticas públicas para mitigar algunos de los retos en los que el gobierno tiene algún control.

Crisis de civilización. Pandemia y reproducción sistémica, es el título del *paper* presentado por Patricio Hernán Rivas Herrera, profesor en la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales-Ecuador el cual apunta a comprobar que hay vinculación entre la Covid-19, situaciones de hambre y estallidos sociales, así como estancamiento económico, por ello plantea la construcción de originales políticas de consensos y acuerdos desde la larga tradición del bienestar social y la estabilidad institucional.

Aspectos que caracterizan las políticas públicas para adolescentes en conflicto con la ley penal en Santiago de Cali – Colombia son presentados en un artículo de autoría de Bairon Otálvaro Marín, Profesor y director del programa de Administración pública de la Universidad del Valle y Chrystel Cataño Urquiza, economista colombiana experta en temas de políticas públicas municipales. Los autores identifican estigmas y estereotipos que asocian lo juvenil como principal generador del conflicto social y estudian aspectos de los modelos de castigo impuestos en la ciudad de Cali, frente a las conductas delictivas, entre las cuales se encuentra el aumento de los espacios de reclusión para “menores infractores de la ley”. El documento identifica vacíos en el componente de resocialización de los adolescentes infractores.

Esperamos que, tanto las temáticas como la originalidad de los enfoques aplicados, sean de interés para los lectores con formación en políticas públicas y ciencias políticas, así como para otros que ven en estas investigaciones, opciones de visiones de realidad que complementan o ponen en cuestión sus conocimientos en otras áreas y disciplinas del saber.

César Rojas Alfonso
EDITOR EN JEFE

Ernesto José Piedrahita
ASESOR EDITORIAL Y DE COMUNICACIONES





Public Administration and Policy Analysis in Latin America: Diffusion of Models and Resistance to Change

Administración Pública y análisis de Políticas Públicas en América Latina: difusión de modelos y resistencia al cambio

LEONARDO SECCHI^{*1}

LUCIANO BUSARELLO^{}**

NICKOLAS ANDRADE DE ASSIS^{*}**

FLÁVIO FACHA GASPAR^{**}**

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de investigación.

Recibido: 12/08/2021

Revisado: 30/13/2021

Aceptado: 11/10/2021

Abstract

This paper aims to study the adoption of Public Administration Paradigms (PAP) and Public Policy Analysis Traditions (PAT) in the national governments (executive power, direct administration) of the following Latin American countries: Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Peru and Mexico. We focused on the triggers for change and institutional barriers for the adoptions of PAP and PAT. Data collection was carried out through document analysis and semi-structured interviews with scholars and practitioners of public administration and policy analysis from the selected region, totaling 14 interviews. Within the scope of Public Administration Paradigms, the research was based on the following paradigms: patrimonialism, bureaucratic Weberian, New Public Management and Public Governance. Regarding Policy Analysis Traditions, the study adopted the distinction between incrementalism, rationalist and argumentative approaches to policy analysis. The study shows that there is a hybridization of these Paradigms and Traditions, each adapted to the reality of the countries. The external influence of epistemic communities of Public Policy and Administration, and international organizations, such as the World Bank, the International Monetary Fund and the Inter-American Development Bank, are presented as key factors for policy/model diffusion. The main resistance to change with national governments is related to cultural and institutional factors, mainly path dependence on the established bureaucratic model and predominance of incremental models of policy analysis, even though there is dissemination of rationalist practices especially in technically intense "island of excellence", at the national governments and their agencies. The diffusion of argumentative policy analysis and public governance principles is perceived in discourse and in practice in a few countries. This recent diffusion is, nonetheless, depend on the political leadership in charge of the National Government to promote an open and integrative approach to public affairs.

¹ *Professor associado, Departamento de Administração Pública, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Florianópolis) e Doutor em Estudos Políticos pela Universidade de Milão (Milano – Itália). Grupo de Pesquisa Callipolis – Políticas Públicas e Desenvolvimento. leonardo.secchi@udesc.br

^{**} Bacharel em Administração Pública no Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Grupo de Pesquisa Callipolis – Políticas Públicas e Desenvolvimento. E-mail: luciano.busarello19@gmail.com

^{***} Bacharel em Administração Pública no Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Grupo de Pesquisa Callipolis – Políticas Públicas e Desenvolvimento. E-mail: nickolas.assis@edu.udesc.br

^{****} Graduando em Administração Pública no Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Grupo de Pesquisa Callipolis – Políticas Públicas e Desenvolvimento. E-mail: flaviofachagaspar9@gmail.com

Cómo citar: Secchi, L. (2021). Busarello, L. (2021). Andrade de Assis, N. (2021) y Facha Gaspar, F. (2021).

Public Administration and Policy Analysis in Latin America: Diffusion of Models and Resistance to Change.

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, 5(8), páginas 9–24.

Keywords: Public Administration Paradigms, Policy Analysis Traditions, Policy Diffusion, Latin America.

Resúmen

Este artículo tiene objetivo analizar la adopción de Paradigmas de Administración Pública (PAP) y Tradiciones de Análisis de Políticas Públicas (TAP) a nivel de gobierno nacional (poder ejecutivo, administración directa) en los siguientes países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y México. El estudio se centró en los factores desencadenantes del cambio institucional y las barreras para la adopción de PAP y TAP. La recolección de datos se realizó mediante el análisis de entrevistas semiestructuradas a académicos y especialistas en Administración Pública y Análisis de Políticas Públicas de la región seleccionada, totalizando 14 entrevistados. En el ámbito de los Paradigmas de la Administración Pública, la investigación se basó en los siguientes paradigmas: patrimonialista, burocrático, nueva gestión pública y gobernanza pública. Con respecto a las tradiciones del análisis de políticas públicas, el estudio adoptó la distinción entre enfoques incrementalistas, racionalistas y argumentativos para el análisis de políticas públicas. El estudio evidenció la existencia de hibridación de PAP y TAP, cada una adaptada a la realidad de los países. La influencia externa de comunidades epistémicas de Política y Gestión Pública, organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, se presentan como los actores clave para la difusión de modelos. La principal resistencia al cambio en los gobiernos nacionales está relacionada con los factores culturales e institucionales, principalmente el *path dependence* del modelo burocrático y el predominio de modelos incrementalistas de análisis de políticas públicas, incluso con la difusión de prácticas racionalistas especialmente en sectores con intensidad técnica (islas de excelencia). La difusión del análisis argumentativo de las políticas públicas y los principios de la gobernanza pública se perciben en pocos países. Esta reciente difusión depende, sin embargo, del liderazgo político a cargo del Gobierno Nacional para promover un enfoque abierto e integrador de gestión pública.

Palabras clave: Paradigmas de Administración Pública, Tradiciones de Análisis de Políticas Públicas, Difusión de Políticas. América Latina.

Introduction

Public Administrations from different countries face similar policy and management hardships and they create similar solutions to these problems. Public Policy and Administration studies focus on concepts, processes, government systems, public policies, and institutions in certain countries (or subnational entities), to identify standards and good practices.

Jeisat (2005, 2011) argues that most internationally published studies in Public Administration focus on countries from Europe, Asia, and North America. The same conclusion was reached by Geva-May, Hoffmann and Muhleisen (2018) about policy research. The authors explicitly indicate a lack of comparative publications from the Global South, in general, and from the Latin American region, specifically. This shortage of publications hinders the diffusion of knowledge and administrative solutions across Latin American countries, and from Latin America to the Global North.

The objective of this paper is to analyze the adoption of different Public Administration Paradigms (PAP) and the Policy Analysis Traditions (PAT) in Latin American national governments.

Public Administration Paradigms (PAP) are organizational and relational models adopted by the Public Administration with a reasonably coherent set of values, doctrines, and justifications (Hood & Jackson, 1991; Barzelay, 2001). The four dominant paradigms adopted in different countries, and recognized in the international literature, are the patrimonialist public administration, the Weberian Bureaucratic model, the New Public Management, and Public Governance.

Policy Analysis Traditions (PAT) are methodological approaches to the formulation of policies, adopted by policymakers to understand a public problem and to build a corresponding policy recommendation (Dunn, 1981; Weimer, 1998; Fischer, 1998). Three prescriptive policy analysis traditions have established in theory and governmental practice: incrementalism, rationalist policy analysis, and argumentative (post-positivist) policy analysis (Lindblom, 1959; Weimer & Vining, 2011; Fischer & Gottweiss, 1993).

Latin America countries share similar cultural and political-administrative characteristics (Spink, 1997; CLAD, 1998; Marini, 2002; Nef, 2003; Klinksberg, 2005; Ackerman, 2007; Ramos & Milanese, 2017; Motta & Bandeira, 2018; Peters, Fontaine & Mendez, 2018). At the same time, Latin American countries present a variation in population and territory size, which reflects on how centralized/decentralized

national administration are and their responsibilities for designing and implementing public policy. To reach common denominators of analyzes, this study focused on the most populated countries in Latin America: Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, México, and Peru.

After this introductory section, this article is organized in the following sections: theoretical references on Public Administration Paradigms and Policy Analysis Traditions, the methods for data collection and analysis, the empirical analysis, and conclusions.

Public administration paradigms

Public Administration Paradigms (PAP) are composed by theories, methods, and tools for the management of public organizations. PAP is backed by doctrines, justifications, and values (Hood & Jackson, 1991). The doctrines are prescriptions for actions, the justifications are the reasons for the application of doctrines, and the values are normative directions that inform both justifications and doctrines. To give an example, a prescription for privatization of a certain public agency, must be accompanied by a justification that a private entity is potentially able to provide a less expensive service to a target population. The “less expensive” justification for the privatization doctrine has an underlying efficiency value attached to it.

The theories, methods, and tools to implement a PAP are related to public management policies, and the design of programmatic organizations (Barzelay, 2001). Public management policies are institutional rules and routines related to areas such as expenditure planning and budgeting, human resource management, organization and methods, procurement, and audit and evaluation. The design of programmatic organizations is related to how the public entity chooses to deliver public service, in variations of centralization/decentralization of direct provision, privatization, marketization, interorganizational/networked policy implementation. (Barzelay, 2001).

The theory of public administration has established four ideal-typical PAPs that have been

implemented by national or subnational public entities worldwide. They are patrimonialism, the Weberian bureaucratic administration, New Public Management, and Public Governance (Pollitt & Bouckaert, 2002; Denhardt, 2012).

Patrimonialism

Patrimonialism is a pre-bureaucratic public administration paradigm in which the administration is deemed as property of the monarch. In an old patrimonialist public administration, the public patrimony was mixed up with the patrimony of the Crown. The authority is based on tradition, and the criteria for appointment of administrative positions is proximity and dependability, which gives margin to corruption and nepotism (Bresser-Pereira, 2004). It highlights clientelism, the exchange of favors, the prevalence of private interests over the public interest.

Patrimonialism was widespread in Absolutist States in Europe in the 17th and 18th Centuries, as well as in feudalist, sultanate or ecclesiastical systems (March, 1961; Campelo, 2010).

According to Campelo (2010), there are two types of patrimonialism. The first is the political-administrative, which takes shape through the behavior (or misbehavior) of public servants, resulting in individualistic actions that harm the public interests. The second, known as institutional patrimonialism, embodies institutionalized outdated structures and administrative systems that perpetuate patrimonialist practices.

The building of Public Administration in Western Countries has been influenced by political-administrative and institutional patrimonialism. The use of aristocratic or blood criteria, for the appointment of civil servants, or hereditary transfer of political power, gerontocracy, and gender related criteria favoring males, are examples of remnants of pre-bureaucratic patrimonialism in public administration.

Perhaps the most lasting characteristic of patrimonialism in Public Administration is a spoils system to the appointment of higher or middle rank management positions, based on trust, loyalty to the politician, or party alignment (Bres-

ser-Pereira, 2004). The absence of a professional bureaucracy, or the invasion of political appointees on technical and managerial duties are still present in contemporary administrative structures. In addition, the private appropriation of public offices by politicians, and their appointees, to pursue private goals/corruption are still recurrent in today's public administration practice.

The bureaucratic model

The Weberian bureaucratic model is a socio-economic paradigm based on rational-legal authority applied to organizations. Even though applied in religious, military and public institutions since the 16th Century, the theoretical bases of bureaucracy were assembled by Max Weber in the beginning of the 20th Century (Weber, 1992).

The Bureaucratic model brought to public organizations some features to tackle the old patrimonialism. In his description of the ideal typical models of domination, Weber (1922) identified rational-legal authority as the source of power inside bureaucratic organizations. In this framework, power emanates from formal institutions, instead of charisma or tradition.

Its key doctrines are formalism, neutrality, and professionalism. The formalism helps to guarantee the continuity of services, avoid personal discretion, and enhance administrative efficiency by standardizing working protocols. Neutrality means impersonality in the treatment of public employees and citizens, to avoid privileges or discretionary preferences, and to overcome the confusion of public and private spheres. Professionalism means a contractual relationship between the organization and the public servant, mediated by description of tasks, meritocracy, salary, and a structured career path.

The separation of politics and administration, envisioned by Wilson (1887) is also attributed to the bureaucratic model. The elected political class is expected to formulate and decide policy, while bureaucrats are meant to implement them, regardless of their interests or personal preferences.

The Weberian bureaucratic model was adopted as the base for public administration in Western democracies. Some of its visible artifacts are written communications and decisions, formal hierarchy, merit-based selection of public employees, public tendering and procurement of goods and services, functional organization and specialization of administrative tasks, impersonal treatment of policy takers by public employees, establishment of a trained, permanent, and professional careers in public service.

As widely used, the Bureaucratic model also received sharp criticism, especially after the Second World War. Economists, sociologists, and public administration theorists like Waldo (1948), Simon (1947), Merton (1949) pointed to the so-called bureaucratic dysfunctions: red tape, resistance to change, corporatism, arrogance of employees, and disregard to citizen's needs. This intellectual criticism, allied to a general sense notion of bureaucratic inefficiency and incapacity of the Keynesian State to respond to the growing and complex societal needs, have prompted the experimentation of models like the New public Management and Public Governance.

The New Public Management

Following the limitations of the Bureaucratic model, intellectual and political movements in favor of Administrative and State reforms emerged, especially in Anglo-Saxon countries in the 1980's (Christensen, Lagraeid & Wise 2002). The managerial movement had the private sector efficiency and flexibility as benchmarks to public service, championing values of productivity, performance management decentralization and autonomy to managers, customer-orientation, economic efficiency, and competitiveness (Osborne & Gaebler, 1992; Kettl, 2005).

The New Public Management was tied to a liberal notion of the State, in which private enterprise should be responsible for the provision of services as healthcare, education, transportation, provision of utilities as energy, water, and telecommunications. The claim was that a Schumpeterian Workfare State should replace

the Keynesian Welfare State (Jessop, 1994). Hence, the design of programmatic organizations should include privatization, marketization of public services (i.e. vouchers), and the creation of regulatory agencies to assess performance of providers of public service.

After its initial adoption, the New Public Management paradigm was copied or adapted in different countries, in different continents. Organizations as the International Monetary Fund, the World Bank, and the Organization for Economic Co-operation and Development (OCSE) championed post-bureaucratic management tools and methods, especially in the 1990's and early 2000's (Manning, 2001). In some cases, as in Latin American, conditional loans and capacity building were tied to NPM-inspired tools of public planning, policy design, and evaluation.

As the former Public Administration Paradigms, NPM also received harsh criticism, especially for its ideological leaning and preference for market-driven solutions, the treatment of citizens as customers, and government fragmentation (Christensen, 2012, Klenk & Reiter, 2019). NPM was deemed a limited model, because of its disregard to the "political" nature of Public Administration and preferential recommendation on competition, instead of cooperation, as the primary mechanism to foster motivation among bureaucrats and public service providers.

Public governance

Public Governance or the New Public Governance is a relational model that presupposes the multiplicity of public and private actors in coordinated action to solve public problems. Even as a Public Administration Paradigm, Public Governance pays less attention to managerial tools and practices of government operations, focusing instead on collaborative, horizontality, and open approaches to designing and implementing public policies (Pierre & Peters, 2000).

Public governance also brought back the political trait to the debate of public administration, reducing the prevalence of technical criteria in decision-making processes, in addition to

strengthening the participatory mechanisms of deliberation in the public sphere. According to Heidemann and Kissler (2006, p. 485) "the State ceases to be an institution that differentiates itself clearly and distinctly from the market and society, as it did in the case of the traditional government".

Public Governance has been prescribed and adopted in many countries since the 1990s, triggered by several driving forces (Kooiman, 1993; Richards & Smith, 2002). The first is the increasing degree of complexity, dynamics and diversity observed in contemporary societies, which ends up stressing government structures and resources (Kooiman, 1993). Another catalyst is the modern State's inability to deal with "wicked problems", like global heating, pandemics, proliferation of nuclear weapons, and so forth, increasing the relevance of cooperation by nation states, international institutions, and non-governmental organizations. The third was a reaction to the implementation of NPM, which led to a hollowing out of the state and its capacity (Rhodes, 2017).

The criticism towards the idea of Public Governance is a perceived reduction or displacement of the state as protagonist in policymaking. Public Governance creates multiple decision knots in policy networks, lessening its implementation capacity and leadership in public coordination and control (Richards & Smith, 2002). There is also a friction with traditional representative democracy, as direct and indirect deliberative mechanisms obtain a greater role with the participation of non-elected actors in policy formulation and decision-making.

Policy analysis traditions

for delimitation's sake, we use Dunn's definition of policy analysis as "a practical activity that uses research and argumentation to produce and transform relevant information that can be used in the political process to solve public problems" (1981, p. ix). This is a sufficiently broad definition that encompasses all Policy Analysis Traditions (PAT), and places policy analysis as

knowledge-in-action used by government officials, individuals, and organizations.

By definition, prescriptive policy analysis is different from descriptive policy analysis. Both activities belong to the field of Policy Studies. While prescriptive policy analysis refers to a practical activity to support public decision-making using techniques of policy design, projections, argumentation, and recommendation, descriptive policy analysis (or policy research) is a scientific research activity to produce and organize knowledge about the policy process, its actors, and institutions.

How do political actors build public policy in the real world? How should they do it for a better world? These are two questions that are key to distinguish Policy Analysis Traditions. Since Lerner & Laswell wrote the seminal book “The Policy Sciences” in 1951, scholars and practitioners have struggled to understand and improve policymaking, by using knowledge from a myriad of disciplines, from economics, political science, public administration, sociology, design, psychology, and more. As in any professional activity, the science and craft of policy analysis has evolved, created its own epistemic community, its codes and languages, methods, and traditions. The three relevant traditions to this study are incrementalism, rationalist policy analysis, and argumentative policy analysis.

Incrementalism

The “science of muddling through”, or incremental model of policy analysis, is the most basic, and perhaps the most used, method of public policymaking (Lindblom, 1959). According to Heidemann and Salm (2009), it is neither revolutionary or idealistic, but it is perhaps the most pragmatic by using imitation, adaption, trial and error, political negotiation, successive comparisons of limited sets of policy alternatives, and reliance on past experience.

As patrimonialism is not considered a model of Public Administration, in its prescriptive sense, incrementalism is neither a model of Policy Analysis, as it is an intuitive straight-

forward way of policymaking. It is a tradition, however, because it is institutionalized in organizational culture, and it drives the behavior of political actors. The principal characteristics of incrementalism are: a) it does not properly distinguish policy means and policy goals, as they are defined simultaneously; b) decisions today are highly determined by decisions taken in the past (path dependence), with little margin for creativity or disruption; c) decisions are highly dependent on the interests and perceptions of political actors involved in policymaking, which ends up by promoting politically feasible alternatives over technically optimal ones (Secchi, Coelho, Pires, 2019).

Also named by Lindblom as the branch method for policymaking, it is used by political actors and administrators around the globe, for example, when they negotiate pork barrel policies in Congress, in daily organizational choices at the municipal level, or when planning the size of a state agency budget based on past budgetary decisions.

Rationalist policy analysis

Diametrically opposed to the branch method, or incrementalism, lies the root method, or rationalist approach for policy analysis (Lindblom, 1979, Weimer, 1998).

The rationalist, or rational model, is a tradition of policy analysis of positivist inspiration that clearly separates means and goals, public problems, and policy alternatives, in an attempt to find the best solution to improve social welfare. This is a structured model of analysis following determined steps: problem analysis, definition of goals and evaluation criteria, solution analysis, projection of results for each policy alternative, and policy recommendation (Bardach, 2009; Weimer & Vining, 2011; Secchi, 2016). This type of policy analysis heavily depends on economics and statistic methods for projection of results, such as cost-benefit analysis, cost-effectiveness, risk analysis, impact evaluation, among other quantitative methods.

The policy analyst is expected to be a highly trained expert, that applies competent policy analysis knowledge and methods to find solutions in any policy area, either in complex economic development problems or in simpler issues, as dilapidated sidewalks in urban areas.

Rationalist policy analysis has been widely used in advanced economies since the post-war Era. In the United States, methods of policy analysis are used by federal agencies, the Congress, state and municipal government. Its use has spilled over internationally to multilateral bodies, non-profit organizations, and think tanks. The rational approach is taught in top ranked graduate programs in university across the globe, as well it has established communities of practice and research, scholarly publications, and international conferences. Sometimes called traditional policy analysis or evidence based-policy analysis, it has been the hegemonic approach to public policymaking until today, only contended by the argumentative/deliberative approach that germinated in the 1990s.

Argumentative policy analysis

The argumentative approach of policy analysis is a post-positivist collection of methods and prescriptions to the social construction of participatory policymaking. Although there is no single or structured methodology, the argumentative policy analysis uses qualitative methods from the social sciences, ethnography, and linguistics to build and transmit conflicting narratives, and deliberation among political actors. Instead of evidence and specialized technical knowledge, the argumentative analysis is based on the collective wisdom and political concertation (Fischer & Gottweis, 2012).

The argumentative turn in policy analysis and planning, by Fischer and Forester (1993), is the seminal book that consolidated sparsely connected knowledge at the time, ranging from critical studies, narrative building, civic engagement in the public administration, interpretive, and discourse analysis.

In the argumentative approach, the policy analyst is trained in qualitative analysis, eth-

nography, narrative building, and mediation of conflicts. Her role is to provide and interpret policy arguments in the political arena, as policy forum, policy council, or in participatory setting. This socio-political profile is expected to foster deliberation, consensus building, and legitimization of policy alternatives between state and non-state actors.

Using the argumentative approach of policy analysis, the formulation of public policies is based on the participation of political actors, debates, collegiate deliberations. With an interpretive-constructivist epistemological matrix, it treats public problems and policies dialogically, with adjustments in their definitions according to the interest and mental models of participants (Stone, 1989; Capella, 2015).

The argumentative approach has also received criticism. When compared to the rationalist approach, it clearly lacks guidelines and structure to the policy analysis, as it is based on a post-structuralist and contingent methods of policy analysis. Another shortcoming of the approach is that social constructions and deliberation tend to find politically feasible solutions, which can empower interest groups in capturing decision-making, jeopardize the general welfare, and the sustainability of economic and social policies in the long run.

Methodology

This is an exploratory-descriptive research that aimed to analyze the adoption of Public Administration Paradigms (PAP) and Policy Analysis Traditions (PAT) in Latin American countries. Its exploratory character concerns the search for general and comprehensive information on Public Administration and Policy Analysis conventions and practices in the following countries Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico, and Peru. The descriptive nature refers to the intention to further understand the essential characteristics, its historical background, the drivers of such adoptions, and the institutional resistances to change.

To better understand its particularities, and at the same time to draw a general overview of the region, the seven national governments were chosen according to their population size. Therefore, the selection of cases aimed to choose the seven largest countries in Latin America, which reflects explicitly or implicitly the dimensions of national Public Administration, to guarantee a fair and feasible comparison of traits. The selected cases, and their populations in descending order, were a) Brazil: 211.05 million; b) Mexico: 127.58 million; c) Colombia: 50.34 million; d) Argentina: 44.9 million; e) Peru: 32.51 million; f) Chile: 18.95 million; g) Ecuador: 17.37 million (Statista, 2019). Venezuela, with 28.52 million inhabitants, and Guatemala, with a population of 17.58 million, were left out of the study due to the difficulty of accessing information, practitioners, and scholars.

The data collection relied on a literature review of books and articles on Latin American Public Administration and Policy Analysis, and semi-structured interviews with 14 specialists (scholars or practitioners), via web conferencing, in Spanish, from November of 2020 to February of 2021. The access to interviewees was made via the Latin American Group of Public Admin-

istration (LAGPA). A web conference with the Executive Secretary of LAGPA was conducted to identify available specialists from each country.

The interviews with 14 specialists were conducted individually and recorded on-line, via Google Meet platform, in the mother tongue of the specialists (Portuguese for Brazil, and Spanish for the remainder of countries). The interviews were scheduled according to the availability of the interviewees, with an average duration of 45 minutes. An interview protocol was used to guide the conversation, using the following analytical dimensions: 1) Presence of the PAP and PAT typology in the countries' literature; 2) background of diffusion of PAP and PAT in each country; 3) Adoption of PAP and PAT at the national level of government; 4) Variations or degrees of adoption of PAP and PAT in ministries and federal agencies; 5) Drivers for the adoption of PAP and PAT in the country (international organizations, literature); 6) Perceived institutional/cultural resistance to the adoption of PAP and PAT. At the end of every interview, the researchers asked for indication of literature or national governments' documents on PAP and PAT, to supplement the information provided by interviewees.

Table 1. List of interviewed experts.

Country	Position
Argentina	Sub-secretary for International Financial Relations for the Development of Argentina – Federal Government Office
Argentina	Professor at the Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) – Colombia (expert on Argentina)
Brasil	Professor of Administration at Universidade Federal Fluminense (UFF)
Brasil	Director of Audition for Infrastructure Policies, Controladoria Geral da União (CGU) – Federal Government
Chile	Professor at the Instituto de Asuntos Públicos (INAP) - Universidad de Chile
Chile	Professor at the Instituto de Asuntos Públicos (INAP) - Universidad de Chile
Colombia	Professor of Political Science at the Universidad Nacional de Colombia
Colombia	Professor of Administration and Organizations at the Universidad Nacional de Colombia
Ecuador	Professor and Dean of the Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Ecuador	Professor and Research at the Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO)
Mexico	Professor and Principal Investigator at El Colegio de Jalisco
Mexico	Professor of Public Administration at the Center for Research and Teaching in Economics (CIDE) in Mexico City
Peru	Former Minister of Health – National Government of Peru
Peru	Researcher and Consultant of the Universidad Católica Sedes Sapientiae

To carry out the analysis of the collected data, the following steps were taken: (I) critical essays of the selected literature; (II) pre-analysis of interview recordings; (III) analysis of the content of the interviews using the sensitizing concepts (Patton, 1990); (IV) triangulation of the participants' responses with the literature review to find consistencies and inconsistencies (Triviños, 1987); (V) formulation of a summary table containing the main aspects of each country and each dimension of analysis; (VI) writing of descriptions and analysis.

To obtain a better understanding of the articles, records were made of them, containing the main concepts and points deemed important on the subject, creating a theoretical framework that guided the whole research. It is important to note that the bibliography indicated by the specialists was also used in the preparation of the following analysis and presentation of results.

Data analysis and results

Latin American countries share similar cultural and historical patterns. They share Iberian colonial roots and culture, a similar legal-administrative model (civil law), presidential systems of government, and current human development indexes at the same level. Retrospectively, the studied Latin American cases underwent strong economic and social crises in the 20th Century, and oligarchic, and populist governments. The early steps toward democracy and welfare states were interrupted by Military coups in the 1960s and 1970s in several countries. Those military regimes would last until the mid-1980s (O'Donnell et al. 1986 apud Peters, Fontaine & Mendez, 2018). The countries went through a transitional process to redemocratization in the region almost simultaneously in the 1980's and 1990's, followed by neoliberal privatization policies.

In the beginning of the 21st Century, and because of the widespread discredit of traditional political parties, there was a resurgence of populism and nationalism, as well as the election of leftist figures in countries such as Argentina, Brazil, Ecuador, Peru and Mexico (Peters, Fon-

taine & Mendez, 2018). These processes were constantly coupled with the progress of these democracies, albeit often together with corporatist political structures. These governments implemented policies aimed at social redistribution and State induced economic growth.

Background of public administration and policy analysis in latin american countries

In the case of Argentina, the military Junta governed the country from 1976 to 1983, formed by a heavily militarized bureaucratic state; there was a strong tendency to use more incremental and rationalist models. After that, during the 1990s, neoliberal ideals operationalized by New Public Management were introduced to focus on effectiveness and efficiency, regulation of private providers of public service, and a less interventionist state. Argentina has a history of particular interest in policies of a social nature, such as microcredit financing, social taxes, subsidies to citizens for electricity, among others. The building of such policies was driven by participatory policy-making, involving deliberative practices. Public policy formulation models responded in the same way to these trends, addressing cross-cutting issues such as citizen participation, transparency, gender equality and climate change.

The Brazilian historical context shows that patrimonialism has been inherited since the Old Republic (1889 to 1930), characterized by an oligarchic and extremely centralized state, where the models of analysis happened incrementally. The dictatorial government of Getúlio Vargas (1930 to 1937) imported bureaucratic methodologies to Brazil, adopted because of its superiority to patrimonialist administration, according to Bresser-Pereira (1999). To corroborate and institutionalize bureaucracy in the country, decree law 200 of 67 brought a framework with a wide range of instruments that allowed a more professional framework for public administration, adopting the organization by systems and increasing doses of rationalism. However, this

model came to be strongly criticized because it gives primacy to the process, and to the ultimate ends of public policies. The need for modernization became more apparent, being realized with the State reform of 1995, which brought managerialist ideals to Brazil as a response not only to the crisis of the state of 1980s, but also to the process of globalization (Bresser-Pereira, 1999). With the election of ex-President Lula, and later his successor Dilma Rousseff, both from leftist Workers' Party (PT), there was an attempt to wipe out liberal beliefs, not neglecting rationality, but with an expansion of spaces of collective construction, encouraging deliberation and participation as methods for social policymaking. Furthermore, according to Lustosa da Costa, one of the Brazilian interviewed experts, "the bureaucratic model prevails, opening spaces for managerial practices and, to a lesser extent, for public governance".

Exploring the Chilean timeline, it appears that in the decades of the 1990s and the 2000s, there was a strong shift towards the managerial model (NPM) and public governance, along with efforts to implement more rationalist models of policy analysis. This priority, according to Alujas (2001), materialized in an attempt to optimize the management of financial resources, to improve the reach and quality of public services and the qualification and professionalization of civil servants. In addition, this movement sought to encourage the modernization of public administration in general, as stated Cesar Rojas, a Chilean interviewee, "the presence of many features of the bureaucratic model is denoted, especially in more traditional institutions".

At the end of the 1950s, Ecuador started to have the best external indicators (GDP, HDI, etc.) in Latin America, in addition to becoming the largest banana producer in the world, a fact responsible for the creation of a public planning in the heydays of the 1970s. In the same decade, Ecuador went through a military dictatorship that created of large public companies (airports, electricity, ports, etc.), all those guided by the bureaucratic model. In the interview with Fontaine, it became clear that what persists nowa-

days in Ecuador is a "technocratic and little institutionalized model, with a tendency towards authoritarianism, emphasizing a very strong central government".

Until the current paradigm was established, the Mexican public administration went through several stages. After the one-party regime of the Institutional Revolutionary Party (PRI), which lasted 71 years, there are important academic and external influences to bring in the New Public Management. Since the 1980s, Mexico adopted a technocratic system (with its late modernization) with more systematic models of public policies, which generated an interesting process and focused on the professionalization of public administration.

When analyzing the historical connections of Peru, it appears that it was only in the 1980s, in the midst of a strong fiscal and economic crisis, that the development of public careers began. Furthermore, in 1993, already under the government of Alberto Fujimori (1990 to 2000), the Peruvian government developed a vast State Reform, based on more liberal policies, responsible for the reduction of the public machinery and delegation of provision of public goods to the private sector. Peru, since then, became a more centralizing and regulatory entity, very concentrated in Lima. From the 2000s, universities began offering courses focused on public management, which enabled the professionalization of the body of civil servants at the time. Nevertheless, the assessment by ex-Minister for Health in Peru, Guido Maggi, points to "a low level of efficiency and continuity in the maintenance of the national civil service, with low continuity in the positions held".

Finally, the cases revealed similarity of traits, especially on the historical background PAP and PAT adoption. All the cases went through dictatorial governments, some more severe and longer than others, however, with an excessive degree of centralization and with a strong social and institutional control, intrinsic characteristics of the bureaucratic Weberian paradigm and rationalist analyses tradition. Likewise, Rodriguez-Acosta and Rosenbaum (2020) corroborate that, during

the 1960s and 1970s, several Latin American countries moved through highly authoritarian and often very centralized governments - both military and civilian led. In the late 1970s and 1980s, many of these dictatorships collapsed, making room for the adoption of new managerial and analytical practices.

The adoption of public administration paradigms

Initially, it should be noted that all national Latin American governments are managed with a certain degree of centralization, with a strong institutional control embodied in rigid legal processes and systems. The administrative pattern is Weberian bureaucratic paradigm. These traits are inherited by the authoritarian regimes that promoted hierarchical governments. In the mid-1980s, many of these dictatorships collapsed, because of their economic inefficiency, political incompetence and the growing social resentment stemming from their abuse of human rights. In this way, national governments in Latin America realized that they had to balance their budgets (Bresser-Pereira, 2001). According to this author, civil society evolved, and the Weberian bureaucratic paradigm was heavily contested, making room for the introduction of New Public Management principles and tools. The main driver was the reduction of the State through deregulation, decentralization, privatization, outsourcing, and rollback in public personnel prerogatives (Ramos & Milanese, 2017).

Nevertheless, the bureaucratic paradigm is deeply rooted in the region, perhaps granting to Colombia and Peru a differentiated picture. Colombia is characterized as an exception within the adoption of PAP. There, the appealing discourse is the one focused on efficiency and effectiveness. The policy instruments are basically driven to streamline the Public Administration. On the other side of the spectrum, in Peru, there is still a widespread existence of commissioned appointed positions in managerial tasks, which ends up generating a lack of professionalism in management. Political appointments, as in

most Latin American countries, do not follow technical criteria, and end up creating a mass of politically designated people loyal to the politicians. Consequently, public policies are harmed by strong patrimonial ties and government discontinuity.

However, the overall assessment on the adoption of PAP is the coexistence of Paradigms. The Weberian bureaucratic is considered, by all interviewees, as the common ground in national governments, although, there is a nuanced introduction of tools and practices from other paradigms. It is also worth noting that the paradigms do not have a well-defined end and beginning, they come together, forming an institutional hybridity that encompasses countless characteristics of all PAP studied.

Most present policy analysis traditions

When analyzing the PAT, we identified a remarkable homogeneity across Latin American countries. There is a coexistence of the three policy analysis traditions, with a strong presence and influence of the incrementalist tradition and the rationalist policy analysis. The deliberative policy analysis is less referenced by the interviewees and documents.

In the case of Argentina, unlike the other countries covered, a greater tendency was identified to use more deliberative analysis traditions, closely linked to a continuing influence of left-wing parties in the national government and citizen participation in the design of social policies. The country has a very particular interest in social policies, such as microcredit lines, subsidies to citizens for electricity, among others, which has recently brought about a greater tendency to use argumentative policy analyses, which involve greater participation by society.

Similarly in Brazil, the 1988 Constitution and left-wing governments at the federal level in the early 2000s boosted participatory mechanisms to engage citizens in the design of public policies, even at the national levels like National Policy Councils (*Conselhos Nacionais de Políticas Públicas*) and National Conferences (*Con-*

ferências de Políticas Públicas) (Avritzer, 2008; Pogrebinsky, 2010). Even though not referenced as deliberative policy analysis, these instruments were used to open national policymaking to the participation of civil society and institutions along with public officials.

When analyzing the general context, it is possible to see a common ground is the incrementalist tradition in several policy areas, and the introduction of rationalist policy analysis as method for policy formulation in more technical areas like monetary policy, fiscal policy, and economic development. Argumentative policy analysis is also present in some countries, although their implementation is highly depend on the political leadership in charge of the National Government to promote this type of participatory and integrative approach to public affairs.

Difference in the adoption of pap and pat in different government agencies

The present analysis leads to a conclusion that the PAP and PAT are related to each other, and their adoption follows a consistent pattern in Latin America. While incrementalism policy analysis is recurrent in cases of patrimonialist and in Weberian bureaucratic structures, rationalist policy analysis is often used by bureaucratic governments, and those that adopted NPM. In addition, argumentative/deliberative policy analysis is found where Public Governance principles applies, as networked collaboration and participation of societal actors in policymaking.

However, it was found that there is a variation between the economic sector and the social sector. On the one hand, ministries such as the Ministry of Economy, Ministry of Finance and National Security, use a rationalist analysis to base their guidelines with a predominance of the bureaucratic and NPM paradigms. On the other hand, the ministries most connected to social areas and sectors such as the Ministry of Health, Ministry of Education, Ministry of Environment, Ministry of Social Justice may choose, even if symbolically, a more argumentative and deliberative style of policymaking, involving so-

cietal actor from the bottom-up and coherent to the pillars of Public Governance.

When dealing with the topic in a more widespread way, observing government ministries and agencies, it is possible to notice that public governance is in greater force in social policies due to the scarcity of resources and the need for articulation through collaborative networks. In the sphere of public companies, the NPM tradition is the most apparent, being based on the ideals of efficiency, effectiveness, and cost-benefit analysis.

However, in many other ministries, what prevails is the old establishment. PAP resembles a rational-bureaucratic control for the achievement of the government's objectives. Nevertheless, some simple attempts to insert society in the formulation and analysis of public policies are present. Finally, according to Ramos and Milanese (2017), a government may contain agencies and organisms with Weberian characteristics only in form, while other areas may have characteristics based on meritocratic appointment of public officials, transparency, impact evaluation, and focus on public policy results.

The influence of international organizations for diffusion of paradigms and traditions

The influence of international organizations on PAP and PAT is also evident. There is almost a pattern in the block, but they are embodied at different times. Since the 1980s, countries' external debt has been negotiated directly with international financing organizations, through conditional debts and the mandatory reform booklets of these organizations. The main institutions that intervened, being observed in the context of all the countries portrayed in this research, was the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and the Inter-American Development Bank (IDB). Such entities have influenced not only LA, but hundreds of countries around the world. Furthermore, according to Rodriguez-Acosta and Rosenbaum (2020, p. 86), these countries have also been strongly sup-

ported by these institutions, as well as the help of national agencies as a means of improving the quality of public service delivery.

Another important policy and administration institution is ECLAC, that actively participated in the implementation of new paradigms in public administration through seminars and meetings with experts. However, these specific events did not receive a sequel, being reported simply as meetings, seminars and workshops (Spink, 1997).

In Latin American countries, there was a notable diffusion of the New Public Management paradigms by international organizations. Institutions such as the ECLAC, the World Bank, the IMF were bodies that influenced not only LA, but the whole world in some way. In this way, the European and North American literature on Public Administration Paradigms and Policy Analysis Traditions, and their variations, are widely used as reference for Latin American scholars and practitioners.

Another example was the Loan Contract 2919 / OC-BR to the Program for Strengthening Prevention and Combating Corruption in Brazilian Public Management – Proprevine, signed between Brazilian's Office of Comptroller General (CGU) and the Inter-American Development Bank (IDB). As noted by Caldeira et. al (2020), "It made it possible to carry out the most diverse projects for the implementation of new institutional capacities, including those linked to international cooperation".

More recently, Mexico, Chile and Colombia have received influence from OECD, that has played a key role in disseminating methodologies for policy analysis and best practices to public management. Mexico joined the organization in 1994, Chile in 2010, and Colombia in 2020. Argentina, Brazil, and Peru are OECD's prospective members (OECD, 2021).

Resistances to change

with some reforms and external influence, there were three major types of resistances identified. The first was in the organization culture,

where civil servants had been used to bureaucratic/incremental paradigms and traditions, and were driven to adapt to the new rules and procedures. The second resistance to change came from the political class, because changes could inflict a loss of influence to politicians and parties used to distributing positions to their rank and files. The third perceived resistance came from formal institutions, where it was possible to find a very legalistic self-centered public administration structure, and in some cases regulations, statutes and the Constitution was used as a defense against change.

With perhaps the least structured bureaucracy in national administration, Peru suffers from persistent corruption in the public administration, seen mostly on public procurement, and selection/appointment of public personnel. Many of the proposed reforms were barred at the Congress, as parliamentarians strive to maintain *status quo*. It is also worth noting that there is no cultural resistance, as the vast majority of foreign reforms are well regarded by the population, but as a permanent bureaucracy is still under implementation, it has not crystalized resistance.

Finally, issues like Public Administration Paradigms and Policy Analysis Traditions are far away from the perception and priority to constituents. As political energy is driven to social and distributive policy, there is little room for PAP and PAT in the governmental agenda.

Conclusions

This article sought to analyze the adoption of Public Administration Paradigms and the Policy Analysis Traditions in Latin American national governments. The seven analyzed cases have several similarities and only subtle differences among them with respect to the six dimensions of analysis. Furthermore, in a study carried out by Clad (2010), the fundamentals and deeper historical similarities about the countries of Latin America were raised. There are seven legacies that mark this history, to list: (I) patrimonialism; (II) bureaucratic formalism; (III) the incomplete modernization process generated by bureaucrat-

ic isolation; (IV) the fragility of public management in the social area; (V) excessive centralization; (VI) imitation of foreign formulas; (VII) and the democratic deficit.

By reading articles, documents, and books, and by conducting interviews with specialists of each country, it is visible that the influence of international organizations played a major role in disseminating PAP and PAT in the region. Thereby, as explained by Alujas (2001), in the 1980s and 1990s the mantra has been the reduction or dismantlement of the State's role in delivering public service, to guarantee a faster economic growth. Multilateral organizations such as the IDB, the World Bank and the IMF have made the spread of pro-market (and implicitly anti-state) thinking the cornerstone of their policy for the development of Latin American countries. Although, there is a preponderance of the Weberian bureaucratic model in the public administration, and a mix of incremental and rationalist policy analysis traditions.

In general, cultural, legal-institutional and political resistance have been blocking changes in public administration and in policy analysis in Latin America. The presence of a large vertical structure and a high degree of centralization generated strong social and institutional control. Despite this, it was possible to perceive that the Weberian bureaucratic paradigm and the incrementalist policy analysis are challenged by external influences from multilateral organizations and scholarly publications to promote methods and tools related to rationalist policy analysis (attached to New Public Management) and deliberative policy analysis (attached to Public Governance).

Thus, academic circles and government officials in Latin America recognize the importance of Public Administration Paradigms and Policy Analysis Traditions, but they admit that reality lags behind. In none of the cases there is an implementation of a pure clear-cut PAP or PAT, and we conclude there is a kind of hybridization and coexistence of the models. Thus, the models are historically characterized by a globalist and integrative perspective. In general,

these models do not have an immediate and direct correspondence with a particular theory or current of thought. Rather, they result from an agglutination of practices (Ozlak, 1977). Some policy areas end up accepting and implementing these changes faster, as was seen in Ministries of Finances and Economy, which in all countries have qualified technical staff and more resources to push for reforms.

As a conclusion, there is no single model in Latin America, although the hybridization is common to all studied cases. The history and culture of each country, its mistakes and successes are decisive in how these analytical methods are applied and further studies on the theme are necessary to better understand the content and diffusion of benchmarks to the rest of Latin America.

References

- Alujas, A. V. R. (2001). Modernización de la gestión pública: el caso chileno (1994-2000). *Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial*.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública, 14*, 43-64.
- Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2019). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. CQ press.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. New York: Univ of California Press.
- Bresser-Pereira, L. C. (2004). *Democracy and public management reform: building the republican State*. Oxford University Press on Demand.
- Bresser, L. C. (1999). From Bureaucratic to Managerial Public Administration in Brazil. *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America Lynne Rienner Publishers*.
- Bresser-Pereira, L. C. (2001). New public management reform: now in the Latin American agenda, and yet.... *International Journal of Political Studies, 3*(1), 117-140.
- Caldeira, D. M., Oliveira, P. A. de A., & Santos, C. H. F. (2020). A Influência da Cooperação Internacional na Modernização da Auditoria Interna Governamental Brasileira e Seu Impacto

- to na Política de Governança Pública Federal. *XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, p. 7.
- Campante, R. G. (2003). O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Dados*, 46, 153-193.
- Clad. (1998). A new public management for Latin America. *14th CLAD Annual meeting. Madrid, Spain*, pp. 43-60.
- Clad, C. (2010). Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI.
- Capella, A. C. N. (2015). Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. *Agenda Política*, 3(2), 239-258.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Wise, L. R. (2002). Transforming administrative policy. *Public Administration*, 80(1), 153-178.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1-11.
- Denhardt, R. B. (2012). *Teorias da administração pública*. Cengage Learning.
- Dunn, W. N. (1981). *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Fischer, F., & Forester, J. (Eds.). (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning* (p. 214). Durham, NC: Duke University Press.
- Fischer, F. (1998). Beyond empiricism: policy inquiry in post positivist perspective. *Policy studies journal*, 26(1), 129-146.
- Fischer, F., & Gottweis, H. (Eds.) (2012). *The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice*. Durham: Duke University Press.
- Geva-May, I., Hoffman, D. C., & Muhleisen, J. (2018). Twenty years of comparative policy analysis: A survey of the field and a discussion of topics and methods. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 18-35.
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Revista de Administração Pública*, 40, 479-499.
- Salm, J. F. (2009). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Ed. Univ. de Brasília.
- Hood, C., & Jackson, M. W. (1991). *Administrative argument*. Dartmouth Publishing Group.
- Jessop, B. (1994). The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state. *Towards a post-Fordist welfare state*, 7, 13-37.
- Jreisat, J. E. (2005). Comparative public administration is back in, prudently. *Public Administration Review*, 65(2), 231-242.
- Jreisat, J. E. (2011). Commentary-Comparative Public Administration: A Global Perspective. *Public Administration Review*, 71(6), 834-838.
- Kettl, D. F. (2006). *The global public management revolution: A report on the transformation of governance*. Brookings Institution Press.
- Klenk, T., & Reiter, R. (2019). Post-new public management: Reform ideas and their application in the field of social services.
- Kliksberg, B. (2005). Public administration in Latin America: promises, frustrations and new examinations. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 309-326.
- Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Sage.
- Lasswell, H. D., Lerner, D., & Fisher, H. H. (1951). *The policy sciences: Recent developments in scope and method*. Stanford University Press.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public administration review*, 79-88.
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public administration review*, 39(6), 517-526.
- Manning, N. (2001). The legacy of the New Public Management in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 67(2), 297-312.
- Marsh, R. M. (1961). Formal organization and promotion in a pre-industrial society. *American Sociological Review*, 547-556.
- Marini, C. (2002). O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. *Revista do Serviço Público*, 53(4), 31-52.
- Merton, R. K. (1949). *Social theory and social structure: toward the codification of theory and research*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Motta, P., & Bandeira, M. (2018). Innovation Challenges in Latin American Administration. *Public Management and Administration*, 75.
- Nef, J. (2003). The culture of distrust in Latin American public administration. In *Proceedings of the International Association of Schools and Institutes of Administration Conference, Miami, septiembre*.
- Oecd. (2021). Supporting LAC countries in their reform efforts. Available on-line: <https://www.oecd.org/latin-america/countries/>, Access on June 10, 2021.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley Pub. Co.
- Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal.

- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. SAGE Publications, inc.
- Peters, B. G., Fontaine, G., & Mendez, J. L. (2018). Substance and methods in the comparative study of policy change.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics, and the state*. New York: St. Martin's Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2002). Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional.
- Pogrebinschi, T. (2010). Conferências nacionais, participação social e processo legislativo. *Série Pensando o Direito*, 27.
- Ramos, C., & Milanesi, A. (2017). Public Management Models, Latin America. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer International Publishing, 70-79.
- Rhodes, R. A. (2017). *Network governance and the differentiated polity: Selected essays* (Vol. 1). Oxford University Press.
- Rose-Ackerman, S. (2007). Public Administration and Institutions in Latin America. *Law and Economics Programme, Faculty of Law, University of Toronto*.
- Rodríguez-Acosta, C. A., & Rosebaum, A. (2020). Decentralization, Local Government and Democratic Political and Economic Development in Latin America: An Overview and Assessment. *Journal of Public Administration of LAG-PA*. Vol. 4. No. 6. p. 85-100.
- Secchi, L. (2016). *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. Cengage Learning.
- Secchi, L., Coelho, F. D. S., & Pires, V. (2019). Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. *Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*, 3.ed.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Macmillan.
- Spink, P. (1997). Technical possibilities and political imperatives in 70 years of administrative reform. *Comunicación presentada en la reunión de la Latin American Studies Association*. Mexico.
- Statista. (2021). Number of inhabitants in Latin America and the Caribbean in 2019, by country. Available on-line: <https://www.statista.com/statistics/988453/number-inhabitants-latin-america-caribbean-country/>, retrieved on June 06, 2021.
- Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*. 104(2), 281-300.
- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
- Waldo, D. (1948). *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*. New York: Ronald Press Co.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Vol. 1). Univ of California Press.
- Weimer, D. L. (1998). Policy analysis and evidence: A craft perspective. *Policy Studies Journal*, 26(1), 114-128.
- Weimer, D. L., Vining, A. R. (2011). *Policy analysis: concept and practice*. 5. ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.



Políticas públicas para adolescentes en conflicto con la ley penal en Santiago de Cali – Colombia

Public policies for adolescents in conflict with criminal law in Santiago de Cali – Colombia

CHRYSTEL CATAÑO URQUIZA¹
BAIRON OTÁLVARO MARÍN²

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de investigación

Recibido: 3/08/2021

Revisado: 9/09/2021

Aceptado: 11/10/2021

Resumen

El artículo presenta un análisis de las políticas, estrategias y proyectos dirigidos a los adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) en Santiago de Cali (2012–2020). Se trabajan los estigmas y estereotipos que asocian lo juvenil como principal generador del conflicto social en barrios y comunidades desde una mirada cualitativa, incorporando la voz de actores institucionales vinculados al proceso de atención y prevención del delito juvenil en el ámbito local, dispositivos que generan modelos de castigo frente a conductas delictivas, desarrollando espacios de reclusión para jóvenes como correctivo social e institucional, y no como una forma de resocialización e integración del infractor.

Palabras Clave: Políticas Públicas, responsabilidad penal, política social, justicia social.

Abstract

The article presents an analysis of the policies, strategies and projects aimed at adolescents linked to the Criminal Responsibility System for Adolescents (SRPA) in Santiago de Cali (2012–2020). The stigmas and stereotypes that associate youth as the main generator of social conflict in neighborhoods and communities are worked on from a qualitative perspective, incorporating the voice of institutional actors linked to the processes of attention and prevention of youth crime at the local level, mechanisms that generate models of punishment for criminal behavior, developing confinement spaces for young people as a social and institutional corrective, and not as a form of resocialization and integration of the offender.

Keywords: Public policy, criminal liability, social policy, social justice.

Introducción

Se realiza un análisis de las políticas, estrategias y programas dirigidos a los adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) en Santiago de Cali (2012–2020).

1 Economista, Magíster en políticas públicas de la Universidad del Valle. Contratista de la Subsecretaría de Ingresos y Tesorería de la Alcaldía de Palmira-Valle del Cauca. E-mail: chrystel.catano@gmail.com

2 Ph.D en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, profesor de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Director del programa académico de Administración Pública. E-mail: bairon.otalvaro@correounivalle.edu.co

Cómo citar: Cataño Urquiza, C. (2021), Otalvaro Marin, B. (2021). Políticas públicas para adolescentes en conflicto con la ley penal en Santiago de Cali – Colombia.

Se considera que las infracciones del mundo juvenil son producto de desigualdades sociales que parecen insuperables por razones de tipo económico, educativo y étnico raciales. Conflictos cuya solución se percibe como una utopía, al significar las conductas delictivas como un medio para alcanzar lo que no se puede obtener en la legalidad, o simplemente para acceder de forma más amplia a las oportunidades que el Estado, la familia y la sociedad restringe.

Se trabajan los estigmas y estereotipos que asocian lo juvenil como principal generador del conflicto social, lugares comunes que construyen modelos de castigo frente a las conductas delictivas, entre las cuales se encuentra el aumento de los espacios de reclusión para “menores infractores de la ley”, mecanismos que tienen el propósito de dar “castigo a las faltas cometidas ante la sociedad”, y no como una forma de “resocialización de los adolescentes infractores”. En otras palabras, prevalece la justicia retributiva frente a la restaurativa, lo cual está en contravía de lo establecido en el Código de Infancia y Adolescencia.

Los resultados apuntan a sugerir elementos que favorezcan la construcción de acciones afirmativas que permitan superar los obstáculos que impiden la garantía efectiva de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley. Se requiere que las intervenciones sociales estén acompañadas de procesos de participación ciudadana orientados a la inclusión social y garantía de derechos fundamentales de forma universal, lo que implica un rediseño e implementación de programas transversales, en los que participen todas las entidades que constituyen el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), una estrategia que facilite el registro, actualización y seguimiento de cada caso en particular; con las consecuentes mediciones y evaluaciones de las medidas impuestas, así como, del registro y evaluación de aquellos procesos de resocialización y desaprendizaje de la violencia exitosos.

Marco Teórico

Los referentes conceptuales utilizados en el análisis de las políticas públicas de protección integral para adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal en el municipio de Santiago de Cali- Colombia, problematizan una pluralidad de enfoques y métodos utilizados en las etapas de agendación³, formulación e implementación de acciones públicas para grupos sociales excluidos (adolescentes), a los cuales, se les aplican marcos normativos que son imposibles de implementar ante las limitadas capacidades externas e internas de la institucionalidad pública local, que mediante acciones de gobernanza autoritaria, regula los dramas sociales.

Concepto de Política Pública

De acuerdo a lo planteado por André Noël Roth (2007), en la definición de la política pública, es importante diferenciar tres términos que construyen la palabra política, desde su distinción en el idioma inglés. En primer lugar, Polity; que se refiere al gobierno de las sociedades. Por otro lado, está Politics, que interpreta la política como la organización y la lucha del poder; por último, Policy, que para el presente artículo interesa; y es la que entiende la política como la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (2007, P. 25-26). Siguiendo a Roth, una política pública será entendida como un conjunto de objetivos colectivos que son necesarios o deseables y que son tratados por medios y acciones de una institución gubernamental (Roth, 2007).

Las políticas públicas son un lugar en donde se construye democracia, relaciones sociales y la participación del mercado. En esta perspectiva las políticas públicas son un proceso de concertación social entre Estado, mercado y sociedad, lugar de interacción en donde se estructura el sistema de responsabilidad penal para adolescentes en Colombia bajo el enfoque de derechos humanos.

3 La agendación es una etapa compleja y difícil de las políticas públicas, en ella se reflexiona sobre la identificación del problema y los cursos de acción, así como los instrumentos y medios que se construyen para resolverlo (Ordoñez-Matamoros 2013).

De la Situación Irregular a la Protección Integral

La doctrina de la Situación Irregular surge con los Derechos de Menores y la proclamación de la Declaración de Ginebra de 1924, sustentándose más tarde con la Declaración de los Derechos del Niño en 1959. Es un marco legal que nace en los Estados Unidos como una reacción de la sociedad hacia los niños y jóvenes que provocan algunas dificultades por su situación de pobreza, su vigencia fue durante casi tres siglos y dio lugar a la creación del primer Tribunal de menores de la historia.

A inicios del siglo XX en Colombia persistía una visión de los infantes como objetos de protección y disciplina, acompañados de serias violaciones a los derechos fundamentales por ser infractores de la ley penal. La doctrina del menor infractor no contaba con derechos individuales ni garantías procesales para los/as jóvenes, los niños/as infractores de la ley penal no recibían un tratamiento especial ni diferenciado del mundo adulto e institucional, previsto en el Código del Menor infractor (Decreto 2737 de 1989) por lo que, en consecuencia, eran llevados a los mismos establecimientos penitenciarios de los adultos, reproduciendo mecanismos de exclusión y ciudadanía negadas (Mora, 2019).

Hacia finales del siglo XX, con la Declaración Universal de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1989, inició un cambio de paradigma y de doctrina hacia los niños, niñas y adolescentes. Pasaron de ser considerados objetos de protección-represión, a ser parte de la sociedad como sujetos de derecho, haciendo así la Doctrina de la Protección Integral.

En la Doctrina de la Situación Irregular los menores que cometían delitos (asesinar o robar) eran imaginados como actores que habían cometido un acto antisocial y se trataban como menores infractores; de acuerdo a la Doctrina de Protección Integral aquellos menores que infringen la ley se les califica de: adolescentes en conflicto con la ley penal, se les sigue un proceso de juzgamiento especial con las normas aplicables, en nuestro caso surge el Código de

Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006). Respecto a las sanciones, en el paradigma de la situación irregular plantea medidas de seguridad fundamentadas en la peligrosidad, construyendo sanciones que poseen un contenido pedagógico y fines protectores, educativos y restaurativos (artículo 178 de la Ley 1098 de 2006).

La ruta que plantea la Ley 1098 de 2006 para el diseño e implementación de la política pública de infancia en Colombia, consiste en la “ejecución a través de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de planes, programas, proyectos y estrategias” (Art. 201). Una ruta que presenta, serias dificultades, debido a la ausencia de capacidades institucionales, gubernamentales y sociales, para aplicarla, como modelo de oferta pública y privada en los niveles territoriales (regional y local).

Lo que se observa, es la implementación de políticas públicas que trazan unos lineamientos sin que se establezcan claramente rutas de acción, presupuestos y responsables tanto en la formulación como en la implementación de las acciones. En este caso, las orientaciones normativas ayudan a construir una política pública (Mény y Thoenig, 1992), sin embargo, la ley de infancia y adolescencia, no ha logrado traducir dichas orientaciones en políticas públicas concretas para ciudadanía juveniles en conflicto con la ley, pautas que permitan a la sociedad civil y el Estado, construir una serie de estrategias con calidad, pertinencia y enfoque diferencial en materia de protección integral (educación, salud, y empleo) para los adolescentes infractores.

Metodología

Para desarrollar los objetivos propuestos en la investigación, se utilizó un enfoque cualitativo, una mirada que apunta a la generación de evidencias confiables y sistemáticas, para acercarse a la realidad social a través de la argumentación, persuasión y valoración de los sujetos partícipes de la investigación (Otálvaro, 2017). Es una alternativa que permite trascender el análisis de cifras, números e indicadores que, si bien constituyen elementos de gran importancia en

el desarrollo de la investigación, en ocasiones se convierten en limitantes para la aprehensión de la realidad. En este universo de cifras poco alentadoras sobre la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal del municipio de Santiago de Cali, se han elegido diversos actores representativos del gobierno local, que tienen compromisos y responsabilidades emanadas por el Código de la Infancia y la Adolescencia (ley 1098 de 2006).

Se escogió la técnica de entrevistas semiestructuradas con los diferentes actores del SPRA del municipio de Santiago de Cali, entre ellos se destacan los siguientes: Policía Nacional (Infancia y adolescencia), Fiscalía General de la Nación (Cuerpo Técnico especializado), Rama Judicial (Jueces penales para adolescentes, con funciones de garantías y de conocimiento), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, Entidades Territoriales (Alcaldía). El principal criterio de selección de los entrevistados fue de responsabilidad directa, con el propósito de obtener una visión del mundo institucional, es decir, de los funcionarios encargados del acompañamiento y vigilancia de los adolescentes infractores, criterio que facilitó el proceso de recolección y sistematización de la información. No se realizaron

entrevistas a los/as adolescentes infractores/as, por las prohibiciones institucionales y judiciales que buscan la sanción y privación de la libertad.

De esta manera, se identificaron las percepciones y valoraciones expresadas con respecto a las políticas públicas ejecutadas en el municipio. Los participantes del estudio, hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, y tienen contacto directo con los adolescentes en razón a sus cargos y roles, desde los cuales se asigna una corresponsabilidad en la protección integral de los adolescentes. Las entrevistas realizadas fueron procesadas con el programa de análisis cualitativo Atlas. Ti, herramienta informática que permitió organizar, sistematizar y establecer las categorías analíticas del estudio.

Los audios de las entrevistas fueron transcritos y cargados en el programa ATLAS. Ti, versión 7.5.4, para el procesamiento de la información. Se creó una unidad hermenéutica con los documentos primarios, los códigos de textos se organizaron según la categoría de análisis y las citas más relevantes. Para el procesamiento de la información se creó una unidad hermenéutica compuesta por tres categorías de análisis, a cada categoría se le asignaron dos subcategorías:

Tabla No 1. Categorías analíticas de la investigación

Categorías	Subcategorías
Capacidad Institucional	-Atención psicosocial realizada
	-Diseño Institucional actualizado
Estrategias y acciones educativas y pedagógicas	-Programas y proyectos diseñados
	-Programas y proyectos implementados
Exploración de potencialidades y capacidades	-Mejora de la participación de los adolescentes vinculados al SRPA
	-Recomendaciones para efectividad de los procesos de atención en clave de derechos humanos

Fuente: Elaboración propia

La revisión documental realizada⁴, permitió describir las características y particularidades de las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia orientadas a la protección integral

⁴ La revisión documental realizada evidencia la existencia de escasas aportaciones y preocupaciones en el mundo académico por la situación de los jóvenes en conflicto con la ley, lo realizado permite repensar las políticas públicas construidas mediante marcos normativos, ante un predominio de una visión presentista de los marcos legales, es decir, la imagen que construyen ciertas leyes en las burocracias públicas orientadas a la garantía de derechos, en regímenes burocráticos mercantilizados.

de adolescentes en conflicto con la ley a nivel nacional, departamental y municipal. Es importante aclarar que se ha tomado como material de análisis, los documentos realizados durante el periodo 2012–2020. También se realizó una revisión de los Planes de Desarrollo de Santiago de Cali comprendidos en el período 2012 al 2020 con el fin de verificar la existencia de proyectos y programas, con recursos asignados y ejecutados, dirigidos a los jóvenes en conflicto con la ley.

Como fuentes secundarias se utilizaron publicaciones de autores latinoamericanos y nacionales sobre el SRPA, artículos de revistas especializadas en la temática, y documentos de orden normativo, como la Ley 1098 de 2006, las reglas de Beijín, las directrices de RIAD, la Constitución Política de Colombia y la convención sobre los derechos del niño.

Marco legal e institucional en el tema

La Ley 1098 de 2006 crea el “Código de Infancia y Adolescencia”, con lineamientos orientados a garantizar y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Colombia, obliga a los gobernantes regionales y locales a incluir en los planes de desarrollo, estrategias transversales que permitan el goce efectivo de los derechos fundamentales. Los niños, niñas y adolescentes que se encuentran entre los 14 y los 18 años de edad y que cometen infracciones a la ley penal, deben iniciar un proceso de resocialización y rehabilitación. El Estado debe asegurar el cumplimiento de acciones que permitan y faciliten el restablecimiento de los Derechos de los adolescentes, mediante el SRPA.

La norma jurídica establece que el SRPA debe ser un sistema diferente al sistema penal de adultos y las medidas que se tomen deben ser de carácter pedagógico, “conforme a la protección integral del menor, garantizando la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño”. Este mandato facilita la adopción de políticas públicas para la protección integral de los derechos de los niños y los jóvenes, mediante programas de atención especializada y de restablecimiento de derechos cuando hayan sido vulnerados.

La Procuraduría General de la Nación revisó en 2005 los Planes de Desarrollo municipal, evidenciando que la prevalencia de los derechos de los niños ordenada por el artículo 44 de la Constitución Política no era una realidad en Colombia. Un mínimo porcentaje de planes mostró que se destinaban recursos para cumplir los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que la inmensa mayoría de mandatarios fijaban sus prioridades de recursos y ejecución en obras de infraestructura o de otra naturaleza. En el 2012 la Procuraduría General de la Nación, mediante el informe de vigilancia superior al SRPA, identificó los problemas estructurales del sistema, como la falta de un órgano rector del SRPA, por lo cual asignó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) esta función, órgano encargado de articular y coordinar las políticas y acciones del sistema.

Las características y particularidades de las políticas públicas de infancia y adolescencia, a nivel nacional, departamental y local, obedecen a la lógica de transferencia de políticas desde órdenes globales a contextos locales en materia de enfoques, indicadores y estrategias de acción. El Código de la Infancia y la Adolescencia por ejemplo, contempla la garantía de los derechos y el restablecimiento de estos en situaciones de amenaza y vulnerabilidad, por lo cual se otorga al Departamento Nacional de Planeación, junto al Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, el diseño de los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo en materia de infancia y adolescencia, teniendo en cuenta el ciclo vital y el enfoque de derechos como pauta para los gobiernos locales.

En el 2007 se sanciona el Documento Conpes Social 109, por medio del cual se aprueba la Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, estableciendo líneas estratégicas de política pública así: a) apoyo integral a la primera infancia, la supervivencia y la salud de los niños y las niñas de 0 a 6 años y de las madres gestantes y en período de lactancia; b) impulso de procesos de identificación en la primera infancia, así como su protec-

ción y restitución de derechos; c) promoción de la participación, comunicación y la movilización de la primera infancia, d) formación del talento humano e investigación.

Entre el 2002 y 2006 el gobierno nacional desarrolló el Plan de Acción titulado: “Un Mundo Apropiado para los Niños”, documento que articuló las diferentes políticas, planes y programas desarrollados por los diversos sectores con un enfoque de protección y asistencia social. Los sectores que se destacan en el documento mencionado son: salud, educación, justicia, deportes y cultura; con los cuales se busca proteger y garantizar los derechos de los niños, las niñas y adolescentes en Colombia.

Con el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia (2009-2019), se crea un instrumento de política pública que incluye a otras entidades no gubernamentales orientado a promover la corresponsabilidad de la familia y la comunidad, con la niñez y la adolescencia. En 2009 se realiza la promulgación del Documento Conpes 3629, creando el SRPA, como política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley, instrumento de política social que recomienda a las entidades territoriales, la sociedad y la familia la corresponsabilidad para que se brinde y garantice a los adolescentes en conflicto con la ley los servicios de atención necesarios, para su inserción en la sociedad. El documento señala que “el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, con la concurrencia de entidades territoriales, debe liderar la adecuación y construcción de los servicios de infraestructura para la atención de los adolescentes en el SRPA, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 204 de la Ley 1098 de 2006”

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho expidió el Decreto 1885 de 2015, mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SNCRPA en el nivel nacional y departamental, como una instancia para la coordinación y articulación institucional, intersectorial, ordenada y metódica para la fijación de parámetros técnicos, que entre otras realizará el seguimiento y la evaluación de las acciones contempladas en las leyes 906 de

2004 (Código de procedimiento Penal), 1098 de 2006, 1453 de 2011 (Código de la Infancia y la Adolescencia), 1622 de 2013 (Estatuto de Ciudadanía Juvenil) y 1450 de 2011 (Plan nacional de Desarrollo 2010-2014), en lo relacionado con la responsabilidad penal para adolescentes, o las normas que las modifiquen, o sustituyan, respetando el marco de competencias constitucionales y legales de las entidades que lo conforman.

El Decreto 1885 de 2015, en su artículo 14, define los Comités Departamentales del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SNCRPA, como una instancia para la coordinación y articulación interinstitucional, intersectorial e intersistémica a nivel departamental en lo relacionado con la responsabilidad penal para adolescentes, respetando en todo caso el marco de competencias constitucionales y legales de las entidades que lo conforman. Existirá un Comité Departamental del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes por cada departamento.

El departamento del Valle del Cauca mediante Ordenanza 468 de 2011 aprobó la Política Pública de Primera Infancia, Infancia Adolescencia y Familia del Valle del Cauca, la cual promueve el fortalecimiento de las estructuras familiares y dar cumplimiento a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Esta busca el desarrollo de una estrategia de atención integral especializada dirigida a adolescentes entre 14 y 17 años y sus familias, vinculados al SRPA, con el fin de reintegrarlos a la sociedad bajo una cultura de la legalidad y en convivencia. Lo anterior se ejecuta a través de dos líneas de acción, la primera, mediante el apoyo al fortalecimiento del SRPA, desarrollando estrategias de intervención conjunta, con instituciones que lo conforman, la participación de las familias y adolescentes; y la segunda estrategia, mediante actividades educativas como de formación para el trabajo, potenciando las capacidades de los jóvenes y sus proyectos vitales.

En Santiago de Cali a través del Acuerdo 0392 de 2015 se adoptó la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia, con el propósito contribuir al desarrollo, seguridad, bienestar social, calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes de la ciudad. En el Plan de Desarrollo

2016-2019, marco general de la política pública, no se incluyeron a los adolescentes en conflicto con la ley, y en los indicadores de los objetivos de la política, expresados en el plan de desarrollo municipal, se observa un estado crítico de cumplimiento. En el eje de seguridad del Plan de Desarrollo vigente se lee: “De otra parte, se continuará con la intervención a los adolescentes que están en el sistema de responsabilidad penal del Valle del Lili y Buen Pastor, mejorando las condiciones educativas de los menores infractores, y la resocialización de los reclusos de la cárcel. Así mismo, mejorar las condiciones de seguridad, detección y atención a los internos del centro o de reclusión del menor infractor y cárcel de varones de la ciudad, ampliando los cupos para los menores infractores” (Acuerdo 0396 de 2016, Pág. 95).

En el marco del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2012-2015 se plantearon tres líneas de acción asociadas al menor infractor, la línea de acción cuatro (4) se formulan políticas y programas de resocialización carcelaria, la línea de acción cinco (5), se plantea la mejora y dotación de los centros carcelarios, y la línea seis (6), se genera un programa de gradualidad de la penalización del menor infractor (justicia reparativa). Según lo consultado en los informes de Rendición de Cuentas, en el Periodo 2012-2015 la Administración Municipal invirtió aproximadamente 1.700 millones de pesos, en tres líneas de acción de la siguiente manera:

Tabla No.2 Inversión pública en el Sistema de Responsabilidad Penal

Indicador	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015
Programas de resocialización apoyados		Se invirtió \$25.000.000 para la resocialización del menor infractor, a través de talleres de capacitaciones educativas y sicosocial para la prevención del consumo de SPA	Se invirtió \$30.000.000 para la resocialización del menor infractor y a través de talleres de capacitaciones educativas y sicosocial para la prevención del consumo de SPA	Se invirtió \$31.000.000 en talleres de sensibilización Sicipedagógica a menores infractores del Sistema de Responsabilidad Penal
Mejoramiento de infraestructura del centro menor infractor	Al centro del menor infractor del Valle del Lili se dotó de luminarias y cámaras de vigilancia brindando la seguridad necesaria por valor de \$48.000.000	Se apoyó el mejoramiento y dotación de los centros carcelarios (centro de menores del Valle del Lili), por un valor de \$609.714.863, en adecuación de módulos para ampliación de cupos, e instalación de muros, lámparas y luminarias	Se apoyó el mejoramiento y dotación de los centros carcelarios, como el centro de menores del Valle del Lili, por valor de \$1.000.000.000, representado en diseños para la construcción del CETRA y ampliación de 15 módulos para ampliación de cupos	Se construye muro de seguridad y se adecua módulo del centro de formación y se realizan los diseños del CETRA para la resocialización de jóvenes
Programa de gradualidad de la penalización del menor infractor (justicia reparativa)				Se implementa programa piloto de justicia restaurativa con participación del adolescente, mediante la metodología de Justicia Restaurativa, buscando prevenir la violencia estudiantil en Colegios públicos de territorios TIO.

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por los Informes de Rendición de Cuentas, Periodo 2012-2015.

Se observa que durante el periodo de gobierno 2012-2015, se formularon propuestas temporales, con pocos recursos, sin trascender en el tiempo, con lo cual se beneficia un grupo de personas, pero no se logran procesos de construcción de política pública. Se evidencia un atraso en materia de políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, y por consiguiente de programas y proyectos, dirigidos para jóvenes vinculados al SRPA.

En el Acuerdo No.0477 de 2020 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali 2020-2023 “Cali, Unida por la Vida”, en la Línea Estratégica: Distrito Reconciliado, en su Programa: Fortalecimiento de Sistemas Locales de Justicia y Penitenciarios, se contempla como uno de los objetivos Mejorar la reinserción y rehabilitación de jóvenes penalmente responsables, cuyos indicadores de medición serán:

traduce en limitaciones presupuestales, instalaciones inadecuadas, débiles sistemas de información y conocimiento de la situación juvenil en los territorios, y un escaso talento humano capacitado para la realización de los programas y proyectos que se requieren para trascender de lo punitivo a la integración social de la juventud.

Ejecución de programas y aplicación del modelo pedagógico

La evidencia muestra que las acciones (programas y proyectos) de política pública apuntan a la construcción de estrategias y actividades educativas y pedagógicas para la resocialización de los jóvenes infractores de la ley penal, con pésimos resultados. La implementación de la política pública en Santiago de Cali es ejecutada mediante convenios con instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la

Tabla No 3. Indicadores de gestión local en el Distrito Especial de Cali

Indicador de Producto	Unidad de Medida	Línea Base 2019	Meta
Población de adultos y adolescentes que incurren en responsabilidad penal, intervenidos con acompañamiento psicosocial y/o procesos de justicia restaurativa.	Número	0	200
Centros de formación para menores infractores adecuados.	Número	2	2
Jóvenes vinculados al sistema de responsabilidad penal con restitución del derecho a la educación.	Porcentaje	100	100

Fuente: elaboración propia

Para el periodo de gobierno 2020-2023, se plantean indicadores, pero no se observan mecanismos, instrumentos o metas que permitan materializar estrategias y acciones pedagógicas concretas, medibles y verificables, en cuanto al marco pedagógico para el SRPA.

Resultados y discusión

El SRPA no escapa a la tendencia de problemas estructurales y logísticos que padece Colombia, la ausencia de capacidades institucionales para implementar eficazmente una política pública y llegar a todo el territorio nacional, se

Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes); a nivel territorial, estas instituciones ejecutan diferentes programas y proyectos para el restablecimiento de derechos, pero los programas y proyectos son ejecutados por terceros, un operador. En el caso de Santiago de Cali, es la ONG Crecer en Familia.

Los funcionarios del ICBF argumentan que más allá de los programas que se implementan, la estimulación afectiva a los jóvenes genera resultados positivos en la disminución de la utilización de la medida de privación de la libertad. Sin embargo, para el Juez Cuarto Penal para Adolescentes, el panorama es totalmente distin-

to, la gran mayoría de los adolescentes reinciden en el delito, concluyendo que: *“está fallando el proceso de rehabilitación de reeducación, el proceso de ejecución de la sanción, ese es el más importante y es al que menos atención le hemos puesto”* (Entrevistado No.3).

Según el entrevistado, la protección real de los derechos de los menores es algo que rebasa las capacidades institucionales y gubernamentales del municipio. Expresa: *“el pasillo principal de esta edificación se convirtió en un pequeño centro transitorio tenemos aproximadamente, 12-14 jóvenes en el momento no sé cuántos exactamente tenemos, pero oscila entre 12 y 14 jóvenes diarios, donde duermen, pernoctan por varios días”* (Entrevistado No.1). Lo que se constituye en nuevas vulnerabilidades que impiden la integración y el desarrollo humano de los jóvenes en sus territorios, barrios y comunidades.

Trabajo interdisciplinario e interinstitucional

Con respecto al diseño institucional las fallencias son preocupantes. La ruta de atención de adolescentes vinculados al SRPA se constituye en el primer contacto institucional de la población, una acción realizada por la Policía de Infancia y Adolescencia, funcionarios que se encargan de los procesos de detención juvenil, un rol que limita los posibles apoyos que puedan brindar al ICBF y la Secretaría de Gobierno Municipal en sus diferentes acciones de carácter represivo o asistencial.

Una vez el adolescente ingresa al Sistema, se encuentra con actores como el Fiscal Coordinador de la Unidad de Responsabilidad Penal para Adolescentes, funcionario que argumenta la ausencia de capacidades institucionales y gubernamentales para afrontar el problema en la ciudad y la región. Lo que se observa, es un elevado número de jóvenes que ingresan al sistema, los cuales se encuentran en situación de vulnerabilidad, (desescolarizados, intoxicados, y con problemas de convivencia social) lo que genera sanciones de privación de la libertad mayoritariamente.

Los funcionarios del ICBF al igual que el fiscal consideran que las sanciones de privación de la libertad son las más impuestas. Esto coincide con lo planteado por el Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil (2015), el cual encontró que en los sistemas de justicia penal juvenil existen una serie de problemas recurrentes: *“los gobiernos no destinan recursos suficientes para la implementación de sanciones socioeducativas que no sean privadas de la libertad o para salidas alternativas al proceso judicial como la Justicia Restaurativa”* Red de Coaliciones Sur (2015: p.p. 12).

Respecto al cumplimiento de las sanciones, el juez de conocimiento, asegura que los centros donde se ejecutan las sanciones no son adecuados, afirma que la reincidencia (delitos más graves) obedece a la incorrecta ejecución de sanciones. Advierte este funcionario, que sanciones tan importantes como la privación de la libertad debe ser ejecutada por el Estado. Al respecto el ICBF argumenta que, al no contar con una capacidad logística suficiente, delega la ejecución de las sanciones, tanto de privación de la libertad en centro de atención especializado (Buen Pastor–Valle del Lili), como en el centro de internación en medio semi-cerrado y los centros transitorios (Vipasa – El Trébol) a los operadores.

El juez asegura que el seguimiento a las sanciones es complejo. La cantidad de casos que se presentan no cuentan con el talento humano suficiente para generar procesos de intervención social y psicosocial. La atención es delegada al operador, hechos que evidencian vacíos en labor de seguimiento por parte del ICBF, institución que sólo verifica las actividades propuestas en manuales o contratos.

El fiscal entrevistado plantea que la finalidad del sistema está en entredicho, considera que la respuesta del Estado es poca o nula, y se debería generar un mayor compromiso institucional y social en la problemática. Es importante mencionar que la Subsecretaría de Policía y Justicia, como unidad de la Secretaría de Seguridad y Justicia, y representante de la Alcaldía ante la mesa de trabajo del SRPA, solo cumple con garantizar la infraestructura de los centros especializados y su mantenimiento, pero no tiene el diseño de

políticas, programas o proyectos que incluyan a los jóvenes en conflicto con la ley penal. Si bien la creación de los comités locales del SRPA ha aportado al proceso de identificación de necesidades puntuales, ello no ha permitido subsanar las limitaciones internas de cada entidad.

Recomendaciones para la efectividad de los procesos e intervenciones realizadas para garantizar los derechos del adolescente

Para garantizar la efectividad de los procesos y el cumplimiento del enfoque de derechos, se requiere concentrar esfuerzos institucionales con objetivos tangibles y definidos hacia los adolescentes que han infringido la ley y son atendidos en el SRPA. Se requiere reforzar los instrumentos y mecanismos que brindan los centros de atención en bienestar material y subjetivo, garantizando que los programas desarrollados obtengan resultados eficientes e integrales en el proceso de resocialización de los adolescentes partícipes del sistema.

Tanto el Fiscal como la Subsecretaria de Policía y Justicia de Cali, recomiendan una mayor inversión de recursos públicos, con mejores oportunidades y garantías en educación, deporte, recreación y cultura. Las recomendaciones apuntan a que los jóvenes no participen en actividades delinCUencias (especialmente los de estratos socioeconómicos 1 y 2), un factor determinante para que los ingresos al SRPA disminuyan. Coincide el Juez de Conocimiento en términos de una adecuada intervención a los jóvenes que han ingresado al Sistema por delitos menores como el hurto o el porte ilegal de armas, lo que conllevaría a que la reincidencia por delitos iguales o mayores disminuya.

Los funcionarios del ICBF reclaman una mayor capacidad institucional, para realizar un seguimiento a las sanciones y ejecución de programas y proyectos orientados al desarrollo humano. Frente a la ausencia de mecanismos de regulación y control oficial, se plantea la construcción de manuales y protocolos de atención que puedan ser evaluados por los actores del sistema. Tanto el ICBF como el Juez de conocimiento

hacen referencia a la importancia de contar con personas preparadas para la custodia de los adolescentes internados en Centros Especializados dando cumplimiento a la sanción de privación de la libertad, ya que los operadores no cuentan con un perfil para ser educador (custodio).

Principio de igualdad y garantía de derechos

El rechazo, la estigmatización y la exclusión social sobre esta población, son otros aspectos de mejora planteados por los funcionarios del ICBF. Para estos actores gubernamentales, la sociedad está estigmatizando niños, niñas y adolescentes que han sufrido todo tipo de carencias. Se requiere según estos entrevistados, una acción decidida por parte del Estado y la sociedad, orientada a contribuir en su reincorporación a la sociedad.

Para el ICBF es importante que los actores gubernamentales e institucionales, comprendan la finalidad del Sistema, desde el concepto de la protección integral, enfoque desde el cual se opera el Código de Infancia y Adolescencia. Medidas como la asignación de cupos no es para el ICBF una solución que ayude al mejoramiento del sistema, se requiere, una articulación de los actores responsables de la atención integral. Se hace necesario un control general sobre los procesos de ingreso al SRPA, debido a que cada actor genera sus propias estadísticas y estas nunca coinciden.

El fiscal, como los jueces y el ICBF, reclaman el apoyo del gobierno departamental y municipal, para que se cumplan con la normatividad del Código de Infancia y Adolescencia, y por consiguiente lleven a cabo políticas públicas orientadas hacia el correcto desempeño del SRPA. Las recomendaciones de mejora de esta política pública en el municipio de Cali deben avanzar en: El fortalecimiento gubernamental, social, normativo, y de producción de conocimiento sobre la política; una acción que permita sistematizar y evaluar la acción pública local. La secretaría de Seguridad y Justicia como representante del Gobierno Local, garantiza la infraestructura y el mantenimiento de los centros de atención, pero su labor debería centrarse en la prevención

e intervención social de los adolescentes, con el propósito de evitar que ingresen al SRPA.

Conclusiones

En el municipio de Santiago de Cali no existe una política pública de atención para adolescentes en conflicto con la ley penal⁵. Lo que se observa son acciones coyunturales de corte reactivo que obedecen a las obligaciones consagradas en el Código de Infancia y Adolescencia y a las demandas de las entidades encargadas de vigilar su cumplimiento.

Avanzar en la construcción de una política pública de atención a los jóvenes vinculados al SRPA implica el reconocimiento de las dificultades y la voluntad política para superarlas. El desafío adicional supone las transformaciones legislativas, un cambio en la concepción del niño, niña y adolescente como sujeto de derechos y obligaciones. Le corresponde a la sociedad, el Estado y las familias la obligación moral de ofrecerles todas las oportunidades y herramientas suficientes para ser jóvenes con responsabilidades sociales antes que penales; es decir, ser ciudadanos con igualdad de oportunidades y condiciones para desarrollar sus propios proyectos de vida.

Santiago de Cali se adoptó la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia 2015-2024 en diciembre de 2015, comparada con ciudades como Bogotá, donde se formuló en el año 2011, y Medellín en el año 2006, este municipio se encuentra rezagado, dado que no se han incorporado acciones de política pública en los diferentes planes de desarrollo. En el caso de Santiago de Cali, la política pública no logró ser vinculada al plan de desarrollo del 2016-2019 y escasamente en el periodo 2020-2023.

Es fundamental repensar el SRPA para avanzar en una política efectiva que trascienda el marco de lo punitivo a lo preventivo. Se requiere un sistema de atención basado en información confiable y sistemática, un instrumento que

permita dar cuenta de la realidad de los jóvenes que hacen parte del SRPA, pero también que suministre datos e indicadores para la toma de decisiones de actores institucionales a lo largo de la ruta del SRPA, garantizando los derechos de los adolescentes.

Se deben generar espacios de articulación interinstitucional entre los diferentes actores que hacen parte del SRPA, no se tienen datos unificados del total de jóvenes vinculados al Sistema. Tampoco se tiene información concreta de las instituciones operadoras del sistema de responsabilidad penal. Lo observado hasta el momento, evidencia que cada institución atiende puntualmente la demanda, con circulación restringida, insuficiente o nula, lo cual impide mejorar y dar respuesta efectiva a las acciones desarrolladas en el SRPA.

Se requiere el diseño e implementación de un programa, transversal a todas las entidades que constituyen el SRPA, que permita el registro, actualización y seguimiento de cada caso de los adolescentes infractores, la consecuente medición y evaluación de medidas impuestas, el registro y evaluación de procesos exitosos de resocialización y los casos de reincidencia, lo cual permitiría realizar análisis estadísticos que arrojen datos para estructurar nuevas estrategias de resocialización.

Es fundamental un diagnóstico de la situación actual de los jóvenes, que permita obtener información y conocimiento sobre este grupo poblacional, y gestionar procesos de formación, con el propósito de realizar proyectos que den solución a las necesidades específicas de esta población, según condiciones sociales y culturales. Es importante tener en cuenta las capacidades de cada joven en relación con las oportunidades de crecimiento que poseen para consolidar una vida digna.

Es evidente que la sociedad sigue nombrando y distinguiendo a los jóvenes como uno de los principales actores generadores del conflicto social. Las acciones penales y de castigo frente

⁵ El trabajo de investigación aborda el problema de la indeterminación de las políticas públicas, para el caso de los adolescentes en conflicto con la ley del municipio de Santiago de Cali. La puesta en marcha del sistema de responsabilidad penal para adolescentes en Cali, inicio antes de la formulación de la política pública para adolescentes, lo cual genera una imagen difusa de las acciones públicas hacia fuera, es decir, hacia la ciudadanía.

a las conductas delictivas, entre las cuales se encuentra el aumento de los espacios de reclusión para “menores infractores de la ley”, con el propósito de dar “castigo a las faltas cometidas ante la sociedad” y no como una manera de realizar una “resocialización de los adolescentes infractores”. No se trata de estigmatizar la diferencia, sino de desarrollar acciones afirmativas que permitan superar algunos obstáculos que impiden la garantía efectiva de los derechos de las poblaciones en condición o situación de vulnerabilidad, entre quienes se encuentran los adolescentes en conflicto con la ley penal. Es de vital importancia que todas estas acciones estén acompañadas de procesos de participación ciudadana que generen solidaridad y logren superar la estigmatización juvenil.

Los programas y proyectos implementados para los adolescentes vinculados al SRPA en Cali, no están explícitamente definidos en el plan de Desarrollo municipal, se requieren mejores procedimientos institucionales para aplicar los marcos normativos que se poseen para jóvenes infractores de la ley penal. Las instituciones nacionales, regionales y locales deben incorporar los estudios e investigaciones que sobre los jóvenes vinculados al SRPA se han elaborado, éstos son el sustento teórico, una guía sobre las líneas de acción a seguir en el país, el departamento y las ciudades frente a esta problemática.

Referencias

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). *La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. Resolución 44/25. Noviembre, 20, 1989.
- Achá de, Rose Marie (2015). Informe de monitoreo a los sistemas de justicia penal juvenil en América Latina. Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil. Cochabamba. Bolivia
- Acuerdo Municipal No. 84. (2006). Por el cual se adopta una política pública de Protección y Atención integral a la infancia y la adolescencia y se crea el Consejo de Política de Infancia y Adolescencia en la ciudad de Medellín. Concejo de Medellín.
- Acuerdo 0392 (2015). Por medio del cual se adopta la política de primera infancia, infancia y adolescencia 2015-2024, Cali, Municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones. Concejo de Santiago de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali (2015). Secretaría de Educación Municipal. Educación para la Paz y los Derechos. Justicia y oportunidad. Guía #4. Atención integral para el manejo de situaciones de tipo penal con adolescentes en la Escuela.
- Alcaldía de Medellín (2010). Plan de Atención Integral a la Infancia y a la Adolescencia Política pública de protección integral a la infancia y a la adolescencia. Medellín.
- Alonso L., Enrique, (1998). Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En: La mirada cualitativa en la sociología. Editorial Fundamentos. Caracas, Venezuela.
- Álvarez-Correa M., Mendoza V. y González J. (2010). Pantalones cortos y mochilas rotas. Jóvenes, política pública y sistema de responsabilidad penal para Adolescentes. Bogotá. Colombia
- Álvarez Correa, M., Mendoza P, V., Rodríguez O, M., Parra D, S., & Corzo M, L. (2008). Semillas de Cristal. Bogotá, Colombia: Procuraduría General de la Nación
- Álvarez Correa, M., Mendoza, V., Rodríguez, M., & Parra, S. (2009). Gotas de Luz Jóvenes infractores, política pública y sistema de responsabilidad penal juvenil. Bogotá, Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- Álvarez-Correa, M., Parra D, S., Louis G, E., Quintero L, J., & Corzo M, L. (2007). Pescadores de Ilusiones. Niños y jóvenes infractores de la ley penal. Bogotá, Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- Arrazola, C., Escobar, G. y Galeano, R. (2003). Juventud: sueños, abandono y delincuencia. Flasco. Guatemala.
- Azaola, Elena (1994) Pobreza infancia y delincuencia. Hacia una política para los menores infractores. Nueva Sociedad Nro.131, 144-155.
- Bonasso, Alejandro. (2005). Políticas públicas en el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley las alternativas al tratamiento penitenciario. Ponencia presentada durante el seminario internacional sobre los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Monterrey, Nuevo León. México.
- Carvajal Riveros, René A. (2017). Hacia la construcción de una política pública educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Castellanos, Francisco. (2005). Políticas Públicas para la prevención y tratamiento de la delincuencia de adolescentes. La experiencia de Reintegra. Ponencia presentada Civis Colombia (2003). Conflicto urbano y jóvenes: Estado del Arte.
- Comité Interinstitucional de Hechos Violentos del Municipio de Santiago de Cali (2014). Informe Anual 2013-2014.

- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación (2009). Documento Conpes 3629. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes-SRPA: Política de atención al adolescente en conflicto con la ley.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (2010). La Relación Droga y Delito en Adolescentes Infractores de la Ley. La experiencia de Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Uruguay.
- Corporación Juan Bosco (2003). Aproximación al estado del arte: conflicto urbano y jóvenes en Cali (1990 – 2002). Plataforma Conflicto Urbano y Jóvenes, CIVIS-ASDI. Bogotá.
- Decreto 520 (2011). Por medio del cual se adopta la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D. C.
- Dirección Nacional de Estupefacientes y Ministerio de la Protección Social (2008). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia. Editora Guadalupe.
- Fonseca, S y Bejarano, J. (2012). Adolescentes costarricenses con problemas judiciales y consumo de drogas. *Revista Costarricense de Psicología*, 30, 21-39.
- García Méndez, Emilio (1994). Derecho de la Infancia-Adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral. Forum Pacis-UNICEF TACRO.
- García Méndez, Emilio (1997a). Derecho de la Infancia Adolescencia en América Latina De la situación irregular a la protección integral”. Ibagué Ed. Fórum Pacis, (2da edición). Consulta en línea En http://www.iin.oea.org/La_legislacion_de_menores.pdf
- Huertas Díaz, Omar (2013). “El sistema de responsabilidad penal para adolescentes: la expansión de la punibilidad en el neopunitivismo colombiano”. En: *Revista Guillermo de Ockham* 11(2). pp. 69-78.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2000). La protección Integral, nuevo paradigma para el ICBF.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2012). Boletín No. 1. Observatorio del Bienestar de la Niñez.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Dirección de Estupefacientes (2009). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en adolescentes en conflicto con la ley en Colombia.
- Jiménez, René (2005). La delincuencia juvenil: fenómeno de la sociedad actual. Universidad Autónoma Del Estado De México. México.
- Ley 1098 (2006). Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
- Marcón, Osvaldo (2015). Justicia penal juvenil: hacia una clínica de intervención. *Revista de Trabajo Social e Intervención Social* No. 20. Pp. 377-403.
- Mény Y., Thoenig J.C (1992). Las Políticas Públicas. Editorial Ariel. Barcelona.
- Montesinos, David P. (2007). La juventud domesticada: Cómo la cultura juvenil se convirtió en un simulacro. Editorial Popular. España.
- Mora, A. (2019) La exclusión y la desigualdad. Transformaciones desde la política social. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Muller, Pierre (2010). Las Políticas Públicas. Tercera Edición, Universidad Externado de Colombia. Colombia.
- Ordenanza 025 (2009). Por medio de la cual se deroga la ordenanza 27 de 2003 y se fijan las políticas públicas para la protección integral de la infancia y la adolescencia en el Departamento de Antioquia. Asamblea Departamental de Antioquia.
- Ordenanza 468 (2011). Por medio del cual se adopta la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y familia del Valle del Cauca. Asamblea Departamental del Valle del Cauca.
- Ordenanza No. 0280 (2015). Por medio de la cual se adopta en el Departamento de Cundinamarca la Política Pública para la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia “Cundinamarca al tamaño de los niños, niñas y adolescentes. Asamblea de Cundinamarca.
- Ordoñez-Matamoros, Gonzalo (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá
- Organización de las Naciones Unidas. Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la delincuencia juvenil. Directrices de RIAD. Principios 1 y 2 Serie Documentos No. 16. Los derechos de la Infancia y la Adolescencia.
- Otálvaro B., y Obando O. (2013). Uso de enfoques cualitativos en el análisis de políticas públicas en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Pp. 55 – 78.
- Otálvaro, M. Bairon (2017). Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia. *Revista Ciencia Política*. Universidad Nacional de Colombia. Pp. 123 – 140.
- Personería Municipal de Santiago de Cali (2014). Informe sobre la situación de violencia y seguridad en Santiago de Cali. Cali.
- Procuraduría General de la Nación (2012). Informe de Vigilancia Superior al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, A.G. Resolución 40/33. Anexo 40 UN GAOR Supp (No. 53) (Asamblea General de las Naciones Unidas 28 de noviembre de 1985). Obtenido de <https://www.unicef.org/panama/spanish/7972.htm>

- Roth D., A. N. (2007). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora.
- Roth D., A. N. (2009). Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: debates y experiencias en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Ruiz-Hernández, Andrés Fernando (2011). El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, su constitucionalidad y validez a la luz de los instrumentos internacionales sobre protección de la niñez. En *Universitas* No. 122, Pp. 335-362.
- Red de Coaliciones Sur (2015). Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil. Informe de monitoreo octubre de 2015. Tomado de: OBSERVATORIO-INFORME-DE-MONITORIO-2015.pdf (defenceforchildren.org)
- Sánchez A., y González J.D (2006). Ciudad, Conflicto y Generaciones: Una aproximación a la génesis de la juventud.
- Salazar, Carlos (2011). Políticas Públicas. Instituto de ciencias jurídicas de Puebla. Grupo editorial Mariel. México
- Salazar, José, et al (2005). Factores asociados a la delincuencia en adolescentes de Guadalajara, Jalisco. Universidad de Guadalajara / Universidad Católica de Maule. México.
- Salgado Lévano, Ana Cecilia (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. Universidad San Martín de Porres.
- Saenz Rojas, M. A., Bejarano Orozco, J. y Fonseca Chávez, S. (2006). Adolescentes en condiciones de vulnerabilidad: consumo de drogas en menores privados de la libertad y transgresión a la ley penal. *Revista de Ciencias Penales de Costa Rica*.
- Soto Adriana (2003). Los jóvenes y la violencia del olvido. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. México.
- Unicef (2008). Adolescentes en el Sistema: situaciones actuales y propuestas para un proceso de transformación. Buenos Aires. Argentina.
- Unicef. (2014). Justicia Penal Juvenil Situación y perspectivas en América Latina y el Caribe. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Panamá.
- Valenzuela, E (2007). Manual general de procedimientos para coordinadores nacionales. Estudio alcohol y drogas en población adolescente infractora. Organización de los Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).
- Vázquez, M (2000). Ser joven, Ser varón, Ser pobre. La Mortalidad por causas violentas en los adolescentes del conurbano bonaerense. Buenos Aires, Argentina.



Políticas públicas y retos fiscales del tercer sector en Puerto Rico

Public Policies and Fiscal Challenges of the Third Sector in Puerto Rico

LUZ MAIRYM LÓPEZ RODRÍGUEZ¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Investigación

Recibido: 5/02/2021

Revisado: 10/06/2021

Aceptado: 11/10/2021

Resumen

Las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) experimentan retos de recaudación de fondos, tanto internos como externos. A su vez, el gobierno contribuye a mitigar algunos retos y fortalecer al tercer sector estableciendo políticas públicas. Según dos encuestas realizadas a las OSFL en Puerto Rico en el 2008 y el 2018, la reducción de fondos aprobados, los desembolsos tardíos, la competencia por fondos y la limitación de fondos no restringidos, son algunos de los retos experimentados por el tercer sector. Esta investigación exploratoria identifica y evalúa las políticas públicas aprobadas en Puerto Rico, del 2004 al 2018, que impactan de alguna forma los asuntos fiscales y de recaudación de fondos de las OSFL. Además, analiza la relación que han tenido, si alguna, con los 16 retos de recaudación de fondos identificados por las OSFL en las encuestas del 2008 y el 2018. De 18 leyes identificadas, cinco cumplieron con los criterios establecidos, impactando directa e indirectamente cinco de los 16 retos de recaudación de fondos. El estudio provee recomendaciones de políticas públicas para mitigar algunos de los retos en los que el gobierno tiene algún control.

Palabras clave. Tercer sector, organizaciones sin fines de lucro, políticas fiscales, Puerto Rico, recaudación de fondos.

Abstract

Non-profit organizations (NPOs) experience fundraising challenges, both internal and external. In turn, the government contributes to mitigating some challenges and strengthening the third sector by establishing public policies. According to two surveys conducted by NPOs in Puerto Rico in 2008 and 2018, the reduction of approved funds, late disbursements, competition for funds, and the limitation of unrestricted funds are some of the challenges experienced by the third sector. This exploratory research identifies and evaluates the public policies approved in Puerto Rico, from 2004 to 2018, that impact in some way the fiscal and fundraising issues of the NPOs. In addition, it analyzes the relationship they have had, if any, with the 16 fundraising challenges identified by NPOs in the 2008 and 2018 surveys. Of 18 laws identified, five met established criteria, directly and indirectly impacting five of the 16 fundraising challenges. The study provides public policy recommendations to mitigate some of the challenges over which the government has some control.

Keywords. Third sector, non-profit organizations, fiscal policies, Puerto Rico, fundraising.

¹ Catedrática Asociada, Escuela Graduada de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, San Juan, Puerto Rico, PhD en Administración Pública, Walden University, Minnesota, Estados Unidos

correo electrónico: luz.lopez6@upr.edu

Cómo citar: López Rodríguez, L. M. (2021). Políticas públicas y retos fiscales del tercer sector en Puerto Rico

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, 5(8), páginas 39-53

Introducción

Históricamente, las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) en Puerto Rico, también conocidas como el tercer sector, han enfrentado retos de recaudación de fondos, lo cual limita lograr su estabilidad fiscal y mantener y ampliar servicios. Estos retos abarcan desde la reducción de fondos aprobados, desembolsos tardíos, la competencia por fondos y limitación de fondos no restrictos, hasta la falta de personal capacitado y la poca participación de la junta de directores y la dirección ejecutiva de la organización en los procesos de recaudación de fondos. Para mitigar muchos de estos retos y fortalecer al tercer sector, el gobierno tiene el mecanismo de adoptar nuevas políticas públicas. Estas políticas deben enfocar las necesidades reales de las OSFL para procurar el mejoramiento de estas, por lo cual es importante conocerlas.

En noviembre de 2001, se hizo un esfuerzo desde la rama legislativa de Puerto Rico para tener un mejor entendimiento del tercer sector en la isla. El resultado fue la creación de la Comisión Especial sobre el Tercer Sector en el Senado (Comisión), con tres propósitos principales: (1) estudiar el sector socioeconómico de la sociedad civil integrado por las OSFL, (2) evaluar su condición actual y su potencial y (3) preparar proyectos de legislación necesarios para potenciar su promoción, fortalecimiento y desarrollo. El informe final de la Comisión (2004) concluyó, entre otras cosas, que: el tercer sector no había sido documentado en la isla, no existía una política pública sobre el tercer sector, un cuerpo jurídico claro que aplicara a las OSFL, un programa adecuado de desarrollo y mejoramiento profesional y un cuerpo legal para incentivar el desarrollo del voluntariado y de la filantropía en el país. Estas conclusiones revelaron la falta de conocimiento del tercer sector en Puerto Rico, lo cual perjudica la creación de políticas públicas que respondan a sus necesidades reales, específicamente las relacionadas a los asuntos fiscales.

Parte de las acciones de esta Comisión fue la presentación de 22 proyectos de ley, de los cuales 12 se convirtieron en ley y los restantes

10 quedaron pendientes o fueron vetados por el Ejecutivo. Desde el 2004, cuando concluyó el trabajo de la Comisión, se han aprobado una diversidad de proyectos de ley que impactan a las OSFL. Sin embargo, se desconoce cómo las mismas han beneficiado al tercer sector para minimizar sus retos de recaudación de fondos.

Esta investigación exploratoria tiene el propósito de identificar y evaluar las políticas públicas aprobadas en Puerto Rico, del 2004 al 2018, que impactan de alguna forma los asuntos fiscales y de recaudación de fondos de las OSFL. Además, analizar la relación que han tenido, si alguna, con los retos de recaudación de fondos identificados por las OSFL en las encuestas realizadas por la autora en el 2008 y el 2018. El resultado de este análisis permitirá auscultar si las políticas públicas fiscales dirigidas para el mejoramiento de las OSFL han permitido minimizar sus retos de recaudación de fondos. Para elaborar el trabajo, se examina el marco teórico de las políticas públicas y los enfoques que han predominado en el tercer sector. También se elabora sobre el rol de las juntas de directores en la gobernanza y la salud fiscal de las OSFL. Posteriormente se presenta el trasfondo de las fuentes de ingreso de las OSFL en Puerto Rico y los retos de recaudación de fondos que han predominado en el tercer sector en la isla para el 2008 y el 2018. Le sigue a esto, las políticas públicas desarrolladas del 2004 al 2018, finalizando con un análisis sobre la relación de los retos de recaudación de fondos y las políticas públicas y las conclusiones.

Marco teórico y conceptual

Política pública en el tercer sector

Las políticas públicas responden a un asunto público, creando “estructuras ordenadas y un sentido de dirección” (Shafritz, Russell, Borick, & Hyde, 2017, p. 47). También permiten establecer derechos y regulaciones de impuestos, demarcar áreas de responsabilidad y asignar fondos para diferentes tipos de organizaciones (Anheier, 2014). En el contexto de las políticas que impactan al tercer sector, en muchas

ocasiones el asunto público es generado por el mismo, el cual ha vocalizado sus demandas y necesidades. De acuerdo con Steinberg (1993) las políticas deben formularse dentro de un marco unificado “con una visión integral de la interrelación del desempeño”, con el propósito de que sean consistentes (p. 14). En ese contexto, el rol del gobierno es establecer un marco político adecuado para el tercer sector. Steinberg (1993) recomienda cuatro requisitos mínimos para desarrollar este marco político: la incorporación de las restricciones legales que definen a una OSFL; los objetivos consistentes con el entorno regulatorio; el surgir por causas internas de las organizaciones competidoras y la especificación cuidadosa y consistente de la estructura de información bajo la cual operan.

Hay que destacar que el surgir de las OSFL es precisamente para satisfacer la demanda de servicio o bien público no provisto por el gobierno. Siendo así, se entiende que el gobierno debe crear políticas que favorezcan al tercer sector y a su vez a los ciudadanos que se benefician de este. Como indica Muñoz (2016), las OSFL “son receptoras, pero también partícipes del desarrollo de la regulación que afecta sus actividades” (p.199). La estructura ordenada del tercer sector, estipulada mediante política pública, dispone principalmente los requisitos para formalizar legalmente a una OSFL y las obligaciones posteriores para mantenerla activa, como lo es la entrega de los informes financieros anuales, la actualización de sus estatutos y de los miembros de su junta de directores, entre otros documentos de cumplimiento. Otras políticas más comunes que impactan al tercer sector han estado centradas en los aspectos económicos, como proveer incentivos económicos o beneficios contributivos para sus donantes individuales o corporativos.

La política que favorece al donante individual provee un beneficio, no sólo para quien dona, sino para los propósitos de la OSFL. Esto es cónsono con la teoría de Burton Weisbrod (citado en Kingma, 1997), al destacar que “las OSFL se financian con la donación de ciudadanos que desean aumentar la producción del bien público” (p. 135). A su vez, este tipo de política busca fomentar la actividad económica de las OSFL,

atrayendo más donantes privados (Anheier, 2014; Muñoz Márquez, 2016). Países alrededor del mundo, como Tailandia, Estados Unidos, España y Puerto Rico, entre otros, cuentan con este tipo de regulaciones para incentivar las aportaciones a las OSFL.

La Nueva Gestión Pública, la descentralización, el neoliberalismo y las leyes del mercado marcaron las políticas que desde los 90 ‘s sentaron las bases de regulación y funcionamiento del tercer sector (Onyx, Cham & Dalton, 2016; Rathgeb Smith, 2017). Estas políticas han robustecido los estándares de eficiencia, rendimiento y rendición de cuentas al estado. A modo de ejemplo, en China se desarrolló una política requiriendo a las OSFL estar certificadas por el gobierno para recaudar fondos públicamente, siempre que cuenten con un historial de cumplimiento con todos los requerimientos legales (Li & Lee, 2018). Este es un mecanismo que le provee al donante mayor legitimidad de las OSFL que interesan apoyar. A su vez promueve la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones que componen el tercer sector.

El aumento en los estándares de eficiencia ha generado competencia entre las OSFL y provocado que muchas trabajen colaborativamente para lograr ser contratadas y aunar recursos para responder asertivamente a los requerimientos de los donantes. Esta es una dimensión obligatoria de la rendición de cuentas que integra lo establecido contractualmente entre el donante y la OSFL que recibe los fondos (López-Rodríguez, 2018). Estos requerimientos varían entre donantes del gobierno, las fundaciones y las corporaciones. López-Rodríguez (2018) realizó un estudio exploratorio para identificar, comparar y evaluar los modelos de rendición de cuentas que el gobierno (local, estatal y federal), las fundaciones y las corporaciones exigen a las OSFL beneficiarias. La autora seleccionó una muestra de 10 donantes para cada uno de estos tres grupos, según la disponibilidad de información en las páginas en Internet. El estudio reveló que la presentación de informes como requisito de rendición de cuentas lo lidera el gobierno (78%), seguido de las fundaciones (70%) y las corporaciones (50%). A su vez, los principales criterios

de contenido esperados en esos informes son: productos y resultados (87%), beneficios a la comunidad e historial de impacto (77%) y los desafíos para lograr las metas y las estrategias para evaluarlas (70%).

La rendición de cuentas refleja la transparencia que debe prevalecer en toda OSFL; es parte de su responsabilidad social. Estas políticas regulatorias “obliga a la profesionalización de las ONG y a su creciente dependencia de recursos públicos” (Muñoz, 2016, p. 198). En la medida que los donantes exigen más de las OSFL, estas tienen que contar con un “personal especializado para conseguir y gestionar el patrocinio público” (Muñoz, 2016, p. 215). Según Heylen, Willems y Beyers (2020), “la profesionalización no es solo una cuestión de contratación de personal profesional... también varía en las estructuras organizativas que adoptan para desarrollar la experiencia, en otras palabras, cómo recopilan, procesan y difunden información” (p. 1229). Las consecuencias de no profesionalizarse y adaptarse a los requerimientos de los donantes pueden limitar a las OSFL.

En el 2001, España experimentó una reforma que buscaba estabilizar al tercer sector. La estrategia consistió en otorgar fondos para realizar proyectos por cuatro años, siempre que cumplieran con diversos criterios, como la antigüedad y la capacidad de gestión (Muñoz, 2016). Según expuesto por Muñoz (2016), esta reforma benefició a un mínimo de organizaciones y limitó el acceso a muchas con poca experiencia y con necesidad de profesionalizarse. Este ejemplo también pone en manifiesto otro componente de la profesionalización. Heylen, Willems y Beyers (2020) argumentan que la profesionalización, no sólo beneficia los asuntos operacionales de las organizaciones al contar con un personal preparado, si no que puede ser “beneficiosa para obtener acceso e influenciar en las políticas” (p. 1227). Aunque el resultado quizás hubiese sido el mismo, las necesidades de las OSFL que no se beneficiaron de esta reforma, probablemente podrían haber sido atendidas, o al menos consideradas, de haber contado con profesionales capaces de exponerlas racionalmente en los procesos del diseño y aprobación de una política pública.

Junta de directores: Dirección de gobernanza y salud fiscal

Ante los retos de la profesionalización, tanto la dirección ejecutiva, como la junta de directores juega un rol protagónico. La junta también es responsable de diseñar las políticas organizacionales y las estrategias de recaudación de fondos. Según Muchilwa (2018), la junta modelo debería: tener un enfoque en la gobernanza, no en la micro gerencia; crear políticas que guíen la gobernanza; asegurar su implementación por parte de la gerencia; apoyar las actividades de movilización de recursos; y asegurar que la organización tenga recursos suficientes para operar e implementar sus programas, entre otros. Cagney (2018) destaca la tendencia global, la cual demanda por una mayor transparencia y rendición de cuentas lideradas por la junta. Esto responde, según la autora, a la proliferación de prácticas financieras y de recaudación de fondos cuestionables en algunas OSFL. Además, a los riesgos de corrupción y fraude que pueden ocurrir, debido a los limitados recursos humanos y controles internos con los que cuentan las OSFL. La Asociación de Examinadores de Fraude (ACFE por sus siglas en inglés) ha administrado desde 1996, una encuesta sobre fraude ocupacional en las organizaciones a nivel mundial. La encuesta es respondida por examinadores de fraude certificados, quienes investigaron los casos a los que hacen referencia en las 77 preguntas que comprende la encuesta. Según el estudio publicado en el 2020, la corrupción (41%) fue la causa principal de fraude ocupacional de una muestra de 191 casos reportados en las OSFL entre 125 países, para el periodo desde enero 2018 hasta septiembre 2019. De acuerdo con la ACFE (2020), los perpetradores en estos casos fueron ejecutivos (39%), gerentes o supervisores (35%) y empleados (23%).

Aunque estas prácticas negativas no son generalizadas, llama la atención que el 74% de los actos de corrupción ocupacionales sean generados por el liderato ejecutivo y gerencial de las OSFL, quienes deben dirigir el camino hacia la gobernanza. Por tal razón, se necesita capacitar

sobre lo que implica gobernar bien. Además, balancear los roles de gobernanza y establecimiento de políticas de la junta, con los roles operacionales y administrativos de la gerencia (Muchilwa, 2018). Hay consenso a nivel mundial sobre la necesidad de esta capacitación (Cagney, 2018). Sin embargo, hay temas esenciales que deben incorporarse en la capacitación a los miembros de las juntas, como lo son la recaudación de fondos, gerencia financiera, comunicación y planificación estratégica (Wyatt, 2018).

Son muchos los actores que contribuyen a la salud fiscal de las OSFL, y las juntas no son la excepción. En América Latina se ha visto un incremento en la participación de los miembros de las juntas en la recaudación de fondos y en el reclutamiento de personas prominentes para allegar recursos a la organización (Castro, 2018). En otras instancias los miembros de la junta son elegidos por su reconocimiento en un país y no necesariamente por su esperada participación (activa) en las actividades de recaudación de fondos. Tal es el caso en algunas organizaciones en Japón (Cagney, 2018). Melandri (2018) expone que “las juntas deben comprender la necesidad de su rol activo en la recaudación de fondos, por ser este el instrumento principal para asegurar la estabilidad y sustentabilidad de la mayoría de las OSFL” (p. 141). Organizaciones como la Sociedad de Filantropía de Corea, emplazan a las juntas de sus organizaciones miembros a “recaudar fondos de manera adecuada para que la institución pueda continuar operando” (Korea Society of Philanthropy, 2018). Este emplazamiento está incluido en los principios de recaudación de fondos, sostenibilidad y riesgo que forman parte de su código de gobernanza.

La *Australian Institute of Company Directors* (2019) ha realizado por 10 años consecutivos una encuesta electrónica, sobre la gobernanza y el desempeño de las OSFL australianas. El más reciente informe publicado en el 2019, el cual contó con una muestra de 1,206 OSFL, reveló que la prioridad del 37% de las juntas de las organizaciones australianas es diversificar las fuentes de fondos. Como sexta prioridad, con un 22%, se destaca aumentar su capacidad de ingresos propios. En el informe de la *Australian Institute*

of Company Directors del 2014, con una muestra mayor de 2,040 OSFL, la prioridad número uno, con un 62% fue mantener o crear ingresos. Diversificar las fuentes de fondos ocupó la sexta prioridad con un 40% y aumentar su capacidad de ingresos propios, la novena con un 36%. Es importante destacar que las opciones sobre las prioridades de la junta han cambiado a través de los años. En el 2014 eran 10 y en el 2019 aumentó a 14. Mantener o crear ingresos no era una de las opciones en el estudio del 2019. A pesar de las diferencias en un periodo de cinco años (2014-2019), los temas relacionados a los asuntos fiscales de las OSFL y que fomentan su sustentabilidad se han mantenido como prioridad para las juntas de directores.

Fuentes de fondos y sus retos en las OSFL en Puerto Rico

La publicación del estudio sobre el crecimiento de la filantropía en Puerto Rico por Hennig & Associates (1983) es la primera documentación identificada sobre las fuentes de ingresos de las OSFL en Puerto Rico. La metodología utilizada en este estudio combinó una encuesta por correo a las OSFL, para determinar sus fuentes de fondos, y un análisis de informes gubernamentales (Departamento de Hacienda, Biblioteca Legislativa y Servicios de Administración Municipal) y de entidades privadas (Fondos Unidos de Puerto Rico y Foundation Center). Sin embargo, a pesar de recibir al menos 30 de 373 cuestionarios completados (tasa de respuesta de 8%), muchos proveyeron información incompleta, lo cual no permitió a los investigadores comprender la distribución de las principales fuentes de fondos. Sólo destaca las fuentes de fondos provistas por la Asociación Puertorriqueña del Corazón para el 1983: individuos (39.1%), eventos especiales (36.1%) y corporaciones (22.6%). Del análisis de informes gubernamentales y de entidades privadas, sí pudieron determinar las principales aportaciones monetarias a las OSFL para 1971: corporaciones (41%), individuos (33%) y donativos legislativos - gobierno (22%). Para 1983, este apoyo incrementó tres puntos porcentuales en las corporaciones (44%) y dos puntos porcen-

tuales (35%) en los individuos (Hennig & Associates, 1983). Estos resultados difieren con lo expresado por la Asociación Puertorriqueña del Corazón, por lo que ciertamente los datos de una sola organización no permiten establecer una tendencia certera.

El incremento de tres puntos porcentuales en las aportaciones de las corporaciones a las OSFL, del 1971 al 1983, puede ser el resultado de la Ley de Reinversión Comunitaria (CRA, por sus siglas en inglés), creada en el 1977 por el Congreso de los Estados Unidos. Las corporaciones han sido contribuyentes de las OSFL a través de sus acciones filantrópicas. Esta Ley le requiere a las instituciones financieras invertir y apoyar el desarrollo de las comunidades en su entorno, impulsando un mayor apoyo a las OSFL enfocadas en servir a las comunidades. Cada institución financiera cuenta con una división de CRA dedicada exclusivamente a la ayudantía y financiamiento comunitario. La ley, aplicable en Puerto Rico, ha sido de gran utilidad en el apoyo a las organizaciones y obras comunitarias.

Por otro lado, de 1971 a 1983, la contribución de los donativos legislativos disminuyó siete puntos porcentuales (15%). Esta reducción contrasta con Backhaus-Maul y Olk (citado en Anheier, Toepler & Sokolowsky, 1997) quienes argumentaban, sobre la “tendencia de un aumento sustancial de la dependencia de fondos públicos por parte de las OSFL desde la década del 1970” (p. 190). No obstante, Backhaus-Maul y Olk no proveyeron evidencia que apoyara ese argumento. En el caso de Puerto Rico, la dependencia se inclinaba más a las corporaciones e individuos. Hennig & Associates (1983) concluyen que “las OSFL en Puerto Rico, con algunas excepciones, no han adoptado un desarrollo positivo o avance institucional, ni han empleado enfoques sofisticados de recaudación de fondos adaptables a la escena puertorriqueña” (p. 24).

En 1991, Hennig & Associates actualizó el estudio de 1983, comprendiendo el periodo de 1983 a 1990. Si bien la metodología del estudio no se explica claramente en el informe, se infiere que encuestaron a las fundaciones y analizaron informes de diversas agencias gubernamentales. Además, aunque aspiraban a entrevistar a 200

empresas locales grandes, la limitación de tiempo no lo permitió (Hennig & Associates, 1991). Según datos del Departamento de Hacienda, para 1985, las principales fuentes de fondos de las OSFL fueron las corporaciones (48%), el gobierno federal (28%), los individuos (16%), el gobierno estatal (7%) y las fundaciones (1%). En 1990, las corporaciones continuaban liderando (45%), seguido de los individuos (26%), el gobierno federal (18%), el gobierno estatal (8%), las fundaciones (2%) y el gobierno municipal (1%). Estos datos abarcan fuentes de fondos adicionales al informe previamente publicado en 1983. El gobierno comienza a posicionarse, representando un 35% en el 1985 y un 28% en el 1990, entre los niveles federal, estatal y municipal.

Es importante destacar que en 1987 el promedio donado por los individuos iba en aumento según el nivel de ingreso. No obstante, la mayor cantidad de donativos por parte de los individuos provino de la clase media, quienes tenían un nivel de ingreso bruto entre \$10,000 y \$20,000 (Hennig & Associates, 1991). Para el mismo periodo, en Estados Unidos las personas con mayor poder adquisitivo eran los principales donantes a las OSFL. Sin embargo, entre 1980 y 1988, el cambio en las contribuciones de los individuos con menos recursos obtuvo un crecimiento de 62%, contrario a la clase alta, cuya tasa de crecimiento fue negativo 65% (Hennig & Associates, 1991).

Ambos estudios ofrecen información valiosa sobre las fuentes de ingresos públicas y privadas para las décadas del 70' y 80'. Incluso, con sus limitaciones para obtener información, proporcionan una excelente descripción general de las donaciones caritativas de organizaciones sin fines de lucro en Puerto Rico y resumen algunos de los principales contribuyentes del sector privado y las fundaciones.

Luego de 24 años del último estudio de Hennig & Associates (1991), la radiografía de las fuentes de ingresos de las OSFL en Puerto Rico refleja cambios y nuevas modalidades. De acuerdo con una encuesta realizada por Estudios Técnicos (2015), las fuentes de fondos más frecuentes para las 400 organizaciones participantes provienen de: los individuos (43.3%), las ac-

tividades de recaudación de fondos (41.8%), los programas autosostenibles (31.3%), donativos legislativos (26.8%) y las corporaciones (24%). Los datos de Hennig & Associates (1983, 1991), representan por cientos basados en la cantidad monetaria otorgada a las OSFL por cada fuente de fondos, según informes del gobierno y entidades privadas. Por tal razón la suma de cada renglón es igual a 100%. No obstante, los datos de Estudios Técnicos representan las respuestas múltiples más frecuentes que los encuestados podían seleccionar. Difícilmente se puede comparar la frecuencia de fondos con la cantidad de fondos recibidos. No obstante, esto es un reflejo del tercer sector en la isla.

Estudios Técnicos (2015) también auscultó en su encuesta algunos asuntos relacionados a la junta de directores, importantes en su rol de promover la salud fiscal de las OSFL. Los tres criterios principales que la junta toma en consideración al invitar a miembros nuevos son: las destrezas y conocimiento relacionados a los temas con los que trabaja la organización (78.3%), el conocimiento de la comunidad o población servida (70.8%) y la ocupación profesional (46.3%). Cabe destacar que entre los 13 criterios que podían seleccionar los participantes, ninguno estaba relacionado con aspectos financieros. No obstante, el estudio establece que el 49% de las OSFL contaban con comités de trabajo, siendo los principales: finanzas (64.9%), comité ejecutivo/administrativo (58.8%) y desarrollo/recaudación (45.9%). También se desprende que los miembros de las juntas participaban en conferencias o seminarios, evaluación de programas, planificación estratégica, relaciones públicas y comunicación e identificación de fuentes de fondos. Estas últimas tres actividades, adicional a la gerencia financiera, son las que recomienda Wyatt (2018) como esenciales en la capacitación a los miembros de las juntas.

Retos de recaudación de fondos: 2008 y 2018.

Conocer los problemas de recaudación de fondos en las OSFL en Puerto Rico, que se convierten en retos, es un primer paso para que estas puedan establecer estrategias que respondan a sus retos. Además, permite que el gobierno tenga información científica para diseñar políticas

que contribuyan a mitigar los retos que puedan controlar. López Rodríguez (2010, in press) realizó dos encuestas electrónicas, con el propósito de generar datos cualitativos sobre los retos que enfrentan las OSFL. La primera encuesta analizó los datos financieros del 2008 (López-Rodríguez, 2010). El cuestionario fue enviado a 200 organizaciones localizadas en la capital (San Juan), resultando en una tasa de respuesta de 16% (31). La segunda encuesta, analizó los datos financieros del 2018 y amplió la muestra a los cinco municipios con mayor cantidad de OSFL (San Juan, Bayamón, Ponce, Caguas y Carolina). El cuestionario se envió a 264 organizaciones, obteniendo una tasa de respuesta de 18.9% (49), un incremento de 2.9 puntos porcentuales en comparación con los resultados del 2010 (López-Rodríguez, in press).

De un universo de 16 posibles problemas de recaudación de fondos, tanto internos (8) como externos (8), prevaleció la reducción de fondos en el 2008 y la falta de personal con conocimiento en la recaudación de fondos en el 2018. No obstante, como se aprecia en la Tabla 1, los problemas en el segundo y en el tercer lugar se mantuvieron inalterables (demora en el desembolso de fondos y la competencia por fondos). De los 16 problemas, cinco presentaron un incremento, nueve una disminución y dos ningún cambio en la frecuencia de las respuestas. Las áreas que aún merecen mayor atención, por el incremento en la frecuencia de respuesta, integran los factores organizacionales internos y externos. Dentro de los factores internos están la falta de personal con conocimiento en recaudación de fondos y la falta de participación de la junta de directores. Manejar estos retos debe ser el resultado de un análisis estratégico de la organización para priorizar el reclutamiento de recursos con conocimiento y experiencia en todo lo relacionado a la obtención de fondos. De igual forma, realizar una autoevaluación de la junta en torno a su participación y compromiso con la recaudación de fondos y a su vez reclutar nuevos miembros, según estimen necesario.

De otra parte, la competencia por fondos, la demora en el desembolso de fondos y la reducción de fondos gubernamentales, son factores

externos que requieren que la organización esté preparada para mitigar el impacto negativo. Reconociendo estos principales retos de recaudación de fondos, se analizará la posible relación con las leyes desarrolladas del 2004 al 2018.

Metodología

Esta investigación exploratoria, con enfoque mixto, tiene dos vertientes: (1) identificar y evaluar las políticas públicas aprobadas en Puerto Rico, del 2004 al 2018 y cuyo propósito impacta de alguna forma los asuntos fiscales y de recaudación de fondos de las OSFL y (2) analizar la relación que han tenido, si alguna, con los 16 retos de recaudación de fondos identificados por las OSFL en las encuestas del 2008 y el 2018.

El componente cualitativo corresponde a la identificación y descripción de las políticas públicas (leyes), utilizando como fuente el registro de leyes aprobadas de la Oficina de Servicios Legislativos en Puerto Rico. Se identificaron 18 leyes y se realizó un análisis de contenido para seleccionar aquellas que impactarán directa o indirectamente los asuntos fiscales de las OSFL. La depuración resultó en las siguientes cinco leyes:

1. Ley Núm. 108 del 7 de octubre de 2009
2. Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico - Ley 1 del 2011, según enmendada (Código)
3. Ley del programa de Asistencia Financiera a Organizaciones Sin Fines de Lucro, Núm. 83 del 6 de mayo de 2011
4. Ley de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario, Núm. 20 de 26 de febrero de 2015, según enmendada
5. Ley Núm. 205 del 28 de diciembre de 2016

La evaluación e impacto de estas leyes requirió del análisis de contenido de informes emitidos por agencias gubernamentales, resoluciones conjuntas y leyes. También se solicitó información mediante correo electrónico a las agencias a cargo de la implementación de las leyes Núm. 108 del 7 de octubre de 2009 (Autoridad Metropolitana de Autobuses) y Núm. 83 del 6 de mayo de 2011 (Banco de Desarrollo Económico).

Esto debido a que no se encontraron los datos en sus páginas electrónicas. No obstante, la información la tenían disponible y la proveyeron por el mismo medio.

Para determinar el impacto del Código, aprobado en el 2011, se analizaron los datos de las contribuciones sobre ingreso de individuos del 2011 al 2018, último año disponible en el portal electrónico del Departamento de Hacienda al cierre de la investigación. Para analizar la Ley de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario se identificaron las resoluciones conjuntas de presupuesto del 2012 al 2021, disponibles en el portal de la Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico. Las resoluciones conjuntas establecen las asignaciones de fondos a las OSFL. Se amplió el periodo de análisis hasta el 2021, ya que la información estaba disponible. Se integró el componente cuantitativo para analizar los datos de la contribución sobre ingresos de los individuos a las OSFL, los fondos legislativos y la asistencia financiera a las OSFL. Estos datos se organizaron en MS Excel para generar estadística descriptiva, tales como frecuencia, promedio, relación de variables y cambios porcentuales.

Como último componente, se analizó la relación de los 16 retos de recaudación de fondos presentados en la Tabla 1 y las cinco leyes que se determinaron impactan directa o indirectamente los asuntos fiscales de las OSFL. El análisis cualitativo requirió identificar los retos, de entre los 16 mencionados, que cada política atendía directa o indirectamente. Además, la implicación favorable o no para las OSFL, tomando como base el cambio porcentual y la frecuencia de los retos asociados del 2008 al 2018. Este enfoque mixto permitió interpretar y generar una mayor comprensión de las relaciones de las políticas públicas con los retos de recaudación de fondos de las OSFL.

Resultados y discusión

El periodo del 2004 al 2018 tuvo como resultado la aprobación de cinco legislaciones que de alguna forma impactarían el componente fiscal de las OSFL en Puerto Rico o el denominado

tercer sector. Específicamente, estas leyes se aprobaron en el 2009, 2011 (2), 2015 y 2016. A continuación la discusión y análisis de estas.

Ley Núm. 108 del 7 de octubre de 2009

La Ley Núm. 108 faculta a la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA) a ceder y a transferir a las OSFL que lo soliciten, autobuses declarados como excedente para el transporte de personas con impedimentos y de edad avanzada. La AMA es una corporación pública cuyos propósitos son “desarrollar y mejorar, poseer, funcionar y administrar cualesquiera tipos de facilidades de transporte terrestre de pasajeros y servicio en ... la capital de Puerto Rico y el área metropolitana”. Esta corporación cuenta con autobuses para el ofrecimiento de sus servicios de transporte, a los cuales se refiere la Ley Núm. 108. La adquisición de estos vehículos, de forma gratuita, aliviana la inversión que algunas OSFL necesitan hacer como parte de sus programas y servicios. Ciertamente, centrarían sus esfuerzos en la búsqueda de fondos para el mantenimiento requerido y otros gastos relacionados, menos oneroso que el gasto para la adquisición de un vehículo. En una consulta realizada a una supervisora de la AMA en enero 2021, se validó que las OSFL han solicitado a esta agencia autobuses declarados como excedente, aunque, la cantidad de solicitudes no pudo ser determinada. A pesar del interés demostrado por las OSFL, los autobuses no se han podido donar debido a que no se ha recibido la resolución final que autorice el traspaso de las unidades del Departamento de Transportación y Obras Públicas, la agencia que cobija a la AMA. Esta espera ha tenido como resultado el deterioro de los autobuses, los cuales han sido dispuestos por chatarra.

Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico - Ley 1 del 2011, según enmendada (Código)

El Código regula, entre otras cosas, las deducciones permitidas a los individuos en la planilla de contribución relacionadas a los donativos a las OSFL. Las regulaciones al respecto han

variado en las últimas tres décadas. Antes del 2000, conforme al Código de Rentas Internas de 1994, la cantidad deducible permitida en las planillas de individuos se limitaba al exceso del 3% del ingreso bruto. Como ejemplo, la deducción permitida por una persona con un ingreso bruto de \$20,000 era el exceso de \$600. Si la donación anual era menor de \$600, perdía este beneficio contributivo. En el 2000, se enmienda el Código de Rentas Internas de 1994, permitiendo deducir hasta el 33% de lo donado y se elimina el requisito del exceso del 3%. Finalmente en el 2011, el inciso (a) (3) de la Sección 1033.15 del Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico, crea incentivos para que los individuos contribuyentes puedan deducir hasta el 100% de las donaciones realizadas para fines caritativos, entiéndase para las OSFL. Según Flamboyant Foundation, Kinesis Foundation e Indiana University Lilly Family School of Philanthropy (2016), la mayoría de los puertorriqueños desconoce este cambio, cuyo objetivo es aumentar las donaciones caritativas y la mayoría de los donantes no ha ajustado sus donativos en respuesta a estos cambios en la política fiscal. No obstante, los datos a continuación contradicen este hallazgo.

El impacto de esta Ley puede analizarse utilizando los datos reportados en las planillas contributivas de individuos del 2011 al 2018, los cuales se incluyen en los informes del Departamento de Hacienda (2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e, 2019). Como se aprecia en la Tabla 2, del 2011 al 2018, la cantidad de planillas radicadas con donativos incrementó en un 121% (+57,358). Esto, a pesar de que el total de planillas radicadas disminuyó en un 14% (-144,620). De igual forma, la cantidad total de dinero donado por los individuos reflejó un aumento de 61% (\$75,880,324), a pesar de que el promedio de la donación se redujo en un 27% (\$710). Ciertamente, el resultado de esta política favoreció al tercer sector. Probablemente el incremento en donantes también puede haber favorecido indirectamente en mayor voluntariado y recursos de apoyo en especie que son bien valorados en estas organizaciones.

La diferencia en los hallazgos de Flamboyant Foundation et al. (2016) y el incremento en donaciones reportados en la Tabla 2 puede ser

el resultado de una combinación tanto del conocimiento de los individuos de este beneficio contributivo, como el deseo por apoyar causas de interés. Ciertamente los hogares en Puerto Rico suelen patrocinar a obras de caridad, como establece Flamboyant Foundation et al. (2016), al destacar que para el 2014, tres de cada cuatro hogares donaban (74.9%), en comparación con un 58.8% en Estados Unidos.

Ley del programa de Asistencia Financiera a Organizaciones Sin Fines de Lucro, Núm. 83 del 6 de mayo de 2011

A través de la Ley Núm. 83, el Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico (BDE) establece un programa de asistencia financiera a las OSFL, mediante la otorgación de una línea de crédito rotativa de rápida tramitación de hasta \$500,000 y renovable anualmente, para el pago de gastos operacionales y el funcionamiento continuo de estas. Esta ley puntualiza que la “rápida tramitación” es equivalente a no más de 20 días calendario. Desde el 2012, el BDE ha estado otorgando este producto a las OSFL. Según notificado por un gerente del BDE, hasta el 2019, habían recibido 123 solicitudes, promediando 14 por año. En el 2012, cuando inició el programa, recibieron la mayor cantidad de solicitudes (28) y en el 2019, la menor cantidad (1). La tasa de aprobación de solicitudes del 2012 al 2019 es de 91% (112), obteniendo 100% en tres de los ocho años. Este indicador presume que el producto satisfizo la necesidad de la mayoría de las OSFL interesadas en esta asistencia.

La Ley Núm. 83 establece que la línea de crédito estará garantizada con el donativo o asignación estatal o federal otorgada a la OSFL y por cualquier otra colateral adicional disponible que, a juicio del BDE, asegure de manera razonable su riesgo. No obstante, de los casos aprobados, 15 (13%) confrontaron problemas de pago en exceso de 90 días, siendo referidos al Departamento de Préstamos Especiales del Banco. Cualquier financiamiento tiene riesgos y la línea de crédito para las OSFL no es la excepción. Los cambios en el flujo de efectivo, un balance de deudas en exceso de la capacidad de repago, la deficiencia

en los controles internos o la falta de supervisión administrativa, son algunos de los factores que pudieron influir en los problemas de repago de las OSFL. Es importante destacar que la junta de directores, como indica Muchilwa (2018), apoya las actividades de movilización de recursos. No obstante, también es responsable de velar por el manejo efectivo de las finanzas de la organización, autorizando o no las transacciones que procuren una mejor salud fiscal.

Ley de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario, Núm. 20 de 26 de febrero de 2015, según enmendada

Los donativos legislativos, creados en la década del 70', se distribuyen a las OSFL a través de agencias gubernamentales, según aprobados por la Asamblea Legislativa en una resolución conjunta. Luego de años otorgando dinero a las organizaciones, el 29 de diciembre de 1995 se establecieron normas y procedimientos para autorizar la donación financiera y controlar su uso efectivo, mediante la Ley de Donaciones Legislativas, Núm. 258.

En el 2015, se deroga la Ley de Donaciones Legislativas, creando la Ley 20 de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario. Esta nueva ley, al igual que la derogada, establece “los procedimientos y requisitos para la radicación y evaluación de propuestas para la realización de proyectos o programas de impacto social, económico o comunitario” a sufragarse con fondos legislativos. Aunque los enfoques programáticos de inversión variaron del 1995 al 2015, el propósito y los artículos de esta ley son esencialmente iguales que la derogada Ley Núm. 258. Dentro del componente fiscal, sí provee dos alivios a las OSFL solicitantes. El primer alivio, reduce el pareo de fondos de 25% a 20% de la cantidad peticionada en la propuesta. El diferencial de 5% impacta positivamente a las organizaciones con limitado flujo de efectivo o con dificultad para identificar pareo en especie. El segundo alivio, elimina la posibilidad de que el Secretario de Hacienda deduzca del donativo asignado cualquier deuda de la OSFL con el gobierno de Puerto Rico. La Ley Núm. 20 ha sufrido cuatro

enmiendas desde su aprobación. Sin embargo, las enmiendas han estado centradas en clarificar definiciones, funciones, normas para el uso de los fondos y la acción a tomar en caso de la disolución de una OSFL.

Según las resoluciones conjuntas aprobadas en la legislatura por los últimos 10 años fiscales (2012-2021), el promedio anual de organizaciones que se han beneficiado del fondo legislativo es de 715. Sin embargo, del 2012 al 2021 se observa una reducción de 32% en la cantidad de organizaciones beneficiadas (de 755 a 511). Por otro lado, el promedio del donativo otorgado es de \$29,985. Contrario a la reducción de organizaciones beneficiadas, el promedio de donativo incrementó 44% en el mismo periodo (de \$27,091 a \$39,139). La reducción en la cantidad de beneficiarios y el aumento en el promedio donado es el resultado del cambio mínimo en el fondo legislativo. Este cambio ha representado una reducción de sólo 2%. El fondo legislativo es importante para la continuidad de una variedad de servicios que proveen las OSFL, quienes llenan en muchas ocasiones el vacío del gobierno. No obstante, del 2012 al 2021 el promedio del fondo legislativo en relación al presupuesto total del gobierno ha sido 0.22%. De hecho, el porcentaje se ha mantenido prácticamente igual del 2012 (0.22%) al 2021 (.20%).

Ley Núm. 205 del 28 de diciembre de 2016

En el 2005, la Ley Núm. 113 dio paso a la creación del Colegio de Productores de Espectáculos Públicos de Puerto Rico (Colegio), imponiendo la colegiación obligatoria a todo productor de espectáculo. Esto incluyó la colegiación de las OSFL, quienes realizan eventos como parte de sus estrategias de recaudación de fondos. El costo de la colegiación ascendía a \$1,000, aumentando el costo para desarrollar el evento y reduciendo las proyecciones de ingreso. Para atender el reclamo de las OSFL por la colegiación obligatoria, las implicaciones de cumplir con unos requerimientos no primordiales dentro de su funcionamiento y el alto costo, entre otros asuntos, se aprobó la Ley Núm. 205 de 2016. Esta ley facilita la inclusión de las OSFL al Colegio y

las exime de colegiación para realizar eventos de recaudación de fondos, aliviando la carga fiscal establecida desde 2005. No obstante, deben seguir las disposiciones requeridas para realizar cualquier evento, tanto por el Colegio, como por el Departamento de Hacienda.

Relación de las políticas y los retos de recaudación de fondos: 2008 y 2018

Los principales retos de recaudación de fondos que incrementaron del 2008 al 2018, según las encuestas reseñadas en este estudio, son: falta de personal con conocimiento en recaudación de fondos, falta de participación de la junta de directores, competencia por fondos, demora en el desembolso de los fondos y reducción de fondos gubernamentales. El incremento de estos cinco retos es preocupante, cuando son factores esenciales en la gobernanza y salud fiscal de las OSFL. La falta de personal con conocimiento en recaudación de fondos y la falta de participación de la junta de directores son problemas internos que las políticas públicas no pueden resolver. No obstante, la competencia por fondos, la demora en el desembolso de los fondos y la reducción de fondos gubernamentales pueden ser impactadas por las políticas establecidas en el gobierno.

De las cinco políticas públicas desarrolladas en los últimos años, la Ley del programa de Asistencia Financiera a OSFL impacta directamente el componente fiscal de las OSFL. Esta provee una línea de crédito a las OSFL para el pago de gastos operacionales y su funcionamiento continuo. Una vez recibidos los fondos aprobados como donativo, la organización paga de nuevo el dinero prestado. Ciertamente esto conlleva un gasto adicional para las OSFL, debido a que requiere el pago del principal más el interés acumulado por el dinero utilizado en la línea de crédito. No obstante, provee tranquilidad a las organizaciones, garantizando la continuidad de sus servicios. Esta ley debería mitigar los efectos causados por la “demora en el desembolso de fondos”. Sin embargo, a pesar de que esta ley está vigente desde el 2011, el reto por la “demora en el desembolso de fondos”, ha aumentado 22.3 puntos porcentuales en vez de disminuir. Sien-

do así, esta ley ha logrado su propósito para un puñado de organizaciones que se han acogido a este beneficio (y que los datos previamente presentados lo demuestran), pero para muchas otras este producto no es viable.

De las restantes cuatro políticas, el Código impacta indirectamente el componente fiscal de las OSFL. El Código permite que los individuos puedan deducir el 100% de los donativos otorgados a las OSFL, favoreciendo al tercer sector al recibir mayores ingresos no restringidos. Esto puede ser uno entre otros posibles factores, en la reducción por 30.2 puntos porcentuales en la frecuencia del problema “fondos no restringidos limitados”, del 2008 (71.0) al 2018 (40.8). También, en la disminución por 36.1 puntos porcentuales en la frecuencia del problema “reducción de otros fondos”, de 87.1 a 51.0 en el mismo periodo. A su vez, el donativo de individuo permite mitigar tanto la “competencia por fondos”, como la “reducción de fondos gubernamentales”, a pesar de que los resultados en la encuesta reflejan mayor frecuencia del problema en ambos retos del 2008 al 2018. Esto en la medida que más personas se interesan en donar a las OSFL, como lo refleja el aumento de 57,358 planillas de individuos con donativos del 2011 al 2018. Ciertamente las organizaciones querrán atraer a esos posibles donantes, lo cual genera competencia, pero se amplían las oportunidades que antes no tenían disponibles. Además, como alternativa a la línea de crédito del BDE, los fondos de individuos son una oportunidad para que las OSFL creen una cuenta de reserva que ayude a sufragar los gastos mientras reciben los desembolsos morosos.

No se encontró ninguna relación entre los retos de recaudación de fondos y las leyes *Núm. 108 del 2009*, *Fondos Legislativos para Impacto Comunitario*, *Núm. 20 de 2015*, y la *Núm. 205 de 2016*. La Ley *Núm. 108* tan siquiera ha logrado implementarse. La Ley *Núm. 20* no ha mostrado cambios en el fondo disponible para asignarle a las OSFL por los pasados 10 años fiscales y menos organizaciones se han beneficiado. Si bien la Ley *Núm. 205* eliminó un gasto para las OSFL, este no está asociado a los retos presentados.

Del 2008 al 2018, la frecuencia del problema de “legislaciones gubernamentales” disminu-

yó de 45.2 a 14.2 (31.0 puntos porcentuales) y “procesos burocráticos” no fue seleccionado por ninguna de las organizaciones que participaron en la encuesta del 2018. Este cambio puede ser el resultado de un cambio de paradigma de las OSFL, quienes probablemente están manejando y transformando sus retos internos para no depender exclusivamente de las decisiones políticas. Del mismo modo, las OSFL pueden estar siendo selectivas y compitiendo por fondos que requieran menos procesos burocráticos. Tal vez, el aumento en los estándares de eficiencia, rendimiento y rendición de cuentas de la Nueva Gestión Pública en el sector gubernamental también está siendo impulsado por las juntas de directores en el tercer sector.

Conclusiones

Esta investigación exploratoria tenía el propósito de identificar y evaluar las políticas públicas aprobadas en Puerto Rico, del 2004 al 2018, con algún impacto en los asuntos fiscales y de recaudación de fondos de las OSFL y analizar la posible relación con los retos de recaudación de fondos identificados en las encuestas realizadas por la autora en el 2008 y el 2018. Cinco leyes cumplieron con los criterios establecidos. Una de las leyes tuvo un impacto directo en uno de los 16 retos de recaudación de fondos identificados. Por otro lado, una segunda ley impactó indirectamente cuatro de los 16 retos de recaudación de fondos, ya que el propósito de esta no era específicamente para mitigarlos. Particularmente, estos eran cuatro de los ocho retos externos, según clasificados en la Tabla 1. Se puede concluir que aunque dos de las cinco leyes aprobadas del 2009 al 2016 si contribuyen favorablemente a mitigar los retos de recaudación de fondos de las OSFL, aún hay espacio para desarrollar proyectos de ley que atiendan los retos externos a este sector.

Como ejemplo, las políticas que consideren tanto el diseño como la implementación de estrategias para mejorar los controles en el gobierno y agilizar los procesos, deberían impactar positivamente la demora en el desembolso de fondos y los procesos burocráticos, ambos asociados al

sector público. A su vez, las legislaciones gubernamentales pasarían de ser un reto (según expresaron las OSFL) a una opción favorable, beneficiando al tercer sector y a la propia imagen del gobierno. También, la falta de fondos recurrentes, el último reto externo, depende grandemente de las políticas de cada donante. Sin embargo, el gobierno podría contribuir estableciendo asignaciones multianuales en una porción de los fondos legislativos, para organizaciones con un historial consistente y que cumplan con ciertos criterios. Algunos ejemplos de estos criterios son: la entrega puntual de los informes financieros anuales para un número de años, excelencia en el resultado de las monitorias de asignaciones previas, 100% de cumplimiento en los planes de trabajo, entre otros.

De este análisis también se desprende que hay áreas en las que se puede continuar profundizando. Se puede concluir que el aumento de los donativos de individuos a las OSFL es el resultado del Código aprobado en el 2011. No obstante, es importante analizar la relación del interés de apoyar una causa monetariamente y el posible aumento del voluntariado y recursos de apoyo en especie como consecuencia del Código. También analizar el aumento de donativos de individuos como factor en la reducción del problema de “fondos no restringidos limitados” y “reducción de otros fondos” del 2008 al 2018. Un próximo estudio atendería estas y otras interrogantes que llenarían un vacío de información, conducirían al desarrollo de nuevas políticas y beneficiarían tanto al gobierno como a las OSFL.

No todos los retos de recaudación de fondos dependen de las políticas públicas, razón por la cual cada organización, liderada por la junta de directores, debe evaluar los retos internos y establecer las estrategias que entienda sean más efectivas para contrarrestar aquellos que necesitan transformar. Ejemplo de esto son los retos de falta de personal con conocimiento en recaudación de fondos y de participación de la junta de directores. De no contar con los recursos, se pueden establecer acuerdos con la academia y con otras OSFL con mayor experiencia para colaborativamente superar los retos presentes y futuros.

Referencias

- Anheier, H. K. (2014). *Nonprofit organizations: Theory, management, policy* (2nd Ed.). London: Routledge, doi:10.4324/9781315851044
- Anheier, H. K., Toepler, S. & Sokolowsky, S. W. (1997). The implications of government funding for nonprofit organizations: Three propositions. *The international Journal of Public Sector Management*, 10(3), 190-213, doi:10.1108/09513559710166057
- ACFE. (2020). *Report to the nations: 2020 Global study on occupation fraud and abuse*. Recuperado en 13/1/21 de <https://acfe-public.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf>
- Australian Institute of Company Directors. (2014). *2014 Not-for-profit governance and performance study: Examining governance practices and opportunities in Australia's NFP sector*. Recuperado en 20/10/2020 de <http://www.company-directors.com.au/~media/resources/director-resource-centre/nfp/2014-nfp-governance-and-performance-study-sept14-a4-pg-web.ashx>
- Australian Institute of Company Directors. (2019). *2019 Not-for-profit governance and performance study*. Recuperado en 20/10/2020 de <https://aicd.companydirectors.com.au/advocacy/research/2019-nfp-governance-and-performance-study>
- Cagney, P. (Ed.). (2018). *Global best practices for CSO, NGO, and other nonprofit boards: Lessons from around the world*. Newark: Boardsource & Wiley
- Castro, C. (2018). Latin America. In Cagney, P. (Ed.), *Global best practices for CSO, NGO, and other nonprofit boards: Lessons from around the world* (pp. 161-178). Newark: Boardsource & Wiley
- Código de rentas internas de Puerto Rico. Ley Núm. 120 del 31 de octubre de 1994, según enmendada. Recuperado en 20/10/20 de http://www.hacienda.gobierno.pr/sites/default/files/publicaciones/codigo2008_0.pdf
- Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico. Ley Núm. 1 del 31 de enero de 2011, según enmendada. Recuperado en 16/1/2021 de <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/C%C3%B3digos/1-2011/1-2011.pdf>
- Comisión Especial sobre el Tercer Sector. (2004, diciembre). *Informe final ordenado por la R. del S. 741: Política pública y legislación para el tercer sector en Puerto Rico*. Senado de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico
- Departamento de Hacienda. (2016a). *Deducciones 2011*. Gobierno de Puerto Rico. Recuperado en 17/01/2021 de <http://>

- www.hacienda.gobierno.pr/sites/default/files/deducciones_2011.pdf
- Departamento de Hacienda. (2016b). *Deducciones 2012*. Gobierno de Puerto Rico. Recuperado en 17/01/2021 de http://www.hacienda.gobierno.pr/sites/default/files/deducciones_2012r.pdf
- Departamento de Hacienda. (2016c). *Deducciones 2013*. Gobierno de Puerto Rico. Recuperado en 17/01/2021 de http://www.hacienda.gobierno.pr/sites/default/files/deducciones_2013r.pdf
- Departamento de Hacienda. (2016d). *Deducciones 2014*. Gobierno de Puerto Rico. Recuperado en 17/01/2021 de http://www.hacienda.gobierno.pr/sites/default/files/deducciones_2014p.pdf
- Departamento de Hacienda. (2016e). *Número de planillas por estado personal*. Gobierno de Puerto Rico. Recuperado en 17/01/2021 de http://www.hacienda.gobierno.pr/sites/default/files/numero_de_planillas_por_estado_civil_2011_2012_2013_y_2014_0.pdf
- Departamento de Hacienda. (2021, febrero). *Estadísticas de contribución sobre ingresos de individuos según radicación en planilla*. Gobierno de Puerto Rico. Recuperado en 18/06/2021 de <http://hacqlvcomex1.hacienda.gobierno.pr/estadisticas/>
- Estudios Técnicos. (2015). Estudio de las organizaciones sin fines de lucro en Puerto Rico, 2015. San Juan, Puerto Rico Flamboyant Foundation, Kinesis Foundation & Indiana University Lilly Family School of Philanthropy. (2016). *Giving in Puerto Rico 2016*. Recuperado en 18/10/2020 de <https://flamboyantfoundation.org/resource/giving-in-puerto-rico-the-first-study-about-the-generosity-in-puerto-rico/>
- Hennig & Associates. (1983, December). *The development of philanthropy in Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico
- Hennig & Associates. (1991, June). *1990 Philanthropy study: Puerto Rico and the United States*. San Juan, Puerto Rico
- Heylen, F., Willems, E. & Beyers, J. (2020). Do professionals take over? Professionalisation and membership influence in civil society organisations. *Voluntas*, 31, 1226-1238, doi: 10.1007/s11266-020-00214-9
- Kingma, B. (1997). Public good theories of the non-profit sector: Weisbrod revisited. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 8 (2), 135-148. Retrieved on 17/6/ 21 from <http://www.jstor.org/stable/27927560>
- Korea Society of Philanthropy (2018). *Korean NPO Governance*. Recuperado en 21/10/2020 de <https://www.sop.or.kr/society/governance>
- Ley de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario, Núm. 20 de 26 de febrero de 2015, según enmendada. Recuperado en 20/10/20 de <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Organizaciones%20Sin%20Fines%20de%20Lucro/20-2015/20-2015.pdf>
- Ley del Programa de Asistencia Financiera para Organizaciones sin Fines de Lucro. Recuperado en 20/10/20 de <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Organizaciones%20Sin%20Fines%20de%20Lucro/83-2011/83-2011.pdf>
- Ley Núm. 108 del 7 de octubre de 2009. Recuperado en 20/10/20 de <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/2/0108-2009.pdf>
- Ley Núm. 205 del 28 de diciembre de 2016. Recuperado en 20/10/20 de https://sutra.oslpr.org/osl/SUTRA/anejos_conv/2013-2016/%7BAA8D2EA4-32A8-4D8C-A598-8880696036EC%7D.pdf
- Li, Y. & Lee, O. (2018). China. In Cagney, P. (Ed.), *Global best practices for CSO, NGO, and other nonprofit boards: Lessons from around the world* (pp. 44-49). Newark, New Jersey: Boardsource & Wiley
- López-Rodríguez, L. M. (2010). *Funding challenges in Puerto Rican nonprofit organizations* (Doctoral dissertation) Available from ProQuest Dissertations and Thesis database (UMI No. 3396322)
- López-Rodríguez, L. M. (2018). Nonprofit organization accountability: Compliance with governments, foundations, and corporate funder requirements. *Journal of the Grant Professionals Association*, 16 (1), 44-58
- López-Rodríguez, L. M. (in press). Funds' diversification challenges in Puerto Rico: 2008-2018. *Revista Administración Pública*, (50)
- Melandri, V. (2018). Europe. In Cagney, P. (Ed.), *Global best practices for CSO, NGO, and other nonprofit boards: Lessons from around the world* (pp. 141-160). Newark: Boardsource & Wiley
- Muchilwa, W. (2018). Africa. In Cagney, P. (Ed.), *Global best practices for CSO, NGO, and other nonprofit boards: Lessons from around the world* (pp. 13-32). Newark: Boardsource & Wiley
- Muñoz Márquez, L. M. (2016). El impacto de la regulación estatal en las ONG de desarrollo en España. *Revista de Estudios Políticos*, 171, 193-222. Recuperado en 30/11/20 de <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.07>
- Onyx, J., Cham, L., & Dalton, B. (2016). Current trends in Australian nonprofit policy. *Nonprofit Policy Forum*, 7(2), 171-188. doi:10.1515/npf-2015-0023

Rathgeb Smith, S. (2017). Cross-sector nonprofit-government financing. In Boris, E. T. & Steuerle, C. E. (Eds.), *Nonprofits and government: Collaboration and conflict*. 3rd Ed. (pp. 103-132). Maryland: Rowman & Littlefield

Shafritz, J. M., Russell, E. W., Borick, C. P., & Hyde, A. C. (2017). *Introducing public administration*, 9th ed. New York: Routledge

Steinberg R. (1993) Public policy and the performance of nonprofit organizations: A general framework. *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, 22(1),13-31. doi:10.1177/089976409302200103

Wyatt, M. (2018). Central and Eastern Europe and Eurasia. In Cagney, P. (Ed.), *Global best practices for CSO, NGO, and other nonprofit boards: Lessons from around the world* (pp. 123-139). Newark: Boardsource & Wiley

Tabla 1: Problemas de recaudación de fondos

Problemas de recaudación de fondos	2008		2018		Diferencia en puntos porcentuales
	Frec.	%	Frec.	%	
Reducción de otros fondos (e)	27	87.1	25	51.0	(36.1)
Demora en el desembolso de fondos (e)	24	77.4	27	55.1	(22.3)
Competencia por fondos (e)	23	74.2	26	53.0	(21.2)
Falta de personal con conocimiento en recaudación de fondos (i)	23	74.2	28	57.1	(17.1)
Fondos no restrictos limitados (e)	22	71.0	20	40.8	(30.2)
Programas de recaudación de fondos no establecidos (i)	19	61.3	12	24.4	(36.9)
Implementación diferentes técnicas de recaudación de fondos (i)	15	48.4	11	22.4	(26.0)
Falta de participación de la junta de directores (i)	15	48.4	21	42.8	(5.6)
Legislaciones gubernamentales (e)	14	45.2	7	14.2	(31.0)
Falta de conocimiento procesos de recaudación de fondos (i)	12	38.7	11	22.4	(16.3)
Reducción de fondos gubernamentales (e)	10	32.3	13	26.5	(5.8)
Falta de participación de la dirección ejecutiva (i)	2	6.5	2	4.0	(2.5)
Procesos burocráticos (e)	2	6.5	/	/	/
Falta de acceso al Internet (i)	1	3.2	1	2.0	(1.2)
Falta de fondos recurrentes (e)	1	3.2	/	/	/
Poco acceso a los medios (i)	1	3.2	/	/	/

Nota. N = 31 (2008), N=49 (2018). (e) = externos, (i) = internos

Debido a la multiplicidad de problemas de recaudación de fondos, el total de esta tabla excede el 100%.

Tabla 2: Contribución sobre ingresos de individuos

	Total planillas radicadas	Total planillas con donativos	Por ciento de planillas con donativos	Cantidad total de dinero donado	Donativo promedio
2011	1,015,835	47,247	4.7%	\$123,651,000	\$2,617
2012	1,063,442	67,685	6.4%	\$140,751,000	\$2,080
2013	1,047,602	77,638	7.4%	\$143,579,000	\$1,849
2014	945,758	83,717	8.9%	\$147,203,000	\$1,758
2015	928,113	98,162	10.6%	\$139,265,501	\$1,419
2016	910,594	106,366	11.7%	\$168,006,635	\$1,580
2017	882,332	106,713	12.1%	\$177,127,304	\$1,660
2018	871,215	104,605	12.0%	\$199,531,324	\$1,907
Cambio	-14%	+121%	+7.3 puntos porcentuales	+61%	-27%

Fuente: Elaboración propia basada en las "Estadísticas de contribución sobre ingresos de individuos según radicado en planilla" y "Deducciones", Departamento de Hacienda, San Juan, Puerto Rico



Un análisis del proceso de vacunación contra la COVID-19 en Brasil a la luz de la actuación gubernamental y del arreglo federativo

An Analysis of Brazil's COVID-19 vaccination process in Brazil, considering governmental behavior and federal arrangements

MICHELLE FERNÁNDEZ¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 22/03/2021

Revisado: 6/07/2021

Aceptado: 11/10/2021

Resumen

Brasil se enfrenta a un escenario muy complejo en el contexto de la pandemia de la COVID-19. Además de la emergencia sanitaria, tiene que lidiar con una crisis política marcada por disputas entre liderazgos del país. Una de las facetas de la crisis política está estrictamente vinculada al nuevo arreglo federativo en el contexto de la pandemia, basado en los cambios en la relación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, estatales y municipales. Así, el presente artículo tiene como objetivo analizar el proceso de vacunación contra la COVID-19 en Brasil, entre 19 de enero y 12 de marzo del 2021, a la luz del nuevo arreglo de la estructura federativa del país durante la pandemia de la COVID-19. Para tanto, tratamos de contestar a la siguiente pregunta: ¿cómo se ha desarrollado el proceso de vacunación contra la COVID-19 en Brasil? El análisis enseñó que la ausencia de coordinación del Ministerio de Salud en el enfrentamiento a la pandemia en Brasil ha generado un proceso deficitario de vacunación, marcado por pocas dosis de vacuna y ausencia de un plan objetivo de implementación de la vacunación en escala nacional.

Palabras clave: COVID-19; Brasil; vacunación; crisis política; federalismo.

Abstract

Brazil faces a very complex scenario in the context of the COVID-19 pandemic. In addition to the health emergency, he has to deal with a political crisis marked by disputes between leaderships in the country. One of the facets of the political crisis is strictly linked to the federative rearrangement in the context of the pandemic, based on the changes in the relationship between the Federal Government and the Subnational Governments, State and Municipal. Thus, this article aims to analyze the vaccination process against COVID-19 in Brazil, between January 19 and March 12 2021, from the rearrangement of the country's federative structure during the COVID-19 pandemic. Therefore, we try to answer the following question: how has the vaccination process against COVID-19 developed in Brazil? The analysis showed that the lack of coordination of the Ministry of Health in the confrontation with the pandemic in Brazil has generated a deficient vaccination process, marked by few doses of vaccine and the absence of an objective plan for the implementation of vaccination on a national scale.

Keywords: COVID-19; Brazil; vaccination; political crisis; federalism.

¹ Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca (España). Profesora e investigadora en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Brasília (Brasil). E-mail: michelle.fernandez@unb.br

Cómo citar: Fernández de Oliveira, M. (2021) Un análisis del proceso de vacunación contra la COVID-19 en Brasil a la luz de la actuación gubernamental y del arreglo federativo.

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, 5(8), páginas 54-64

Introducción

Brasil es un país que se enfrenta a un escenario muy complejo en el contexto de la pandemia de COVID-19. En marzo del 2021, tras un año de la primera muerte por COVID-19, es el país que tiene el mayor número de nuevos casos por día en el mundo (Johns Hopkins, 2021). En consecuencia de eso, la mayoría de las grandes ciudades del país tienen sus sistemas de salud colapsados y las demás tienen un porcentaje elevado de ocupación de las Unidades de Cuidados Intensivos (UCI). Con el rápido crecimiento del contagio y del número de muertos en esa segunda ola, una vez más, el país avanza a ser el epicentro mundial de la pandemia.

Además del escenario lleno de obstáculos que impone la pandemia, la crisis sanitaria en Brasil está muy vinculada a una crisis política, caracterizada por enfrentamientos internos al Gobierno Federal, en el Ministerio de Salud, además de embates entre el Poder Ejecutivo Federal y los otros poderes del Estado – Legislativo y Judicial – y del enfrentamiento entre el presidente de la República y los mandatarios de los gobiernos subnacionales (Fernandez y Dantas, 2020).

Por lo tanto, una de las facetas de la crisis política que se presenta en el país durante la pandemia está estrictamente vinculada a la relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. En la crisis sanitaria que vivimos, el gobierno central se ha retirado de muchas de sus obligaciones de coordinación de políticas impuestas por el arreglo federativo instituido por la Constitución Brasileña de 1988. Bajo ese escenario, el poder ejecutivo de los estados y municipios pasó a ocupar un lugar central ante la imposibilidad del gobierno federal de aglutinar y coordinar políticas. Por lo tanto, el escenario de crisis es señalado por la ausencia de orientación y apoyo estructural de las autoridades nacionales en el contexto de enfrentamiento de la pandemia. Así, el nuevo arreglo de la estructura federativa del país, impuesto por el gobierno federal en la crisis sanitaria, ha impactado también en el proceso de vacunación contra el coronavirus en Brasil.

Bajo el escenario del nuevo arreglo federativo brasileño durante la pandemia, en el presente artículo analizamos el proceso de vacunación contra la COVID-19 en el país. Tratamos de contestar la siguiente pregunta: ¿cómo se ha desarrollado el proceso de vacunación contra la COVID-19 en Brasil? Por lo tanto, el artículo está dividido en cuatro apartados: además de esta introducción; el apartado 1 aborda la discusión teórica sobre el arreglo federativo brasileño pre y post pandemia; el apartado siguiente presenta y analiza, a la luz de la teoría, la implementación de la vacunación contra la COVID-19 en Brasil; y el apartado final presenta algunas reflexiones sobre las asignaturas pendientes del proceso de vacunación en Brasil y posibles directrices para el futuro.

El arreglo federativo brasileño: de la coordinación federal hacia la crisis con los entes subnacionales.

Las federaciones son estados conformados por diferentes unidades políticas con sus respectivos gobiernos y un gobierno central. Cada uno de estos niveles tiene una serie de poderes propios, o poderes delegados por una constitución común. Según las reglas federales, las federaciones combinan el autogobierno de las unidades federadas con el gobierno central compartido. Por ello, el principio normativo del federalismo se basa simultáneamente en la unidad nacional del Estado y en la autonomía política interna de las unidades de la federación (Watts, 1999).

Con 26 estados, el Distrito Federal, 5570 municipios y la unión, que representa el gobierno central, Brasil es una de las cuatro federaciones latinoamericanas – conjuntamente con Argentina, Venezuela y México. En la estructura federada brasileña, cada una de las entidades tiene una serie de poderes delegados por una constitución común. Con el proceso de reformulación del Estado brasileño, vinculado al final de la dictadura militar y a la Constitución de 1988, surge un nuevo diseño institucional propuesto

por la nueva Constitución. Ese rediseño representó un marco importante en el camino de la descentralización de las políticas públicas en el país, otorgando mayor autonomía a los estados y municipios (Souza, 2019).

A pesar de los avances en la descentralización y autonomía de los gobiernos subnacionales advenidos del nuevo arreglo institucional, esos niveles de gobierno no han tenido acceso a recursos suficientes para poner en práctica la nueva condición legalmente reconocida. En ese sentido, estados y municipios han seguido dependientes de las políticas formuladas por el gobierno central. Esa situación ha garantizado también, que el gobierno federal mantuviera su capacidad de coordinar una serie de políticas, incluidas las políticas de salud. Una vez que el traspaso de recursos del gobierno federal a los gobiernos subnacionales esté condicionado por la adopción en el ámbito local, de las políticas formuladas por el gobierno central (Arretche, 2012; 2010). De esa forma, podemos afirmar que hay un acuerdo que mantiene la formulación y coordinación de políticas en el gobierno central y delega a los niveles subnacionales la ejecución de esas políticas, sobre todo en el ámbito de las políticas sociales (Arretche, 2012).

La adopción de políticas de salud formuladas a nivel central tuvo su implementación garantizada por la posibilidad de crear mecanismos de incentivos y sanciones por parte del gobierno federal para estimular la adhesión de esferas subnacionales. El contexto en el que se desarrollan las políticas de salud en Brasil está marcado por la unificación del mando nacional en el Ministerio de Salud y la descentralización político-administrativa. Este escenario indica la importancia de los organismos federales como facilitadores en el proceso de implementación de las políticas de salud (Arretche, 2012; Fleury y Ouverney, 2006).

Aunque los gobiernos estatales y municipales tengan prerrogativas de autonomía, la baja capacidad de recursos de las entidades subnacionales las vuelve dependiente del gobierno federal. Por lo tanto, frente al arreglo federativo presentado, es un hecho la importancia del rol de coordinación de las políticas públicas ejercido por el

gobierno central (Fernandez y Dantas, 2020). Sin embargo, en el contexto actual, en lugar del arreglo federativo instituido se estableció una actuación prioritaria por parte de los estados y municipios. En la crisis sanitaria que vivimos, el arreglo federativo que afecta a las políticas de salud parece tomar una nueva forma. En lugar del arreglo federativo instituido, caracterizado por una fuerte capacidad de coordinación de políticas por parte del Ejecutivo Federal, se estableció la acción sin coordinación de estados y municipios (Abrucio et al., 2020). Esta actitud vacilante y contradictoria del gobierno central ha colocado al país en un vacío de decisión y empujado a la acción de gobernadores y alcaldes (Fernandez, 2020).

En ese escenario, y en función de la capacidad estatal y presupuestaria, cada estado y cada municipio ha asumido una estrategia de enfrentamiento diferente para la crisis de la COVID-19. Teniendo en cuenta que los resultados de la acción de los gobiernos pueden explicarse por la capacidad instalada de cada entidad federada (Gomide, Pereira y Machado, 2018). Es importante registrar que las particularidades de los gobiernos subnacionales van a explicar muchas veces los resultados de sus estrategias de enfrentamiento a la pandemia. Así, las capacidades estatales abarcan las condiciones institucionales y organizativas para implementar políticas públicas. Ese hecho limita las alternativas para implementar soluciones para enfrentar la crisis y las posibilidades de éxito en los resultados. En ese sentido, queda claro que las desigualdades regionales en el país terminarán golpeando a los estados más pobres y, en el interior de ellos, a las personas más vulnerables socialmente (Fernandez y Dantas, 2020).

Es importante señalar que la opción del gobierno federal por inacción durante la crisis tiene relación con la propuesta de actuación del Estado llevada a cabo por el Gobierno Bolsonaro. Las políticas públicas sociales en ese gobierno han sido conducidas por medio de una dinámica basada en la austeridad. Para tratar de solucionar la crisis económica instaurada en el país, el presidente ha elegido actuar a partir de la disminución de la participación del Estado en una serie

de políticas (Fernandez, Dantas y Testa, 2020). Esa estrategia de inacción sigue con el enfrentamiento a la pandemia, como hemos descrito anteriormente.

Por lo tanto, las elecciones políticas del Gobierno Bolsonaro tratan de vaciar las responsabilidades del gobierno federal en las políticas de prestación de servicios, como son la educación y la salud. La reducción de acciones federales en esas políticas genera un aumento en las desigualdades entre regiones, ya que los gobiernos subnacionales tienen capacidades estatales distintas entre ellos. El traslado de responsabilidades que son del gobierno central a los gobiernos subnacionales representan un riesgo a la protección de la ciudadanía, sobre todo en tiempos de crisis como los que vivimos actualmente. Así, la baja actuación del gobierno federal, la falta de coordinación más explícita de las acciones y su actuación desde una perspectiva ideológica, sin tener en cuenta los aportes de la ciencia, vienen afectando el enfrentamiento a la pandemia en Brasil (Ferigato et al., 2020).

Bajo esa perspectiva, y a partir de la discusión realizada anteriormente, en las líneas que siguen presentamos y analizamos el proceso de vacunación contra la COVID-19 en Brasil. Tratamos de entender cómo se ha desarrollado ese proceso y cuál es el rol del gobierno federal en los primeros dos meses de vacunación en Brasil.

El proceso de vacunación contra la COVID-19 en Brasil

El Programa Nacional de Inmunización (PNI): capacidad instalada desperdiciada

El Programa Nacional de Inmunizaciones (PNI), coordinado por el Ministerio de Salud, de manera compartida con los departamentos de salud estatales y municipales, se ha ido consolidando como una de las intervenciones de salud pública más relevantes en Brasil (Domingues y Teixeira, 2013). El programa ha sido creado en 1973 con el objetivo de coordinar las acciones de inmunización que se caracterizaban, hasta

entonces, por la discontinuidad, por el carácter episódico y por un área de cobertura reducida (Possas et al., 2020).

Las competencias del programa, establecidas en el Decreto nº 78.231/1976, siguen vigentes hasta la actualidad. Las cuales son: implantar e implementar las acciones relacionadas con la vacunación obligatoria; establecer criterios y brindar apoyo técnico para el diseño, implementación e implementación de programas de vacunación a cargo de los departamentos de salud de las unidades federadas; establecer estándares básicos para la ejecución de vacunaciones; supervisar, controlar y evaluar la ejecución de vacunaciones en el territorio nacional, principalmente el desempeño de los órganos de las secretarías de salud, a cargo de los programas de vacunación; y, finalmente, centralizar, analizar y difundir información sobre el PNI (Brasil, 2003).

El PNI tuvo un gran impulso en 1980, cuando se establecieron las Jornadas Nacionales de Vacunación, una estrategia de vacunación masiva que buscaba vacunar el mayor número de niños hasta los 5 años en pocos días (Olive, Risi Jr. y Quadros, 1997). Se ha logrado una enorme movilización para esas jornadas gracias al apoyo de la población en general y también de muchos profesionales (Possas et al., 2020). Sin embargo, ha sido con la creación del Sistema Único de Salud (SUS), en la década de 1990, que el programa se ha fortalecido, alcanzando una cobertura de más del 95% de la población objetivo, en un país continental y extremadamente desigual como es Brasil.

El PNI ha realizado durante más de 4 décadas campañas bastante efectivas y pudo erradicar enfermedades como la polio y reducir drásticamente enfermedades como el sarampión, el VPH, entre otras. Tras más de 40 años, el programa es considerado como una de las estrategias de salud pública más efectivas y rentables, con alta confianza por la población en general. Además de eso, es uno de los programas de inmunización más completos en todo el mundo (Possas et al., 2020). Por esa razón, su alcance y éxito ha ganado reconocimiento internacional.

El trabajo del PNI ha logrado avances considerables en la consolidación de la estrategia de vacunación a partir de las crecientes inversiones gubernamentales en el sector (Brasil, 2013a; Homma et al., 2013). En la figura 1, podemos contemplar el crecimiento de las inversiones gubernamentales en la estrategia de vacunación en Brasil.

ampliación del acceso a la APS han sido factores centrales para la alta efectividad del PNI y las campañas nacionales de vacunación (Domingues et al., 2020; Fernandez et al., 2020a).

Nuestra historia reciente muestra cómo las campañas de vacunación dependen de una APS fuerte, capilarizada y actuante en el territorio. Dado que la APS, por medio de las UBSs, es

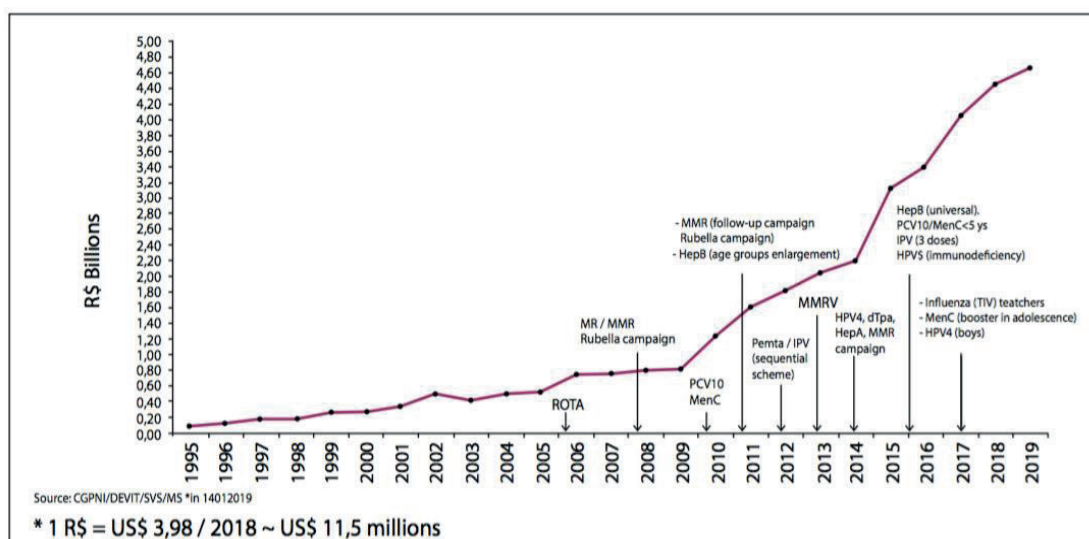


Figura 1. Presupuesto del Programa Nacional de Inmunizaciones para compra de nuevas vacunas (1995-2019)*

Fuente: Possas et al. (2020, p. 54).

En consonancia con la gestión tripartita de las políticas de salud en Brasil, el Programa Nacional de Inmunización funciona a partir de la repartición de responsabilidades entre los municipios, los estados y el gobierno federal. El Ministerio de Salud es el encargado de coordinarlo, pero su ejecución es descentralizada y la llegada real de vacunas a la población depende principalmente del desempeño de las secretarías municipales de salud (Fernandez y Ventura, 2021). Por lo tanto, el PNI es coordinado a nivel nacional por el Ministerio de Salud, pero su ejecución es descentralizada y depende básicamente del desempeño de las Secretarías Municipales de Salud. Gran parte de la implementación del PNI es coordinada por equipos de vigilancia epidemiológica y se realiza en el ámbito de la Atención Primaria a la Salud (APS) por medio de las Unidades Básicas de Salud (UBS). Así, la gestión municipal y la

un elemento fundamental para un proceso de inmunización masivo, el contexto de precarización de la Atención Primaria que se viene produciendo en los últimos años pone en riesgo el funcionamiento adecuado del PNI (Massuda, 2020; Oliveira y Fernandez, 2021). Los cambios en la composición de los equipos de Salud de la Familia y en el modelo de financiamiento federal, combinados con disminución del programa *Mais Médicos*², fundamental para el mejor funcionamiento de la APS en los últimos años, han debilitado el papel de la APS en el país (Massuda, 2020; Kemper, Mendonça y Souza, 2016). Además, la negligencia del Ministerio de Salud ha generado poca orientación y capacitación para los trabajadores, sin hablar de bajo acceso a equipos de protección personal. Ese escenario ha comprometido aún más la capacidad de la APS

2 El "Programa Mais Médicos" es un programa creado por el Gobierno Federal de Brasil, en el 2013, con el objetivo de fortalecer la Atención Primaria a la Salud (APS). Para tanto, el programa trató de sanar el déficit de médicos en la APS (Brasil, 2013b).

para actuar frente a la COVID-19 (Lotta et al., 2020; Fernandez y Lotta, 2020).

Las debilidades de la APS pueden afectar directamente nuestra capacidad para inmunizar a la población contra la COVID-19. Desde 2016, las políticas de austeridad fiscal han empeorado el problema de la subfinanciación crónica del SUS, generando la reducción de la oferta y calidad de los servicios prestados por el sistema, afectando incluso el desempeño del PNI (Massuda, 2020; Oliveira y Fernandez, 2021). La consecuencia es que, en 2019, hubo una caída significativa en las coberturas de vacunación para enfermedades como tuberculosis, polio, meningitis, entre otras (Cambricoli, 2020; Brasil, 2020).

La vacunación contra la COVID-19

Para la vacunación contra la COVID-19, Brasil ha partido de un escenario prometedor: el país cuenta, hace más de 40 años, con uno de los programas de inmunización mejor evaluados del mundo. Sin embargo, tras 2 meses de vacunación, la realidad es diferente de lo esperado.

¿Cuál es el escenario de la vacunación contra la COVID-19 en Brasil? y ¿cuáles son los posibles motivos que nos han llevado hasta aquí?

Desde el 19 de enero de 2021, primer día de vacunación contra la enfermedad en Brasil, hasta el 12 de marzo de 2021, menos del 5% de la población brasileña ha tenido acceso al menos a una dosis de la vacuna. Si miramos hacia las personas que han recibido dos dosis, solamente 3,5 millones (1,7% de la población de Brasil) están inmunizadas. Además, como aparece en la figura 2, la tasa de vacunación es bastante desigual entre las unidades de la federación: va del 0,4% en Amapá (AP), Norte del país, al 2,5% en Mato Grosso do Sul (MS), Centro-este de Brasil. Solamente 5, de los 27 estados, han tenido más del 2% de la población completamente inmunizada. Son: Amazonas (2,4%), Distrito Federal (2,1%), Mato Grosso do Sul (2,5%), Roraima (2,1%) y São Paulo (2,3%). Por lo tanto, si tenemos una estructura de vacunación consolidada, ¿por qué no hemos podido avanzar en el contexto de la COVID-19?

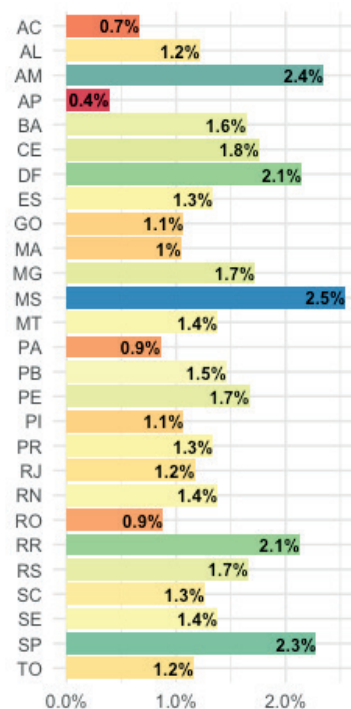
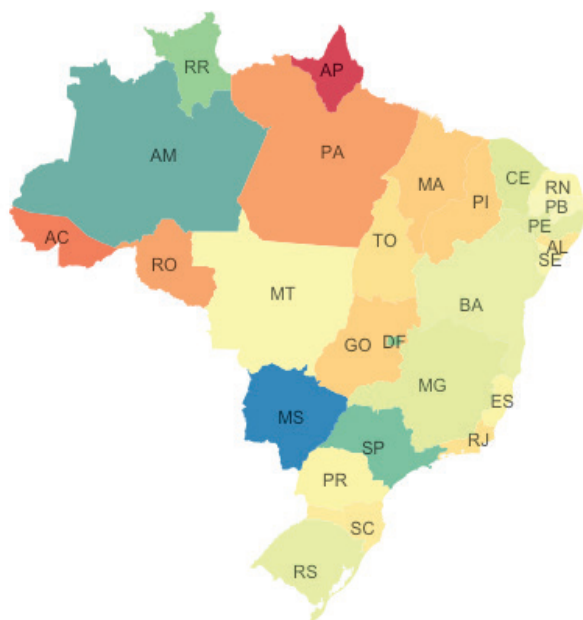


Figura 2. Panorama de la vacunación en los estados a partir del porcentaje de la población que ha recibido dos dosis

Fuente: Fernandez y Bertholini (2021).

Como hemos discutido anteriormente, la gestión de las políticas de salud en Brasil están marcadas por la unificación de la coordinación del Ministerio de Salud y la implementación de las políticas por los gobiernos subnacionales. Hace falta señalar que, ante un escenario de crisis como el que se presenta con la pandemia de la COVID-19, la coordinación institucional se vuelve crucial para el éxito de las políticas públicas de enfrentamiento a la emergencia sanitaria (OECD, 2020). Con el objetivo de dejar de actuar en diferentes arenas, el Ejecutivo Federal ha dejado las estrategias de enfrentamiento a la COVID-19 a cargo de los estados y municipios. Así, en lugar de la coordinación y la cooperación, el Gobierno Bolsonaro ha optado por el conflicto con los gobiernos subnacionales. Esa estrategia federal ha conformado un nuevo arreglo para el federalismo brasileño (Abrucio et al., 2020; Fernandez y Pinto, 2020).

La opción del gobierno central brasileño ha sido determinante para el fracaso de las medidas adoptadas de forma difusa por los gobiernos subnacionales de enfrentamiento a la pandemia, entre ellas el plan de vacunación contra la COVID-19. Así, la ausencia de actuación del Ministerio de Salud y la renuncia a su rol de coordinador del SUS, ha impactado en el proceso de vacunación de los brasileños. El país se ha negado a negociar con antelación la compra de dosis de vacunas necesarias para inmunizar a más de 220 millones de brasileños. Ya se sabe que los países que han podido empezar pronto la vacunación y en mayor escala, han negociado vacunas en el primer semestre de 2020 (Roura, 2021). Brasil, por otro lado, ha rechazado propuestas de venta de cerca de 250 millones de dosis de vacunas entre julio y agosto del 2020 (Reuters, 2020; CNN, 2021). Por lo tanto, sin lugar a dudas, ignorar las vacunas como centro de la estrategia de enfrentamiento a la pandemia, manifiesto por la poca importancia dada a las ofertas tempranas de inmunizadores, ha sido un error crucial para llevarnos hasta la situación presentada en marzo del 2021.

Frente a la baja capacidad del Gobierno Federal para la adquisición de vacunas, en enero del 2021, Brasil contaba solamente con la vacuna

Coronavac (Sinovac). Pocas semanas después de empezar a vacunar con la Coronavac, el país ha podido incorporar a su plan de vacunación la vacuna de Oxford-Astrazeneca. Ambas vacunas tienen eficacia comprobada tras la aplicación de dos dosis.

Hace falta señalar que lo que ha impulsado la incorporación de la Coronavac al plan de vacunación brasileño ha sido la inversión e insistencia del Gobernador del Estado de São Paulo, João Dória (Alessi, 2020). Hasta octubre de 2020, cuando el referido gobernador anunció el avance de los estudios de eficacia de la vacuna de Sinovac, en cooperación con el Instituto Butantan, el Gobierno Federal no daba señales de poner la estrategia de vacunación como algo central en el enfrentamiento a la emergencia sanitaria. Una vez más, el arreglo del federalismo brasileño presenta señales de cambios importantes que perjudican el funcionamiento del sistema de salud.

Además del retraso en la negociación y compra de vacunas, el Gobierno Federal no ha elaborado un plan de vacunación consistente. Eso ha hecho que estados y municipios asumieran la planificación de un programa de inmunización más detallado para llevar la vacuna a las personas en el ámbito local (Fernandez et al., 2020b). La ausencia de un plan nacional de inmunización contra el coronavirus ha generado la planificación de vacunación de forma independiente por parte de estados y municipios. Esa forma de planificación aislada, que promueven la descentralización del plan de inmunización en el país, tendría la capacidad de generar desigualdades en salud. Estados y municipios con más capacidades financieras e institucionales tendrían más posibilidades de inmunizar con éxito a su población, generando una situación desigual frente a los entes subnacionales con menos capacidad instalada. Por lo tanto, la falta de coordinación tiene también la capacidad de incidir en la implementación de un plan de inmunización consolidado, en un país tan desigual como Brasil.

Dos desafíos, vinculados al plan de vacunación son importantes para justificar fallas en el plan de vacunación contra la COVID-19 en Brasil: el rol de los trabajadores de la salud y la

definición de los grupos prioritarios en momento de escasez de vacunas. Un aspecto importante para el éxito de una campaña de vacunación tiene que ver con su estrategia de implementación. Es fundamental entender cómo la vacuna va a llegar efectivamente a las personas. En Brasil, gran parte de la implementación de las campañas de vacunación desarrolladas en el marco del Programa Nacional de Inmunización es coordinada, en el ámbito local, por equipos de vigilancia epidemiológica y se materializa por medio de la actuación de la Atención Primaria a la Salud (APS) a través de las Unidades Básicas de Salud (UBS). Dado que la APS es un nivel de atención a salud que también actúa junto a los pacientes acometidos por la COVID-19, no se cuenta, necesariamente, con esos profesionales para el proceso de la vacunación. En ese sentido, la ausencia de directrices centrales del Ministerio de Salud, señalando los profesionales que iban a trabajar en la vacunación contra la COVID-19 y ofertando la formación de esos trabajadores ha jugado en contra del proceso de vacunación. Trabajadores poco entrenados que ya caminan lento en función del bajo número de dosis.

Otro desafío que vale la pena señalar tiene que ver con los grupos prioritarios en el plan de vacunación. Para lograr una protección efectiva contra la enfermedad, una gran parte de la población debe vacunarse. Sin embargo, como inicialmente la cantidad de dosis no es suficiente para todos, ha sido necesario definir los grupos priorizados en función de criterios de riesgo y con el objetivo de proteger la vida de los más vulnerables. Así, una primera fase debería contemplar trabajadores de la línea de frente, que están directamente expuestos al riesgo de contagio; personas con más de 60 años, que tienen riesgo de muerte aumentado cuando están infectados por el coronavirus; personas con más de 18 años con morbilidades que aumentan el riesgo en caso de infección; y personas que viven en contextos de hacinamiento y/o en condiciones insalubres, como aquellos que viven en residencias de mayores, *quilombolas*³, indígenas, población reclusa, población callejera etc (Fernandez et al., 2020b). Sin embargo, lo

que se ha visto al principio de la vacunación en Brasil es un escenario desigual en la definición de los grupos prioritarios por estados y municipios (Fernandez, Lotta y Corrêa, 2021; Martins, 2021). Una vez más, la ausencia de coordinación del Ministerio de Salud ha generado grandes diferencias entre los priorizados y, por lo tanto, ha generado un escenario de baja protección a los más vulnerables (Domingues, 2021).

Apuntes conclusivos

En América Latina, el proceso de vacunación va a ser largo y lleno de desafíos. En Brasil, y en otros países de la región, hace falta sanar los conflictos políticos y construir un plan de inmunización basado en la coordinación y en las evidencias científicas. América Latina es una de las regiones más afectadas por la pandemia y la realidad de estos países representa un gran desafío para las campañas de vacunación contra la COVID-19.

Algunos de ellos, como Brasil, son países muy grandes, con una gran población y condiciones socioeconómicas y geográficas muy heterogéneas. Esta situación requiere planes de vacunación capaces de afrontar todos los retos de transporte y logística para vacunar a las personas en todo el país. Otros países más pequeños y con menos recursos económicos pueden tener un contexto geográfico más sencillo, pero sufren con las debilidades de sus sistemas de salud y la falta de profesionales para organizar e implementar la vacunación. Sin embargo, un desafío común para la mayoría de esos países ha sido lograr adquirir dosis de vacunas suficientes para inmunizar rápidamente a las personas.

Sin embargo, tenemos también en la región ejemplos de experiencias exitosas en el proceso de vacunación contra la COVID-19. Chile, por ejemplo, es un país que ha llegado a finales de mayo del 2021 con la mitad de la población adulta, con más de 18 años, vacunados con dos dosis (Bol, 2021). Aunque presente un programa de inmunizaciones consolidado, como el brasileño, la estructuración del proceso de vacunación y

3 Comunidad de descendientes de esclavos.

los acuerdos tempranos con diferentes farmacéuticas es lo que ha garantizado a Chile un panorama muy superior al que se enfrenta Brasil (Colombo, 2021).

En abril de 2020, el Gobierno Federal renunció a su papel de coordinador del sistema de salud de Brasil. Como resultado, los estados y municipios asumieron el peso de adoptar medidas de contenciones a la enfermedad, siempre impopulares y costosas, enfrentando una dura oposición del Gobierno Federal. Al final, los representantes subnacionales han tenido que contentarse con las pocas dosis de vacunas enviadas por el Ministerio de Salud. Además de eso, se han encargado de formular e implementar planes locales de inmunización sin el apoyo efectivo del gobierno central. Esa institución, que lideró la construcción del sistema de salud pública de Brasil y promovió programas que sirven de modelo a la comunidad internacional, se ha convertido en un organismo público técnicamente vaciado y utilizado constantemente para enfrentamientos políticos entre la entidad federal y los gobiernos subnacionales.

Las potencialidades del sistema de salud brasileño, se han visto vaciadas por la decisión del gobierno central de no actuar en la coordinación de las acciones del sistema durante la crisis. Como hemos señalado, no basta con confiar en el conocimiento acumulado durante años en el Programa Nacional de Inmunización. Vivimos la crisis de salud más profunda del siglo en un momento de debilitamiento de las políticas de salud en Brasil. En ese sentido, el papel de coordinador de la política de salud, que debería ser ejercido por el Gobierno Federal, sería importante para que la vacunación fuera una realidad para todos. En la ausencia de dicha coordinación, lo que vemos es la actuación cooperativa entre las entidades subnacionales. Sin embargo, y en función de la importancia del Ministerio de Salud en el arreglo instituido, la cooperación de los gobiernos estatales y municipales no ha sido suficiente para sustituir la actuación del Gobierno Federal en la planificación nacional de la vacunación contra la COVID-19.

Referencias

- Abrucio, F. L., Grin, E. J., Franzese, C., Segatto, C. I., & Couto, C. G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54 (4), 663-677.
- Alessi, G. (2020). Doria anuncia vacinação contra covid-19 em janeiro e joga pressão sobre a Anvisa, que tem de autorizar aplicação. *El País Brasil*. Disponible en <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-12-07/governo-de-sp-afirma-que-vacao-no-estado-comeca-no-dia-25-de-janeiro.html>, acceso en 15 de Marzo de 2021.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Editora FGV/ Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.
- Arretche, M. (2010). Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *DADOS*, 53 (3), 587-620.
- Bol (2021). Chile vacina mais da metade de sua população-alvo com 2 doses. Bol, 21 may. Disponible en <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2021/05/21/chile-vacina-mais-da-metade-de-sua-populacao-alvo-com-2-doses.htm?cmpid=copiaecola> acceso en 9 de Julio de 2021.
- Brasil. (2003). *Programa Nacional de Imunizações*. Ministério da Saúde, Brasília. Disponible en https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/livro_30_anos_pni.pdf, acceso en 12 de Marzo de 2021.
- Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. (2013 a) *Programa Nacional de Imunizações (PNI): 40 anos*. Ministério da Saúde, Brasília.
- Brasil. Ministério da Saúde (2013 b). *Exposição de motivos da Medida Provisória nº 621 de 08 de julho de 2013*. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Exm/EM-MPv621.doc, acceso en 10 de Marzo de 2021.
- Brasil (2020). *Data SUS*. Disponible en <http://www2.datasus.gov.br/>, acceso en 18 de Marzo de 2021.
- Cambricoli, F. (2020). País tem pior índice de cobertura da série histórica nas principais vacinas. *Portal UOL*. Disponible en <https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/agencia-estado/2020/09/05/pais-tem-pior-indice-de-cobertura-da-serie-historica-nas-principais-vacinas.htm>, acceso en 15 de Marzo de 2021.
- CNN (2021). Pfizer diz que ofereceu proposta para Brasil comprar vacina em agosto. *CNN Brasil*. Diponible en <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/01/08/pfizer-diz-que-ofereceu-proposta-para-brasil-comprar-vacinas-em-agosto>, acceso en 15 de Marzo de 2021.

- Colombo, S. (2021). O que explica o sucesso do Chile na vacinação contra a Covid-19? *Folha de São Paulo*, 19 mar. Disponible en <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/03/o-que-explica-o-sucesso-do-chile-na-vacao-contra-a-covid-19.shtml> acceso en 9 de Julio de 2021.
- Domingues, C., Maranhão, A., Teixeira, A. M., Fantinato, F. & Domingues, R. (2020). 46 anos do Programa Nacional de Imunizações: uma história repleta de conquistas e desafios a serem superados. *Caderno de Saúde Pública*, 36 (Sup 2), e00222919.
- Domingues, C. M. A. S. (2021), Desafios para a realização da campanha de vacinação contra a COVID-19 no Brasil. *Caderno de Saúde Pública*, 37 (1), e00344620.
- Domingues, C. M. A. S. & Teixeira, A. M. (2013). Coberturas vacinais e doenças imunopreveníveis no Brasil no período 1982-2012: avanços e desafios do Programa Nacional de Imunizações. *Epidemiologia & Serviço de Saúde*, 22, 9-27.
- Ferigato, S. et al. (2020). The Brazilian government's mistakes in responding to the COVID-19 pandemic. *The Lancet*, 396, (10.263), 1.636.
- Fernandez, M. (2020). Como as políticas de saúde deveriam ser conduzidas na pandemia. *Nexo Jornal*. Disponible en <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/Como-as-políticas-de-saúde-deveriam-ser-conduzidas-na-pandemia>, acceso en 15 de Marzo de 2021.
- Fernandez, M. & Bertholini, F. (2021). Brasil a la deriva: entre la crisis política y la emergencia sanitaria. *Agenda Pública*. Disponible en <https://agendapublica.es/brasil-a-la-deriva-entre-la-crisis-politica-y-la-emergencia-sanitaria/>, acceso en 18 de Marzo de 2021.
- Fernandez, M. & Dantas, H. (2020). Brasil a la deriva: un país entre la pandemia de COVID-19 y la convulsión política. En Martí, S. & Alcántara, M. *Política y crisis e América Latina: Reacción e impacto frente a la COVID-19*. Marcial Pons, Madrid.
- Fernandez, M., Dantas, H. & Bruce, G. (2020). ¿Cambios de rumbo? El Gobierno Bolsonaro y la realidad política de Brasil. *Revista Reflexión Política*, 22 (45).
- Fernandez, M., Lotta, G., Massuda, A. & Garrett, D. (2020 a). Por que precisamos preparar o país para a vacinação contra COVID-19 mesmo antes de ter uma vacina? O Estado de São Paulo. Disponible en <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/por-que-precisamos-preparar-o-pais-para-a-vacinacao-contra-covid-19-antes-mesmo-de-ter-uma-vacina/>, acceso en 15 de Marzo de 2021.
- Fernandez, M., Siqueira, A., Lotta, G., Pedrosa, M. & Reyes, A. (2020 b). La vacunación en Brasil: entre conflictos, lineamientos y aprendizajes. *Agenda Publica*. Disponible en <https://agendapublica.es/la-vacunacion-en-brasil-entre-conflictos-lineamientos-y-aprendizajes/>, acceso en 18 de Marzo de 2021.
- Fernandez, M. & Lotta, G. (2020). How community health workers are facing COVID-19 pandemic in Brazil: personal feelings, access to resources and working process. *Archives of Family Medicine and General Practice*, 5(1):115-122.
- Fernandez, M., Lotta, G. & Corrêa, M. (2021). O início da vacinação em municípios brasileiros: entre simbolismo e escassez. E Estado de São Paulo. Diponible en <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/o-inicio-da-vacinacao-nos-municipios-brasileiros-entre-simbolismos-e-escassez/>, acceso en 25 de Marzo de 2021.
- Fernandez, M. & Pinto, H. (2020). Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento á Covid-19. *Saúde em Redes*, 6(2).
- Fernandez, M. & Ventura, D. (2021). A aquisição de vacinas é apenas um dos nossos problemas. *Nexo Jornal*. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2021/A-aquisi%C3%A7%C3%A3o-das-vacinas-%C3%A9-apesnas-um-dos-nossos-problemas>, acceso en 15 de Marzo de 2021.
- Fleury, S. & Ouverney, A. (2006) O Sistema Único de Saúde brasileiro. Desafios da gestão em rede. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, especial 10 anos.
- Gomide, A., Pereira, A. K. & Machado, R. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. En Pires, R. et al. (Orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Ipea, Brasília.
- Homma, A., Tanuri, A., Duarte, A., Marques, E., Almeida, A., Martins, R., Silva-Junior, J. & Possas, C. (2013). Vaccine research, development, and innovation in Brazil: a translational science perspective. *Vaccine*, 31 (supl. 2), 854-860.
- Johns Hopkins. University of Medicine. (2021). *Coronavirus Resource Center*. Disponible en <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>, acceso en 12 de Marzo de 2021.
- Kemper, E., Mendonça, A. & Souza, M. (2016). Programa Mais Médicos: panorama da produção científica. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(9), 2785-2796.
- Lotta, L., Fernandez, M., Corrêa, M., Magri, G., Mello, C. & Beck, A. (2020). *A pandemia de COVID-19 e os profissionais de saúde pública no Brasil*. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Martins, L. (2021). Sem critérios, prefeituras vacinam de esteticistas a instrutores de pilates. *Notícias UOL*. Disponible en <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/02/17/sem-criterios-prefeituras-vacinam-de-es->

- teticistas-a-instrutores-de-pilates.htm?cmpid=copiaecola, acesso em 12 de Marzo de 2021.
- Massuda, A. (2020). Mudanças no financiamento da Atenção Primária à Saúde no Sistema de Saúde Brasileiro: avanço ou retrocesso? *Ciência & Saúde Coletiva*, 25(4):1181-1188.
- OECD. (2020). *Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government*. Disponível em https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135808-q2mj1rudey&title=Building-resilience-to-the-Covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government, acesso em 15 de Marzo de 2021.
- Olive, J. M., Risi Jr., J. B. & Quadros, C. A. (1997). National Immunization Days: experience in Latin America. *The Journal of Infectious Diseases*, 175 (supl. 1): S189-S193.
- Oliveira, V. & Fernandez, M. (2021). Políticas de saúde no Governo Bolsonaro: desmonte e negacionismo. En Kerche, F., Avritzer, L. & Marona, M. Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. Autêntica Editora, Belo horizonte.
- Possas, C., Homma, A., Risi-Junior, J., Camacho, L. A., Feire, M. & Leal, M. (2020). Vacinas e Vacinações no Brasil: Agenda 2030 na Perspectiva do Desenvolvimento Sustentável. En Homma, A., Possas, C., Noronha, J. & Gadelha, P. (orgs.). *Vacinas e vacinações no Brasil: horizontes para os próximos 20 anos*. Edições Livres, Rio de Janeiro.
- Reuters (2020). Ministério ignorou oferta de 160 milhões de doses da CoronaVac em julho, diz Butantan. *Reuters*. Disponível em https://www.infomoney.com.br/economia/ministerio-ignorou-oferta-de-160-milhoes-de-doses-da-coronavac-em-julho-diz-butantan/?fbclid=IwAR20xi3PY7aWKx3FS0Xq6bh5XNz4veP0423bIOWEUvIww_4qr-UfdPoE3gs, acesso em 15 de Marzo de 2021.
- Roura, A. M. (2021). Cómo se convirtió Chile en el líder de la vacunación contra la covid-19 de América Latina. *BBC News Mundo*. Disponível em <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56267103>, acessado em 15 de Marzo de 2021.
- SOUZA, C. (2019). Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Caderno de Saúde Pública*, 35, (suplemento 2).
- Watts, R. (1999) *Comparing federal systems in the 1990s*. Kingston, Ontario: Queen's University.



Crisis de civilización. Pandemia y reproducción sistémica

Crisis of Civilization. Pandemic and Systemic Reproduction

PATRICIO RIVAS H.¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 22/03/2021

Revisado: 6/07/2021

Aceptado: 11/10/2021

Resumen

Tal cual han evolucionado las tensiones sociales en este tiempo, comenzamos a percibir que la vinculación entre la COVID-19, hambre y estallidos sociales, sustentan el estancamiento relativo de la economía monetaria a pesar que los factores críticos del dinamismo económico provienen desde el 2008 en términos globales. Se están extremando la desigualdad, brechas, exclusiones y empobrecimiento en términos tan agudos, que no es extraño que veamos amplias rebeliones sociales y políticas en muchos países y regiones que hasta el año 2019 parecían estables, a pesar de sus problemas. Esta aceleración crítica, a su vez, retroalimenta las desigualdades y pobreza en un círculo vicioso que puede configurar, en buena medida, los perfiles históricos de los próximos años. Por ello, el proceso democrático, sus instituciones y capacidades deberán construir originales políticos de consensos y acuerdos desde la larga tradición del bienestar social y la estabilidad institucional de las premisas democráticas. Pero esto último es limitado, es imperativo superar las inercias teóricas intelectuales de las teorías y prácticas de instituciones, de sistemas de Estado y gobiernos. La política pública se verá enfrentada a sus mayores desafíos y ajustes tanto epistémicos como organizativos a nivel internacional. Los próximos años serán de singulares giros en la situación mundial y en la gran mayoría de los países. Ampliar los marcos de los debates e iniciativas es una condición de eficacia en los programas y propuestas para proyectar sociedades más justas y prósperas.

Palabras clave: *Pandemia, Estado, crisis económica, conflictos sociales, derechos.*

Abstract

As social tensions have evolved in this time, we began to perceive that the link between COVID - 19, hunger and social outbreaks, sustain the relative stagnation of the monetary economy despite the fact that the critical factors of economic dynamism come from 2008 in global terms. Inequality, gaps, exclusions and impoverishment are becoming extreme in such acute terms that it is not surprising that we see widespread social and political rebellions in many countries and regions that until 2019 seemed stable, despite their problems. This critical acceleration, in turn, feeds back inequalities and poverty in a vicious circle that can shape, largely, the historical profiles of the coming years. Therefore, the democratic process, its institutions and capacities must build political originals of consensus and agreements from the long tradition of social welfare and the institutional stability of democratic premises. However, the latter is limited, it is imperative to overcome the intellectual theoretical inertias of the theories and practices of institutions, state systems and governments. Public policy will be faced with its greatest challenges and adjustments, both epistemic and organizational at the international level. The next few years will be one of singular turns in the world situation and in the vast majority of countries. Expanding the frameworks for debates and initiatives is a condition of effectiveness in programs and proposals to project more just and prosperous societies.

¹ Profesor en la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales-Ecuador. Es Sociólogo por la Universidad Libre de Bruselas y la Universidad Nacional Autónoma de México, y tiene un doctorado en Filosofía de la Historia por la Academia de Ciencias de Rusia.

Contacto: patricio.rivas@iaen.edu.ec

Cómo citar: Rivas, P. (2021) Crisis de civilización. Pandemia y reproducción sistémica.

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, 5(8), páginas 65-80

Keywords: Pandemic, State, economic crisis, social conflicts, rights.

Introducción

Las primeras afirmaciones llegaron en el año 1972 y pertenecían al Club de Roma, el vector era de peligro, se debían hacer giros en los modelos de crecimiento en tanto las condiciones naturales e incluso sociales de producción llegaban a un espacio de alto riesgo. El documento se denominó *Los límites del crecimiento* (1972), este escrito nos desafiaba con un pronóstico crítico frente a los modos de crecimiento dominantes y advertía un conjunto de desastres en ciernes, precipitados por el aumento las poblaciones, el agotamiento de las energías, de los recursos básicos, del agua. El Club de Roma fue fundado por Aurelio Peccei, dirigente empresarial; el matemático Bruno de Finetti y Pietro Ferraro. El MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) fue al que este Club confió el trabajo sobre datos, utilizando un modelo matemático desarrollado por Jay Forrester; el modelo se denominó dinámica de sistemas, en el contexto de las ecuaciones de la dinámica de crecimiento de la población en un espacio limitado generadas por el biomatemático Vito Volterra. El informe del Club de Roma no dice lo que sucederá como en momentos se le adjudica, sino lo que podría suceder si no se toman medidas urgentes que, como sabemos, no se tomaron.

Hoy los procesos de deterioro de las condiciones naturales de vida global están comprometidos y surcan un vértice que se aproxima a límites difíciles de corregir. Se trata de todo un orden histórico que está comprometido cada vez más en una curva que denominamos crisis de civilización (Rivas, 2019).

A través de este artículo, analizaremos desde el ángulo de la filosofía política algunos rasgos distintivos de los procesos de estabilidad e inestabilidad hoy en curso a escala general. Con seguridad, la selección de factores relevantes debió incluir varias polémicas de última generación, varias polémicas quedaron excluidas de este texto, otras fueron solo enunciadas. A pesar de lo anterior, consideramos que ofrecemos

una panorámica de análisis que permite nuevos avances en el debate, los análisis y las iniciativas públicas.

El año 2021, y por lo menos hasta el 2025, será de singulares giros en la situación mundial y en la gran mayoría de los países si analizamos las tendencias más importantes en desarrollo en este tiempo como es la tasa de muertes –se estima que las muertes a causa de la COVID-19 ascienden a los 6,8 y los 10 millones (Naciones Unidas, 2021)– por el efecto de la pandemia, que en los países y regiones altera las condiciones de estabilidad internas en tanto pone en el análisis y valoración la gestión pública. La crisis económica generalizada afecta la legitimidad de los modelos de crecimiento y, más aún, las demandas laborales y por políticas de Estado solventes y capaces de ofrecer un futuro inmediato decente; además del clima de escepticismo sobre los destinos futuros de las sociedades que es más difícil de observar. Aquellas naciones con graves necesidades pendientes estarán en situaciones de alto riesgo por acumulación entre su pasado de deudas de Estado con sus poblaciones, y sus imperativos de hoy con todos. El panorama es de amplios problemas sociales y políticos en la mayoría de regiones del mundo (Della Porta, 2020). No parece existir hoy una conciencia política sobre los riesgos que se están acumulando de manera acelerada en países donde los hechos indican tormentas futuras, como se puede observar en naciones como Colombia y probablemente Perú y Brasil; aunque los factores de base tienen núcleos de origen, los resultados pueden agruparse en la noción de inestabilidad y desgaste de la legitimidad.

Se ha señalado de manera apresurada que se contendrá la mundialización de las relaciones sociales y materiales. Se trata de un mal análisis. La historia de las grandes crisis de la humanidad que acompañan la construcción de las civilizaciones, se amplifica con las fracturas; la propia modernidad llega en brazos de inmensos problemas de diversa naturaleza. Sin embargo, este error de enfoque, evidencia dos aspectos que resaltaremos: la capacidad de ajustes y adaptaciones fructíferas del sistema mundial como ocurrió en 1930 hasta 1939, y luego desde

1946 hasta 1990. Se pudieron concretar grandes esfuerzos desde el Estado y las instituciones públicas; de hecho, eso fue el modelo keynesiano en el Oeste y la centralidad del Estado en el Este desde inicios de la Guerra Fría. Eso permitió en ese periodo acoplarse desde los mundos del trabajo, el comercio, la política y la cultura en medio de claras rupturas de los modos tradicionales de despliegue; pero esta adaptación será hoy, en el siglo XXI, con nuevas exclusiones y marginalidades. Se trata de un sistema-mundo que incorpora y desecha con recurrencia constantes modos de vida y producción; esto no es nuevo, solo que hoy se exagera (CEPAL, 2020).

Es claro que estos son procesos que se imponen en el mediano y largo plazo, pero hoy el tiempo social se ha comprimido y todo es veloz y de rápida urgencia.

El Estado como figura actual está impelido a actualizar los sistemas de definiciones e implementación de las políticas públicas en climas de altas y nuevas demandas vinculadas a la COVID-19, que abarcarán desde una mejora amplia en los sistemas de tributaciones, hasta la racionalidad para impulsar programas de emergencia en salud pública, educación, vivienda y trabajo. Esto no puede hacerse de forma efectiva con las mismas culturas públicas de hace algunos años, apegadas a modelos de planificaciones lineales y centralizados.

Por otra parte, las responsabilidades internacionales con el futuro de la especie humana nos confrontan con una ética del sentido de responsabilidad (Jonas, 1995) que se base en el compromiso con las generaciones futuras y sus posibilidades de vida plena, que solo será posible si lo asumimos como responsabilidad de una cultura global con urgencia. Los dogmatismos frecuentes en este tema impiden avanzar con prontitud, como ocurre en el debate de más o menos Estado entre liberales y desarrollistas (Žižek, 2020).

La premura actual por una ética universal frente a un mundo atrapado en una racionalidad productivista del derroche y que se hace más evidente por el contexto crítico global no es un asunto académico, sino que vital para definir marcos mundiales básicos de convivencia. Este

esfuerzo será puesto a prueba por las formas de recuperación económica. Es cada vez más claro que los Estados y gobiernos deberán implementar amplios programas de recuperación económica a través de inversiones directas, líneas de créditos blandos y reasignación de recursos públicos. Esto lo pueden hacer los gobiernos que tengan solventes niveles de legitimidad y busquen acuerdos políticos amplios entre fuerzas ideológicas distintas. Contamos con producciones de filosofía política adecuadas, pero el factor pandémico que estará presente por años reconfigura los niveles de densidad factorial de estos pensamientos, como expone Edgar Morin (2020) en su reciente obra *Cambiamos de vía. Lecciones de la Pandemia*.

Esto va más allá de los afortunados enfoques que diseccionan —a la modernidad—, como son los de la sociedad del riesgo con Ulrich Beck (2006) o la comunidad líquida de Zygmunt Bauman (1999); incluso complejiza la noción original de biopolítica de Michel Foucault en lo que se refiere a las tramas de salud pública, hoy estando más próxima a los desarrollos de Roberto Espósito (2009). Estos autores vivieron en esos años bisagras entre el fin del optimismo y el inicio de una crisis de civilización más evidente que provenía desde los años 1960, por lo menos. Aquí están implicados dos factores. La percepción aún general de que se agota un ciclo histórico y desde aquí, en segundo lugar, inferir el imperativo de la redefinición y actualización epistémica. Esto importa no solo porque atenúa las jergas trágicas en circulación —irracionales—, sino también por esas relaciones siempre más sutiles e interesantes entre pesimismo y optimismo cultural, con efectos políticos duraderos que hoy es transversal al debate público mundial. Estas nociones no son efímeros ensueños, sino enfoques epistémicos, metodológicos y morales para situarnos en el mundo y que tienen consecuencias prácticas. En este caso, considero que la crisis de salud pública devela muchas de las miserias acumuladas y reproducidas como si fueran fatalidades inevitables. Pero también irrumpen las capacidades de reinventarse, acumuladas y reproducidas por la especie en su doble condición de especie biológica y social (Bauman, 1999; Beck, 2008;

Castoriadis, 2010; Touraine, 2011). Desde aquí el énfasis en las reducciones de las desigualdades resulta ser el núcleo que conjuga, por un lado, lo grave y desestabilizador con lo urgente; solidaridad que no solo corresponde al anónimo apoyo del Estado, sino mucho más imperativo, a la relación de proximidad a las necesidades y las personas, con lo cual se gana en concreción y racionalidad de aplicación (CEPAL, 2021).

Las premuras y los riesgos

Hay riesgos hoy para las democracias débiles y, más aún, si son formas toscas de conducciones de caudillos y grupos cerrados, es decir, populistas u oligarcas que pueden emerger desde variados campos ideológicos poniendo en decadencia máxima las capacidades y adscripciones democráticas de los ciudadanos activos en los asuntos públicos y, sobre todo, de los sectores indiferentes. Hay riesgos de regresiones de calidad de vida material y políticas que pueden ser agrupados en los siguientes campos. Por una parte, de deterioro de los servicios públicos que afectaría al grueso de la población mundial —como ha sucedido en India con el colapso de su sistema sanitario y registrándose muertes diarias de 3.000 personas (Swissinfo, 2021)—; por otra parte, de debilitamiento de los lazos comunitarios y democráticos en aquellos lugares donde se impongan modelos autoritarios de gobiernos nacionales y locales. Esto es, desde luego, una fuga a la nada, pero es posible.

La centralidad más apremiante consiste, por lo menos, en los siguientes esfuerzos en el marco de una política de civilización y eco-política: liberar las patentes de las vacunas contra la COVID-19 con base en nuevas políticas de integración y cooperación internacional²; impulsar una estrategia de descentralización y descongestión democrática del Estado desde el plano de las decisiones, recursos y modelos de administración —como lo han venido sugiriendo en Chile

la *Fundación Chile 21*—; fortalecer la atención pública primaria en salud con modelos descentralizados y territoriales y líneas de recursos suficientes; gestar modelos híbridos de educación presenciales y virtuales con apoyos de redes públicas y privadas de educación; expandir y mejorar el apoyo tecnológico, financiero y de gestión a las pequeñas y medianas industrias, resguardándose de la contaminación con base en energías limpias, descontaminación de los territorios; subsidios de cesantías para las franjas de pobreza (33,7%) y extrema pobreza (12,5%); expansión de las redes públicas de internet y de acceso amplio a los sistemas digitales, que amplifiquen el acceso a los saberes y configuren nuevos cánones de opinión pública participativa.

La dirección de los procesos políticos por gobiernos apoyados en las prácticas binarias de buenos y malos, se hace visiblemente frágil en este ciclo internacional. Se debería tener claro que todas las equivocaciones de hoy tendrán un alto costo de inmediato en la legitimidad de los Estados y en el futuro de los países (Fraser, 2008). Por esto, nos debería preocupar política y geopolíticamente la acumulación de tensiones en Brasil, Perú, Colombia y en la región de Centro América con un eje en Nicaragua en lo que respecta a nuestra región.

Las lealtades democráticas basadas en una cultura política con mínimos reales de seriedad, es una condición de capacidad social para enfrentar desastres y crisis por parte de países y sistemas de gobierno, en tanto se mueve en consensos amplios, en sentidos horizontales y verticales, pero mucho más porque gesta acuerdos y movilización para legitimar determinaciones complejas. Detrás de las burlas públicas de gobernantes a la gravedad de la pandemia, hay un núcleo de personalismo y seducción por el protagonismo público que es común en gobiernos populistas que buscan ampliar sus apoyos en sectores escasamente politizados y pobremente informados sobre lo que ocurre (Illouz,

² Esto ha sido propuesto por países en vías de desarrollo como India y Sudáfrica, contra lo cual la Unión Europea, Reino Unido, entre otros países occidentales y sus farmacéuticas se han opuesto ya que “sería como entregar una receta sin las instrucciones y sin los insumos necesarios para fabricar las vacunas. Además sin acceso a todos los conocimientos técnicos y a las piezas, una exención podría llevar a problemas de calidad, seguridad y eficacia, e incluso a falsificaciones” (France 24, 2021).

2020). Pero lo anterior gesta en los Estados la convicción de un cierto cinismo de que, si viene un deterioro amplio de la estabilidad, cada uno debe salvarse. Solo desde aquí se comprende que esto debilita el espíritu de compromiso público. Hasta ahora la seguridad pública ha funcionado en términos amplios, pero una exacerbación del individualismo podría producir una pérdida del control público de los espacios y las garantías de las relaciones sociales democráticas.

Hoy se está a la búsqueda de órdenes democráticos no solo honestos, sino también capaces, eficientes, en varios países y ciudades con especial énfasis ahí donde el manejo por parte de las autoridades del Estado y la salud pública ha sido deficiente. Serán también unos años donde estarán en medio de críticas académicas y políticas los grandes dogmas del monetarismo y de las democracias de mercados, que se hicieron fuertes a partir de los años 1990 del siglo XX, cuando se sembraron certidumbres sobre un mundo de paz y derechos (Fukuyama, 2015). Pero estas críticas hoy serán desde las experiencias de vidas sociales; antes fueron más intensamente académicas hacia fines del siglo pasado. Ahora bien, es evidente que la democracia como sentido de comunidad y cultura de masas está, en muchos casos, en sospecha, hay variados y reales motivos para estas decepciones. Pero de lo anterior no se deduce que las amplias mayorías del orden mundial prefieran el autoritarismo y el poder puro sobre sus vidas como un ser que piensa por ellos, o que deseen que sea el horizonte de sus destinos en contextos de oprobio y siempre en medio de una paz frágil interna y externa. Pueden darse gobiernos despóticos y autoritarios, pero serán gestores de escasas soluciones y graves conflictos inmediatos (Mishra, 2019). Convengamos que las definiciones de crisis de la democracia, crisis de representaciones, agotamientos de los sistemas políticos, entre varias otras descripciones, son insuficientes para representar la triple situación de cambios globales en los patrones de crecimiento económico mundial, agobio de fondo de los sistemas políticos como estructuras que producen información de calidad y opciones amplias de participación en la gestión pública.

Por último, de la agudización pandémica de lo anterior.

Las formas de Estado que se presentarán ahora no serán unas configuraciones de Estado de bienestar simples y reiterativas, será, en diversos grados, un Estado activo en la economía y los derechos sociales en un contexto liberal que lo pone en un conjunto problemático de relaciones de poder nacional y mundial. Esa fisonomía es de un Estado emergente y en transición abierta, el cual podría también ser puesto en duda por imperativos de desarrollo socioeconómico, tanto desde arriba por fracciones ultra liberales o desde abajo por sectores golpeados en sus condiciones de vida. Esta geometría política podría dominar el panorama real de la política futura por algunos años. Esta figura de fractura social orgánica sería la peor opción de equilibrios democráticos. Las dogmáticas de todo origen se aferrarán a las premisas fundantes de sus escuelas, pero el peso de los dramáticos hechos terminará por imponerse con fórmulas muy amplias y flexibles de gobiernos en algunas partes, e incluso con alianzas emergentes de renovaciones políticas en otras, que podrán llegar a dirigir el poder ejecutivo.

En todo caso, las fórmulas más flexibles y pragmáticas son las que superarán de manera eficiente los años duros que se avecinan en todos los continentes. Para los ultra liberales será difícil mantener sus ímpetus de Estado mínimo; para las posturas más socialdemócratas no es serio ignorar las premisas de la economía mundial como si no existieran.

El valor de la audacia nos sitúa en el respeto a las conquistas civilizatorias, al tiempo que incorporará nuevas prácticas de transparencias y control efectivo con consecuencias prácticas sobre los asuntos públicos y privados. Pero, como sabemos, no hay fórmulas mágicas en la historia, mucho depende de las capacidades de orientación estratégica de las políticas de emergencia y, desde luego, también de las más permanentes. Por bueno que sea un diseño, si quienes lo conducen lo hacen de manera rígida como si fuera una receta segura, lo más probable es que acontezca el mismo tipo de desastre que

con una política mal formulada. Los márgenes aceptables de errores de gobiernos se han disminuido sensiblemente desde marzo del 2020. Empero, la construcción de conciencia de los sistemas políticos sobre este rasgo es lábil y en varias ocasiones episódico.

Las características singulares de cada Estado en estas redefiniciones serán forjadas desde los pesos relativos de cada uno de estos enfoques, y de las fuerzas que lo configuran. Los gobiernos y sus equipos políticos y técnicos serán, sin duda, el eje de sustentación de las políticas públicas de emergencia (Offe, 1992). Los Estados no son solo instancias de gobierno, también alianzas amplias y complejas de fuerzas políticas ancladas históricamente en varios casos con la participación constante de grupos de poder. Debemos pensar al Estado como es, más que lo que las doctrinas generales indican que es. El Estado del siglo XXI (Streeck, 2017) no solo está mundializado y de alguna forma debilitado frente a las fuerzas del mercado, también se muestra muy débil en relación a las dinámicas sociales de sus países y las demandas por nuevos derechos. Es un clásico su falta de solvencia para combatir nuevas formas de corrupción y violencias políticas, o las nuevas configuraciones del crimen transnacional.

Pero estos aspectos son deudas que se arrastran desde los años 1960 del siglo pasado, por lo menos. Detengámonos por ahora solo en la corrupción. Sin hacer arqueología de su emergencia y formas, la corrupción es en esencia una cultura mafiosa en la distribución del poder y los recursos. Cuando ésta afecta los asuntos públicos va descomponiendo los compromisos éticos básicos de un sistema de gobierno, y con ello permite el desarrollo de grupos de poder cohesionados por la complicidad. No hay modelo de probidad que pueda ser inmune cuando la corrupción circula como una desviación aceptable en virtud de la imposibilidad de luchar contra ella con eficacia y resultados duraderos³. Es claro que la pandemia genera no solo un

clima propicio para los abusos de poder, sino también unas condiciones psicológicas fértiles en el mismo sentido.

Un vértice esencial

Deseamos destacar dos aspectos fundamentales de la fisonomía de los debates y problemas graves que ponen en evidencia mundial, las malas definiciones de acción de muchos gobiernos a escala global. Comenzaremos por los más urgentes y luego nos detendremos en la situación de los derechos.

La crisis de salud pública ha demostrado el atraso de los modelos de administración de emergencias de la mayoría de los Estados. Desde la calidad de las políticas de vacunación hasta el manejo de los temas de economía y educación y circulación en los espacios públicos. En demasiados países estas políticas no se basan ni en evidencias o estudios, sino en diálogos al interior de los gobiernos. El deterioro de los servicios públicos como condición, tanto de desarrollo humano, como para enfrentar las emergencias ha pesado negativamente. Actualmente, se ha tenido más confianza en el instinto y manejo político que en la ciencia. En los países con mejor manejo de la contingencia, se ha producido un armónico juego de cooperación entre ciencia y política como sucede en Taiwán, Nueva Zelanda, Alemania, Finlandia. En el fondo, en muchos Estados-nación no se ha podido manejar la contingencia no por ser grandes o chicos liberales y socialistas, como se podría inferir desde una simplificada argumentación, sino porque están planificados en términos de urgencia para eventos breves de alcance nacional y no largos de amplitud mundial, sumado también al peso de los personalismos de gobiernos. Como señalamos, los debates sobre el Estado suelen circular en el eje de sus burocracias y eficiencias; discusión ideologizada, tradicional y por lo general, inconducente y confusa, típica de mediados del siglo XX, que pervive en virtud

³ De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción 2020 presentado por Transparencia Internacional, señalando que “la mayoría de los países evaluados [180] no ha registrado ningún avance en la lucha contra la corrupción en casi una década y más de dos tercios puntúan por debajo de 50 (...) La escala utilizada es de cero a cien, donde el cero corresponde a corrupción elevada y, el cien, a corrupción inexistente” (Transparencia Internacional, 2021), advirtiendo que en la pandemia la corrupción se ha agudizado más en el sector público.

de la rigidez en las formas de pensar de varias élites internacionales que persisten en pensar como en tiempos de la Guerra Fría.

Lo que se evidencia, por lo menos, son los siguientes desfases más urgentes. Uno de los déficits más graves es la falta de coordinaciones entre los niveles nacionales, medios y locales de las autoridades con poder de decisión con base en estrategias de contingencias y planes operativos; des-ancraje que dificulta la racionalidad nacional del Estado. Falta de centros de información de crisis y procesamiento de datos en tiempo real a escala nacional, así como de análisis de las mejores prácticas mundiales que deriven en políticas públicas, apoyadas en tecnologías centrales y descentralizadas. Los análisis de datos se hacen con modelos muy básicos. También sucede que los equipos de asesoramiento de gobiernos nacionales y locales se vinculan poco de manera orgánica con los centros científicos nacionales y, en muchos casos, con celos de poder frente a la comunidad científica. Sus encuentros suelen ser episódicos y no contienen modelos de seguimiento refinados.

Contar con nodos de gobiernos de naturaleza científica deberá ser un asunto permanente después de esta pandemia. Las logísticas de crisis suelen tener un pobre equipamiento tecnológico y de redes en nuestra región, por ello la inversión pública en esto deberá ser ahora una prioridad. Estos centros deben estar habilitados de forma permanente y descentralizada. Las vocerías de comunicación de crisis deben velar por el rigor y la credibilidad. La información es una condición fundamental de la confianza pública en gobiernos y autoridades. Al fin de cuentas se trata de asumir los riesgos y catástrofes como una política prioritaria de Estado con recursos y personal especializado, en un campo temático que no acepta improvisaciones.

También ocurre

Por otra parte, nos detendremos brevemente en el asunto de los derechos contemporáneos en condiciones de crisis y riesgos colectivos globalizados. Los derechos fundamentales de las socie-

dades se incrustan en las tradiciones democráticas esenciales y establecidas en su rectoría por textos de naturaleza sustantiva, desde las tradiciones fundantes de la modernidad política, especialmente para nuestra línea de reflexión, en la senda de Locke, Montesquieu, Rousseau y Diderot. Estas apelan con diversos énfasis a las nociones complementarias de contrato social, equilibrio y división armónica del poder, porque el respeto a los derechos se va constituyendo en núcleo clave del buen y justo gobierno. Es desde estos factores que es posible la estabilidad institucional.

Teniendo en cuenta lo anterior se desarrolló la subjetividad moderna, que amplifica los derechos en dos sentidos: como condición de la libertad y con ésta la de realización humana, noción incomprensible en el mundo antiguo; también los derechos como unas conquistas irreversibles y necesarias (Heller, 1998).

Se podría aludir a los derechos desde varios enfoques, más aún, si incorporamos las teorías de las necesidades pensadas desde el desarrollo humano actual (Max-Neef, 2017), con base en el recurso de entrada de naturaleza socioeconómica, de posibilidades igualitarias situadas como derechos de manera universal desde el nacimiento. También es importante tener en consideración el cumplimiento del pacto social durante toda la vida, el exigir derechos más allá de toda retórica. De no ser cumplidos, tendrán costos políticos en relación a la magnitud del desconocimiento del acuerdo, así como se debe tomar en cuenta el desarrollo de políticas de bioseguridad, nuevos derechos cualitativos de modos de vida y opciones estrictamente personales y legítimas que son emergentes, e incluso minoritarias, pero esenciales para un orden democrático contemporáneo. El punto es que los derechos constitutivos de un orden social histórico, son asumidos por la comunidad política desde la centralidad de las libertades. Norberto Bobbio planteó este debate, pero no lo desarrolló. John Rawls en su escrito ya clásico *Una teoría de la justicia*, sostiene que para que exista una sociedad justa deben, por lo menos, darse tres condiciones. Primero, cada uno de sus integrantes debe ser sujeto de las más amplias libertades a condición de que todos los

integrantes de la sociedad gocen de las mismas libertades. Por otra parte, cada uno de sus integrantes debe tener la posibilidad de acceso a la mejor situación posible, es decir, igualdad de oportunidades. Las desigualdades solo son aceptables si esto implica un aumento de posibilidades y riquezas de las personas más desposeídas y más carenciadas; esto es, si favorecen a las fracciones más postergadas de la pirámide social, implicando un aumento de la riqueza social total. Es un enfoque compatible con la economía y dinámicas del mercado, pero desde una perspectiva contemporánea. Aun así deja pendientes aspectos como la lógica de negociación de una justicia redistributiva.

Lo que importa destacar aquí es el debate implícito entre Rawls y Hayek, este último señaló que la justicia social y la libertad de economía de mercado son incompatibles. La idea de igualdad de oportunidades de Rawls colisiona con el liberalismo de mercado imperante desde el ángulo de los derechos desde un horizonte de pluralismo liberal y de libertad. En los tiempos de hoy los hechos favorecen a Rawls, más aún si tomamos en consideración las distancias de oportunidades y desigualdades que estallan con los efectos de la pandemia.

Para Amartya Sen, el desarrollo debe ser analizado e impulsado como un proceso de expansión de libertades efectivas. Al focalizar el tema en las libertades humanas, se amplifica la noción de desarrollo haciéndola más integradora de situaciones específicas, muy diversas, que remiten a la vida en específico en sus circunstancias diarias. No solo el cuestionado PIB nos indica desarrollo en relación a la libertad, también es esencial poner el acento en las finalidades más que en los instrumentos. El desarrollo debe tener como supuesto a los principales obstáculos que se oponen a la libertad, como son los malos gobiernos, la pobreza, las exclusiones y brechas de oportunidades. De otra forma la idea de libertad pierde su anchura. Se entiende, entonces, que la insistencia de Sen en definir indicadores de desarrollo humano en tanto los imperativos son diferentes; las libertades y derechos se de-

ben sustentar en las posibilidades efectivas de realización de las personas. A las concepciones utilitaristas les cuestiona sus visiones consecuencialistas, estrechas, fundadas solo en los resultados, olvidando las condiciones en las cuales se encuentran las personas. Son las condiciones las que configuran la vida; la optimización económica no garantiza el cumplimiento de la justicia. La centralidad de la noción de capacidad en Sen polemiza con el de bienes primarios de Rawls y, especialmente, con el PIB como instrumento de análisis, en tanto se quedan en los medios y no se centran en las realizaciones y en las capacidades.

Los derechos por sí mismos

Lo que importa aquí es destacar que la noción de derechos en abstracto, como garantía de una democracia solvente, es muy frágil en términos lógicos e históricos, aunque necesaria para dibujar las opciones en juego. Los derechos requieren institucionalidad, instituciones y cultura política, salud, educación, información, capacidad crítica, debate libre e informado para hacer de ese derecho un atributo real en la vida de las personas, como ocurre hoy con la salud universal como condición de comunidad civilizada (Sen, 2020). Suponen, en definitiva, un Estado democrático como garante, generado desde una dinámica amplia de participación cultural y política, de población que no parta desde cero, sino de las grandes conquistas universales. Un Estado en el siglo XXI debería ser una condición de la comunidad de su diálogo y autonomía.

Se puede hacer una prolífica reflexión sobre por qué muchos derechos son conculcados con insistencia desde el plano de un realismo inmediatista de la política, pero lo que importa en esta línea argumental es cómo disminuir al máximo el atropello a esos derechos y aumentar al máximo su respeto donde cada cual aumente sus capacidades por lograr una vida digna, y optar desde ahí por ofertas de vida diversas.

Una condición de verdad

El derecho a la vida digna es posible hoy desde un Estado con recursos y redes de salud que preserve la vida y dignidad como un valor social relevante; que pueda, como expediente de urgencia, articular junto con lo anterior el sistema privado. La calidad de la salud es un factor de existencia social y futuro compartido, por ello, además de las logísticas esenciales, se debe velar por los modelos de atención. El hecho de que en muchos casos no se logren buenos niveles de atención no se resuelve con menos salud pública, sino con mejores políticas como también ocurre en educación y vivienda, así como en otras áreas de lo estatal y lo público, donde las capacidades de orientación inteligente del mercado como sistema de información son claramente defectuosas.

Un Estado débil y atrasado permite, en mayor grado, que en otro de mejor articulación, funciones y servicios donde predomina el abuso y la corrupción como un rasgo de juegos y balances de poder interno de grupos formales y mafiosos. La consistencia del Estado es una fisonomía esencial del respeto de todos los derechos en un clima de justicia y probidad pública. Pero estos derechos en el siglo XXI son interrelacionados con las condiciones materiales de autonomía política y de cultura.

Por ello, el debate actual sobre si más o menos Estado, nos recuerda las discusiones que se teologizaron en los climas medievales a propósito de cuántos ángeles caben en la cabeza de una aguja. Es decir, plantean bien la necesaria modernización del Estado en algunos aspectos, pero lo resuelven mal al pretender achicarlo a niveles absolutos, sin comprender que con ello debilitan la paz social, política y cultural de un orden político, donde ni las personas ni las relaciones de mercado contaran con los marcos de funcionamiento e innovaciones en tranquilidad y prosperidad colectiva, si lo público se difumina en los climas de una razón instrumental.

La crisis

Esta crisis de los órdenes políticos no es del choque de civilizaciones de Samuel Huntington (2005) o el fin de la historia de Fukuyama (2015), o el fin del liberalismo de Žižek (2020), o de acomodo de lo mismo de Byung-Chul Han (2020). Cada uno de ellos ha destacado rasgos singulares de momentos y procesos de transformaciones. Pero es la centralidad de la pandemia como relación entre vida y muerte, la que altera los patrones más comunes de análisis y obliga a un ajuste de instrumentos de observación y reflexión. Se puede postular que la filosofía política de este tiempo en adelante, aún no emerge como espacio de diálogo de saberes. También y, por otra parte, falta una economía política de la recuperación de las condiciones mundiales de vida que se proyecte más allá de la sola recuperación simple, sin quedar atrapada en las ortodoxias en boga.

Desde una aproximación más inmediata, hay variables de legitimidad estatal limitada, comprometida en algunos países con amplios números de fallecidos, así como de sus efectos y una economía con pocas perspectivas de recuperación a mediano plazo. En otros Estados, este contexto actual se suma al anterior y se configura una situación de inestabilidad social y política. El eje hoy es asumir que los gobiernos quedaron rebasados y sorprendidos, junto a esto la población vive en un cuadro de creciente tensión y desconfianza frente al Estado. Los mínimos actuales refieren a una modernización y ampliación de los bienes sociales desde el plano de las condiciones de vida formuladas por el Premio Nobel, Amartya Sen. El desarrollo de la libertad es el parámetro del desarrollo además de ser su fin. La eficacia redistributiva amplia y anclada en las necesidades del Estado hace referencia a su legitimidad política. La desconcentración del poder implica un modelo de gobierno que cambia con las críticas y se adapta a las demandas. El emergente autogobierno de comunidades locales

insinúa una mejor forma de administración en sociedades complejas. Es decir, el Estado puede disminuir su monopolio burocrático cuando los actores locales reemplazan sus formas de planificación y dirección desde gobiernos locales, pero también desde asambleas democráticas y participativas. Esto es otra dimensión de los asuntos públicos en este tiempo.

Visiones posibles hoy

Los modelos de análisis de acuerdo a cada uno de sus enfoques muchas veces son rígidos para incorporar los hechos más sorprendentes; estos suelen ser dogmáticos (Giddens, 1997; Hobbes, 2018; Maquiavelo, 2010), parten del supuesto de que cada Estado priorizará de forma absoluta sus intereses nacionales, así como de creer que hay una racionalidad casi perfecta para diseñar programas de Estado. Se protegerá cerrando sus fronteras en la imagen de una ciudadela sitiada donde la dimensión social de la vida permite la aventura y la irresponsabilidad frente a las élites del saber docto. Actualmente esto es un enfoque realista muy limitado e incluso torpe. Para soluciones duraderas se impone un multilateralismo suave, pero eficiente en esfuerzos de cooperación y apoyos sectoriales internacionales. Se hace necesario así un cauto realismo y multilateralismo. Esta crisis muy singular en sus orígenes de salud, economía y legitimidad de varios gobiernos no será la última, pero, en todo caso, influirá en todas las próximas como marco de sugerencias políticas y, más aún, como proceso que dotará de rasgos de comprensión las crisis venideras, sean estas geopolíticas, culturales o económicas, de biopoder o biocrisis.

Las teorías de juegos y decisiones, los modelos de centro periferia, actualmente, son aptos, pero demasiado esquemáticos y poco dinámicos para dar cuenta del peso de la biopolítica mundial en el análisis de esta crisis, en tanto rebasa las pirámides de poder, de órdenes estructurales

que son más idóneos para las relaciones de poder en un sentido histórico largo que para iluminar ciclos como el de hoy. Los efectos pandémicos son más comprensibles desde las teorías de la complejidad.

La Guerra Fría terminó

Esta situación global descoloca a esas formas de pensamiento congelado que aún se mantienen tributando a la Guerra Fría como ícono espiritual de sus opiniones. Hablan como si la Unión Soviética fuera lo mismo que Rusia, y Estados Unidos lo mismo que en el siglo pasado⁴. Los cambios geopolíticos concentrarán un factor de imagen de poder referido a qué potencia sale mejor librada y a cómo, durante este ciclo, se mejoran los sistemas de alianzas internacionales con países claves para las estrategias de poder globales. La reconversión del orden mundial de poder que se abre paso desde este tiempo, se aleja incluso del pasado más reciente que abarca los últimos cinco años. Más aún, hoy lo que preocupa a nivel mundial a las comunidades sociales es su vida, cómo evitar los contagios y contar con garantías simples y fundamentales para un futuro digno. Es decir, la salud se incrusta como una variable geopolítica y de racionalidad de poder.

Hay un giro aún inconcluso de civilización que implica, antes que otros fenómenos profundos, el de las transformaciones de mentalidades de cultura y de emociones como sustrato de lo político y no al revés. En síntesis, la reproducción cultural del orden social y político actual pasó de una situación de cauto optimismo a un profundo pesimismo que evolucionará a un estado de disconformidad psicológica y política, confrontado con la recesión de la economía y la orfandad de millones frente a la pandemia. Se cuestionarán muchas legitimidades institucionales y tradicionales como no ocurría desde los años 1920 y 1968 del siglo XX.

⁴ En este particular se puede destacar la reciente reunión entre Vladimir Putin y Joe Biden en Ginebra, en la que a pesar de que sus intereses se encuentran en conflicto últimamente, su encuentro fue positivo, existiendo la voluntad de mejorar sus relaciones y cooperación en temas estratégicos. Por otra parte, entre los desacuerdos que se expresaron, señaló Biden, no se dieron en una "atmósfera hiperbólica, y que lo que menos quiere Putin es "una nueva Guerra Fría" (BBC News, 2021).

El Estado en sus diversos grados de protección social funciona muy por debajo de lo necesario; por su parte, el mercado jamás apoyará de forma profunda y continua a los más carenciados. Lo que queda para los excluidos son las comunidades de individuos y grupos sociales en lógicas de ayuda y protección, también su capacidad de ser fuerza social. Estas, desde luego, no son instituciones autoritarias, y en la saga humana son indispensables para la dinámica histórica.

Estos sentimientos que se observan en opiniones de grupos sociales muy amplios, los asuntos graves no son desde un plano formal político y, menos aún, se debaten entre el liberalismo y las teorías del bienestar. Al mirar la lógica solo institucional, los eventos sucumben a un constructivismo banal donde se esquematiza todo en clave de una pobre ideologización. Es decir, contemplamos un aumento de lo comunitario en general y de las asociaciones de barrios y regiones, que pueden llegar a ser un factor político emergente. Estas tendencias pueden coordinarse internacionalmente.

Frente a las teorías tradicionales, las cuales hoy se utilizan para entender la combinación de los hechos en curso, conviene tener en cuenta, además de lo señalado, dos advertencias singulares: las teorías de las crisis y ciclos de historia económica y política son insuficientes en la franja donde ingresa la biopolítica y el biopoder. En este caso como episteme de la relación entre vida y enfermedad, en las condiciones de estabilidad política de las sociedades contemporáneas. Sin extendernos, cuando las comunidades hagan balances sobre cómo sus autoridades manejaron la pandemia se podrán en marcha variadas oposiciones y disidencias; modelos como los de los ciclos de malestar social (Cronin, 1991) o los de fluctuaciones sociales y políticas de ajustes, aportan amplias sugerencias metodológicas, pero las pandemias operan con lógicas psicosociales, culturales y políticas que aluden a la relación, por lo menos, de miedo pasivo y rechazo político, rabia y en algunas ocasiones, violencia. En relaciones que nos sugieren una etapa de miedo, seguida por otra de rechazo a medidas de política pública, y por último una indignación

colectiva amplia, se podría sugerir que estamos aún en la etapa silenciosa de indignación y molecular de amplificación de las energías sociales alterativas (Canetti, 2013).

Desde algunos hechos

Al analizar el estado de expectativas de las poblaciones en Europa del Sur, Asia y América (desde Estados Unidos a Chile), se ven micro-conflictos que se retroalimentan y podría multiplicar el ciclo de estabilidad de la COVID-19, siendo las poblaciones empobrecidas de las grandes áreas urbanas y los jóvenes en esos lugares los que expresan mayores cotas detonantes. También ocurrirá con funcionarios de Estado y nuevos trabajadores cesantes provenientes de sectores medios recién promovidos a mejores condiciones de vida. En América Latina se acumulan vertientes de tensiones sociales, por lo menos, por los siguientes factores: crecimiento de la cesantía, expansión de marginalidad urbana y singularmente juvenil, desgaste del prestigio de gobiernos y sistemas políticos, aumento de las violencias y delitos de diversas escalas, mayor consumo de drogas, decadencia de los impactos culturales de los discursos tradicionales de actores consagrados como medios de comunicación, de operadores políticos y culturales, pérdida de credibilidad en un futuro próximo más próspero y de calidad en el trabajo y los gobiernos.

Pero a pesar de lo que ocurre, el orden sistémico mundial continúa su expansión, ahora en los rigores de la tormenta pandémica y ajustando fórmulas de Estado y economía mundial al ritmo de la crisis. Suele ocurrir con los enfoques catastrofistas que ven mucho más los congelamientos que las dinámicas. La dinámica que hoy se hace importante, es la de la articulación política y cooperativa del orden mundial y sus instituciones en esquemas de emergencia. Pero esto no será desde la misma cultura actual de lo político, sino desde un esfuerzo de solidaridad y de cooperación desde lo social. Las instituciones mundiales se han quedado en variadas rutinas e inercias graves.

También es explicable –como señalamos antes– que se gesten nuevas acciones colectivas, ya sea en brazos de las angustias materiales y psicosociales de ahora, como también de recuperación de las deudas sociales pendientes y no resueltas. La lógica de esto no es básica, pero sí evidente en muchos países. Las amplias movilizaciones de los Chalecos amarillos en Francia durante buena parte del 2018 y 2019, y las de Chile y Colombia del 2019, 2020 y 2021, ponen en evidencia una singular capacidad de sumar necesidades diversas y hacerse expresión de muchas fracciones sociales donde la conducción no es identificable y tampoco unificada.

Desde un plano de política de gobiernos e instituciones, el giro debe ser grande en sus apuestas y premisas de iniciativas que deben ir más allá de pensar que esto es una emergencia clásica y común que se resuelve con un poco más de lo que se hace en otras urgencias profundas. Pero hasta ahora, pocos equipos de Estado se han convencido de lo anterior. En la comunidad europea se llega con singular retraso a políticas públicas poderosas. En lo que respecta a América Latina las iniciativas son muy diferentes entre los países, pero en la mayoría de estos se hacen programas de reactivación con extrema lentitud.

Muchas de las premisas de políticas económicas y de sentidos de participación política más centradas en el consumo que en los debates participativos, serán cuestionadas desde dos orientaciones posibles: Estados autoritarios y estrategias de ajustes duros, centrados en aumentar la inversión, la competitividad con control social interno, o también medidas anti cíclicas de fomento al consumo sobre la base de la protección al trabajo, el mercado interno, y la inversión social por parte del Estado. Pero es posible que en los dos casos se replique el déficit cultural del diseño de no asumir las existencias de las potencias de desconfianzas en crecimiento. Desde luego, las combinaciones eventuales entre una senda y otra, dependerán de la capacidad de determinación de los grandes actores sociales y políticos de cada país, de sus gremios empresariales y laborales, de sectores medios y jóvenes,

del espacio del estudio y la producción, estando, además, sujeto a la situación de solvencia frente a los organismos internacionales.

Lo anterior afectará a ciertos países con abultadas deudas y poco dinamismo exportador⁵. Pero también en otros se pueden gestar unas derivas más radicales y críticas desde el plano político, incluso con independencia de la viabilidad de crecimiento a mediano plazo que estas naciones tengan al adoptar estos modelos en marcos de nuevos populismos plurisociales como no hemos conocido en la región.

Ahora es posible señalar que el proceso pandémico, que en sus efectos durará años, tenderá a condensar otros déficits del orden mundial en un eje crítico que abarcará desde las relaciones internacionales hasta la cultura y la geopolítica. Será un ciclo largo de cambios teóricos, culturales y políticos de amplios sectores de la población mundial.

No sabemos con precisión cuánto se modificará el paradigma liberal en estos años, cuál será su capacidad de adaptación a un cuadro que le afecta singularmente, cómo reaccionarán los principales gobiernos del planeta y los organismos internacionales. Lo que sí se puede observar, es que la flexibilidad programática y operacional serán condiciones de la calidad y estabilidad democrática. El orden mundial de los años 1930 no fue capaz de comprender la magnitud de la crisis internacional que se acumulaba a los ojos de todos desde 1914, y llevó a una Segunda Guerra Mundial en 1939.

Sabemos que en la historia de las democracias occidentales, es fundamental cómo estas responden a las etapas reivindicativas y disruptivas por derechos, carencias, violencia y calidad de vida. Esto es, en gran medida, lo que gesta los mayores debates constitucionales y amplios programas nacionales, extensas movilizaciones sociales que suelen orientar cambios en los perfiles claves de los Estados. Aquí radican los elementos materiales y formales, así como imaginarios de la estabilidad de un Estado. Esto ocurrirá si las tendencias de desajustes entre demandas y capacidades de los gobiernos por gestionar esas

5 Al respecto, véase *Impacto de la pandemia en la deuda pública en cinco gráficos* (Banco Mundial, 2021).

demandas en marcos de soluciones posibles, no se resuelven de manera, por lo menos, básica. En varios Estados se avanzará visiblemente hacia soluciones pactadas, aunque frágiles, frente a las demandas de sus poblaciones. Pero en un grupo de naciones con pocos recursos y débiles sistemas políticos, la curva será de agudización conflictiva como ocurre en Centroamérica.

Desde luego, en cada lugar existen tendencias de insatisfacciones singulares, pero hoy se conjugan en rechazos de cómo se han hecho y hacen las cosas frente al drama de salud pública. Las poblaciones de los países no demandan gobiernos perfectos y políticas exactas, sus peticiones buscan niveles básicos de eficacia y equidad en las medidas de emergencias sanitarias y económicas. Aquí se resalta una tendencia depresiva entre eficacia, legitimidad, estabilidad y efectividad que se ha hecho evidente a escala general.

Es también una crisis de la democracia de mercado, pero más que esto, en la expresión de largas insatisfacciones de representaciones de las personas comunes, en sus estructuras parlamentarias, partidarias y de variadas formas de expresión, de derechos y necesidades. Una de las causas de arrastre de esto es la consagración de formas de reproducción oligárquicas del poder político e incluso del representativo, como se observa hoy con mayor crudeza al contemplar que hay poco cambio de mentalidades y culturas en las instancias encargadas de estar en sintonía con los cambios de época de generaciones y de prioridades, especialmente, en momentos de crisis mundial como debería ocurrir con parlamentos y sistemas políticos. La mayoría de las élites políticas mundiales son de otras generaciones anteriores al peso de los jóvenes en la población del planeta, alejadas de las nuevas sensibilidades sociales.

Lo que caracteriza estos procesos de desgaste de legitimidad gubernamental, en términos básicos, es la incapacidad para plasmar acuerdos amplios de política frente a la pandemia y, más aún, la lentitud para forjar una estrategia de recuperación económica y social que no esté impregnada de dogmatismo, con apoyos amplios y estables sin exclusiones que debilitan desde la

partida el esfuerzo hoy imperativo. Por lo general, los gobiernos han utilizado la crisis para intentar recuperar apoyo social, en algunos casos, o recuperar liderazgos en otros. Han tenido debilidades para hacer las dos cosas simultáneamente, pero al concentrar aquí sus energías, han perdido las perspectivas más próximas de qué hacer para recuperar el dinamismo de la vida nacional en contextos, por lo menos, de relativa estabilidad interior.

Conclusiones

En los modelos clásicos de análisis en uso por parte de los sistemas políticos, se han comprendido poco dos factores que están en el núcleo de los hechos en curso. Por una parte, cuando la relación entre vida y muerte se acorta, como hoy, las racionalidades de tiempos de mayor estabilidad se difuminan, dando lugar a conductas políticas emergentes, por lo general, más centradas en la calidad de las políticas públicas fundamentales. Desde otro plano, se concentran las demandas en pocos aspectos referidos a la calidad de vida, pero estos son de fondo e implican los modelos de desarrollo y participación política. Se produce, de esta manera, una lógica disposición más participativa y original de acciones sociales amplias y ciudadanas, que ponen en duda lo que ayer se apoyaba de forma cultural y política por nuevos modelos de vida y comunidad, que no tienen una forma precisa y orgánicamente estructurada, pero sí aluden a nuevas políticas actualizadas al siglo XXI.

No se puede señalar que es esta pandemia la que gesta la crisis del orden mundial tal cual lo conocimos desde fines del siglo pasado. Pero es esta pandemia la que pone en evidencia las debilidades orgánicas e irracionalidades implícitas en muchos sistemas de gobiernos, los cuales han actuado con excesivos márgenes de improvisaciones amparados en la explicación casi cierta de que nadie estaba preparado frente a la pandemia. Esto es real, pero no de la manera que se dice. Hay países y gobiernos que lo han hecho sensiblemente mejor que otros, tomando medidas en virtud de evidencias cien-

tíficas solventes, con datos rigurosos y otros que han experimentado fórmulas que han agravado la salud de sus poblaciones. Los costos de gobernabilidad y gobernanza serán importantes para esos países y afectando sus condiciones de recuperación por años.

Esto nos ubica frente a un campo temático ya clásico: la de la crisis de las democracias (Linz, 1987). Es importante en virtud de que un sistema mundial que continuará ganando en complejidad sistémica requiere más y mejor democracia, más anclada en los territorios y las sociedades, con mayores recursos destinados al desarrollo humano como fuente principal de futuro. En el clima histórico del siglo XXI, la democracia es un método y un fin, superando ese debate que se instaló en el siglo XX de manera simplificadora.

También la democracia desde un plano muy actual, es una forma de producir conocimiento relevante desde dinámicas participativas que permitan priorizar urgencias y forjar metas gestadas desde la base de la pirámide social. Aquí está también la fuente de legitimidad contemporánea en tiempos de mundialización de las relaciones humanas.

Pero hoy se destacan debilidades de antigua data como la crisis de representación e incluso legitimidad de algunos Estados, y la falta de actualización sistémica de los modelos de lo público, no como factores episódicos, sino muy asentados y de fondo (Castells, 2017).

Este deterioro en la estabilidad política de varios gobiernos actúa como efecto multiplicador de lo que se viene situando como variables de alta criticidad desde fines del siglo pasado, como son los problemas medio ambientales, energéticos, urbanos, de la capa de ozono, alimentarios y, desde luego, de luchas geopolíticas por el poder entre las grandes potencias mundiales y regionales. Este conjunto de fenómenos entrópicos nos obliga a actualizar las políticas públicas de Estado dedicadas a la calidad de vida y participación política social y cultural, también a fortalecer una comunidad mundial democrática, activa y en debate amplio alrededor de los grandes intereses de la especie humana, como son los Objetivos del Milenio.

Sabemos que una efectiva adecuación de las tecnologías productivas encarece los costos de producción a corto plazo en circunstancias de contracción de la economía internacional, lo cual hace posible que se extremen los mismos modelos técnicos de producción que son destructores del hábitat humano y social, con tecnologías desbastadoras, como ocurre con las explotaciones mineras y talas de bosques en diversos lugares del planeta. Las élites empresariales, en términos generales, y más aún las de altas rentas extractivas, no están dispuestas a cambios significativos en el uso de modos y técnicas destructivas, sus gobiernos y sistemas políticos. Por motivos de popularidad interna y de poder geopolítico los apoyan, aun cuando los informes de organismos internacionales señalan que esto es un camino que tiene señas de no retorno, preparando las condiciones para una crisis mundial de la vida social organizada en las próximas décadas.

Lo que aquí se observa es un giro cultural de muchas políticas nacionales hacia grandes acuerdos mundiales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y otros más locales. El momento para priorizar la comunidad mundial como un todo es ahora. Esto no tiene por qué suponer soslayar lo nacional o local, sino establecer los equilibrios posibles que, en todo caso, son amplios y fructíferos para ambos ámbitos: los mundiales y nacionales.

La suerte inmediata de la especie humana no está echada. La racionalidad y la ética política deben ser los rasgos más esenciales para pensar a todos como actores de una historia que nos desafía y aporta las urgencias nuevamente por hacer relevante el sentido y la moral de especie humana. En nuestra larga historia fuimos comprendiendo que los destinos sociales siempre son compartidos para ser fructíferos y duraderos. Hoy estamos los habitantes de este planeta frente a una crisis mundial inesperada de vida y existencia, tenemos las calidades no solo de superar este tiempo, sino el desafío de ser mejores, más solidarios e inclusivos.

Referencias

- Amin, S. (1974). *El desarrollo desigual: ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico*. Barcelona: Fontanella.
- Banco Mundial. (11 de enero de 2021). *Impacto de la pandemia en la deuda pública, en cinco gráficos*. Obtenido de <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/impacto-de-la-pandemia-en-la-deuda-publica-en-cinco-graficos>
- Bauman, Z. (1999). *Modernidad Líquida*. España: Fondo de Cultura Económica.
- BBC News. (16 de junio de 2021). *Biden y Putin: 3 puntos de encuentro y 3 desacuerdos que quedaron claros en la primera reunión entre los dos mandatarios*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57504805>
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- _____, U. (2008). *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*. España: Alianza Editorial.
- Canetti, E. (2013). *Masa y Poder*. España: Alianza Editorial.
- Castells, M. (2017). *Ruptura: la crisis de la democracia liberal*. España: Alianza Editorial.
- Castoriadis, C. (2010). *El mundo fragmentado*. Barcelona: Terramar Ediciones.
- CEPAL. (12 de Mayo de 2020). *Informe Especial COVID-19 N° 3 de la CEPAL*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- CEPAL. (marzo de 2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- Chul Han, B. (22 de marzo de 2020). *La emergencia viral y el mundo de mañana*. Obtenido de El País: <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>
- Cronin, J. (1991). Estadios, ciclos e insurgencias: la economía del malestar social. *Zona Abierta*, 27-51.
- Della Porta, D. (26 de marzo de 2020). *Movimientos sociales en tiempos de Covid-19: otro mundo es necesario*. Obtenido de Democracia Abierta: <https://www.opendemocracy.net/es/movimientos-sociales-en-tiempos-de-covid-29-otro-mundo-es-necesario/>
- Deutsche Welle. (23 de marzo de 2020). *Alemania aprueba un contundente plan económico contra las consecuencias del coronavirus*. Obtenido de <https://www.dw.com/es/alemania-aprueba-un-contundente-plan-econ%C3%B3mico-contra-las-consecuencias-del-coronavirus/a-52891560>
- Esposito, R. (2009). *Comunidad, Inmunidad y Biopolítica*. Herder.
- France 24. (3 de junio de 2021). *Covid-19: ¿por qué hay oposición al levantamiento de patentes de las vacunas?* Obtenido de <https://www.france24.com/es/programas/ciencia-y-tecnolog%C3%ADa/20210603-covid-oposicion-levantamiento-patentes-vacunas>
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.
- Fukuyama, F. (2015). *¿El fin de la Historia? Y otros ensayos*. España: Alianza Editorial.
- Giddens, A. (1997). *Política, Sociología y Teoría Social: reflexiones sobre el pensamiento social, clásico y contemporáneo*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Gunder Frank, A. (1992). *El desarrollo del subdesarrollo*. Madrid: IEPALA.
- Heller, A. (1998). *La revolución de la vida cotidiana*. Barcelona: Península.
- Hobbes, T. (2018). *Leviatán*. Barcelona: Deusto S.A. Ediciones.
- Huntignton, S. (2005). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. España: Paidós Ibérica.
- Illouz, E. (marzo de 2020). *El coronavirus y la insoportable levedad del capitalismo*. Obtenido de Nueva Sociedad: <https://nuso.org/articulo/coronavirus-capitalismo-emociones-illouz/>
- Jonas, H. (1995). *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Herder.
- Linz, J. J. (1987). *La quiebra de las democracias*. España: Alianza Editorial.
- Maquiavelo, N. (2010). *El príncipe*. España: Alianza Editorial.
- Max-Neeff, M. (2017). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Icaria.
- Meadows, D., Meadows, D., Randers, J., & Behrens, W. (1972). *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Nueva York: Universe Books.
- Mishra, P. (2019). *De las ruinas de los imperios: la rebelión contra occidente y la metamorfosis de Asia*. España: Galaxia Gutenberg.
- Morin, E. (2020). *Cambiemos de vía. Lecciones de la Pandemia*. España: Paidós.
- Naciones Unidas. (Mayo de 2021). *Las muertes por COVID-19 a nivel mundial serían entre 6,8 y 10 millones, dos o tres veces superiores a las reportadas*. Obtenido de Noticias ONU: <https://news.un.org/es/story/2021/05/1492332>
- Offe, C. (1992). *La sociedad del trabajo: problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Madrid: Alianza Universidad.

- Rivas, P. (2019). Tiempos de transformaciones del ser histórico, de los sujetos y del Estado [inédito]. Quito.
- Sen, A. (2020). *Sobre ética y economía*. España: Alianza Editorial.
- Streeck, W. (2017). *¿Cómo terminará el capitalismo?* Madrid: Traficantes de sueños.
- Swissinfo. (2 de junio de 2021). *Médicos indios libran dramática batalla contra el covid-19*. Obtenido de <https://www.swissinfo.ch/spa/m%C3%A9dicos-indios-libran-dram%C3%A1tica-batalla-contra-el-covid-19/46670612>
- Touraine, A. (2011). *Después de la crisis*. España: Paidós Ibérica.
- Transparencia Internacional. (28 de enero de 2021). *CPI 2020: RESUMEN GLOBAL*. Obtenido de <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-global-highlights>
- Wallerstein, I. (2006). *Análisis de sistema-mundo*. Madrid: Siglo XXI.
- Žižek, S. (20 de marzo de 2020). *Un golpe tipo 'Kill Bill' al capitalismo*. Obtenido de Contexto y Acción: <https://ctxt.es/es/20200302/Firmas/31443/Slavoj-Zizek-coronavirus-virus-sistema-Orban-comunismo-liberalismo.htm>



Reseñas

Financiando el desarrollo. El rol de la banca multilateral en América Latina.



¿Cuál es el rol de la banca de desarrollo?, ¿qué intereses se esconden detrás de la negociación entre gobiernos y bancos multilaterales al momento de aprobar operaciones de crédito?, ¿los bancos de desarrollo imponen sus cosmovisiones?, ¿influye la orientación política de los gobiernos?

Christian Asinelli indaga en tres instituciones multilaterales -BID, Banco Mundial y CAF, Banco de Desarrollo de América Latina-, en diez países de América Latina -Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela-, en la orientación política del gobierno -pro Estado/pro mercado-, para entender el comportamiento de bancos y gobiernos al encarar proyectos con financiamiento internacional.

Para explicar los vaivenes, aciertos y desaciertos de ese vínculo, el autor recurre a su conocimiento de primera mano del objeto de estudio, en tanto funcionario público del Estado argentino y de organismos internacionales, como a su formación académica en el campo de la Ciencia

Política; de hecho, la base del análisis que aquí presenta proviene de la investigación para su tesis de doctorado. Además, suma las miradas de Enrique García, ex Presidente Ejecutivo de CAF; Rebeca Grynspan, Secretaria de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y Carlos H. Acuña, académico en el campo de la ciencia política e investigador principal del CONICET.

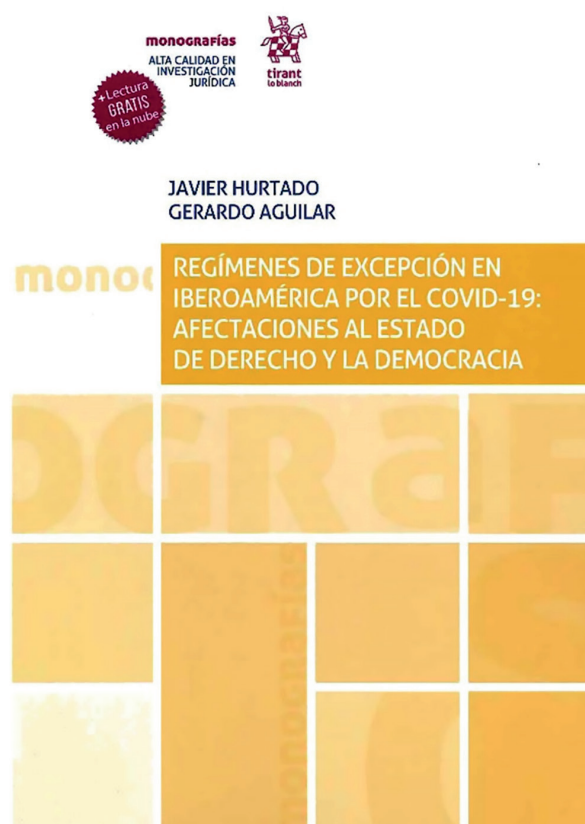
Un tema de mucha relevancia, que la crisis generada por la pandemia ha posicionado nuevamente en el centro del debate académico y político como problema de investigación y foco de acción, y que nos plantea una oportunidad histórica para repensar el rol y la estrategia del financiamiento internacional, para ponerlo al servicio del desarrollo de todos los países de la región.



Autor: Christian Asinelli (Ciudad de Buenos Aires, 11 de octubre de 1975) politólogo y autor argentino. Desde diciembre de 2019 se desempeña como Subsecretario de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la Nación Argentina. Actualmente oficia como Gobernador Suplente ante el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco Africano de Desarrollo; como Director Titular ante FONPLATA y el Banco de Desarrollo; y como Director Suplente ante el CAF – Banco de Desarrollo de América Latina.



Regímenes de excepción en Iberoamérica por el COVID-19: afectaciones al estado de derecho y la democracia.



Javier Hurtado González.

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política, Universidad de Guadalajara, México. Profesor Investigador Titular “C”, Universidad de Guadalajara (funciones de investigación y docencia), con antigüedad reconocida de 35 años

ininterrumpidos, cumplidos el 1 de noviembre de 2016. Actualmente es el presidente de El Colegio de Jalisco. Guadalajara, México.



Gerardo Aguilar. Maestrante en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco y la Universidad de Guadalajara. Licenciado en Estudios Políticos y de Gobierno (UdeG). Diplomado en Comunicación y Poder (INCISO-UdeG). Ha sido asesor en múltiples instituciones como el Instituto de

Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez”, el Ayuntamiento de Guadalajara, la Universidad de Guadalajara y en diversos partidos políticos locales. Actualmente funge como colaborador en El Colegio de Jalisco

La pandemia del COVID-19 y sus declaratorias de estados de excepción han afectado al Estado de derecho y la democracia con tal de proteger la salud y vida de las personas.

Se estudia el sustento constitucional y legal de esas declaratorias; sus efectos en 18 países de Iberoamérica, según su sistema de gobierno y de organización política; así como sus rankings en Estado de derecho y calidad democrática.

Se trata de 16 países presidenciales latinoamericanos (13 unitarios y tres federales); el parlamentario autonómico español; y, el semipresidencial unitario de Portugal: en ninguno de ellos existe una denominación constitucional acorde a la caracterización histórica y teórica de los regímenes de excepción. Lo que predomina es la confusión para aludir con un concepto constitucional o legal diferentes causas o motivos que lo justifiquen.

Este texto conjunta un análisis jurídico, histórico y politológico, sobre el principal problema que viven los Estados de derecho y las democracias contemporáneas. Se concluye con propuestas y recomendaciones para que no persistan por mucho tiempo los vacíos constitucionales y normativos que ha generado la pandemia del COVID-19.



Eventos académicos 2021

IASIA-IIAS 2021 Conference, Jul 26 - Jul 30, 2021 – Bela-Bela Limpopo, South Africa



The IASIA-IIAS 2021 Conference which was tackled the theme of “Public Administration & Industry 4.0/4IR” was held 100% online on July 26-30, 2021, to accommodate the public health situation in South Africa. During the event, the 60-year anniversary of IASIA was also celebrated. On that occasion, IASIA produced a commemorative video tracing its 60 years of rich history.

The event was organized by IASIA, IIAS, and the University of South Africa (UNISA) and it had a participation of more than 300 people, from 57 countries, covering all time zones in the world. The 5 largest participations were from South Africa with 37.4%, followed by the USA and China with 14.6% and 5.1%, respectively, Japan with 4%, and Uganda with 2.6%. The IASIA Working Groups, with the most participation, were VIII: Human Resources Management in the Public Sector, XI: Public Administration in the Fourth Industrial Revolution, and VI: Public Sector Governance, Leadership, and Management, in that order.

<https://iasia-iias-conference2021.org/>



LAGPA Conference 2021, 9 al 12 de noviembre, (3:00pm – 6:00pm San José de Costa Rica)



La Conferencia Anual del LAGPA/IIAS, será en modo virtual, los días 9 al 12 de noviembre de 3 pm-6pm, Hora de San José de Costa Rica. En esta ocasión contamos con el apoyo de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad del Valle (Cali-Colombia).

La programación constará de 4 paneles, uno por día, que abordarán los siguientes temas:

- PANEL 1: Respuesta de Costa Rica ante la pandemia del Covid-19: ¿Qué viene después de superada la emergencia?
- PANEL 2: Impacto de la Pandemia en la Administración Pública y Políticas Públicas: Arreglos institucionales para enfrentar la pandemia del Covid-19.
- PANEL 3: Impacto de las políticas públicas de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión en América Latina y El Caribe.
- PANEL 4: Multilateralismo e integración regional en América Latina y El Caribe: Experiencias y lecciones para la época post pandemia.

Los temas anteriores serán presentados y discutidos (en español) en una mesa redonda con expertos en gobernabilidad, administración pública y políticas públicas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Puerto Rico, entre otros.

Para obtener más información, escriba a Cesar Alfonso, secretario ejecutivo de LAGPA/IIAS, a c.alfonzo@iias-iisa.org



Instrucciones a los autores

La Revista de Administración Pública del GLAP es un medio de comunicación internacional publicado en formato digital cuyo objetivo principal es la divulgación de productos de investigación, artículos, ensayos y reseñas en las áreas de la Administración Pública y de las Políticas Públicas. Otro de sus objetivos es constituirse en escenario de debates de las tendencias nacionales e internacionales, propiciando la reflexión sobre comparaciones y análisis acerca de las nuevas técnicas y enfoques en el campo de la Administración Pública, con el fin de generar un diálogo entre académicos y profesionales.

La revista está dirigida a investigadores, académicos y profesionales en los campos de estudio de la Administración Pública y las organizaciones públicas, así como a dirigentes, empresas públicas y privadas, emprendedores, administradores de empresas y de negocios y estudiantes de pre y de postgrado de diversas disciplinas.

Políticas editoriales

La Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, publica artículos científicos originales e inéditos, es decir, que no hayan sido publicados previamente en ningún medio impreso, electrónico o digital (otras revistas, memorias de congresos, portal Web, CD-ROM) y que no estén sometidos a otra publicación. Los artículos se aceptan para publicación definitiva después de un proceso riguroso de revisión de su calidad y pertinencia académica, conforme a evaluación de árbitros externos a la revista.

Parágrafo

Casos especiales

Para el caso de los investigadores que hayan participado como autores de un artículo publicado en la revista y que deseen someter

otro manuscrito a una nueva convocatoria, sólo podrán realizarlo si ha transcurrido mínimo un año desde la última publicación o el equivalente a dos ediciones. Si en una misma convocatoria se reciben dos o más manuscritos donde figure un mismo autor o más, se debe tener en cuenta que sólo se publicará uno en caso de que estos cumplan con los requisitos técnicos de publicación; la selección dependerá de la evaluación que hagan los miembros del Comité Editorial con base en los siguientes criterios:

- Promedio de las notas de las evaluaciones emitidas por los pares.
- Orden en el cumplimiento con el proceso de evaluación, el cual concluye con el visto bueno final de los árbitros de la versión corregida por los autores, donde se valida que se acogieron las recomendaciones o se dio claridad sobre las observaciones emitidas por la Revista con base en la evaluación de los pares y se confirma la pertinencia para la publicación.
- Pertinencia, actualidad e interés del manuscrito.

Líneas temáticas

- Administración pública.
- Políticas públicas.
- Gobernanza.

Secciones

Los manuscritos aceptados para evaluación y posible publicación corresponden a la clasificación del Índice Bibliográfico Nacional de Publicaciones Seriadas Científicas y Tecnológicas de Colombia (PUBLINDEX- COLCIENCIAS), a continuación se describen según tipología:

Artículo de investigación científica y tecnológica. Documento que presenta de manera

detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación; estructura: 1. Introducción 2. Marco teórico. 3. Metodología 4. Resultados y discusión 5. Conclusiones 6. Referencias 7. Se puede incluir una sección adicional para agradecimientos.

Artículo de reflexión. Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales; estructura: 1. Introducción 2. Marco teórico 3. Discusión 4. Referencias

Artículo de revisión. Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de la literatura existente (por lo menos 50 referencias); Estructura: 1. Introducción 2. Marco teórico 3. Desarrollo teórico 4. Referencias.

Revisión de tema. Documento resultado de la revisión crítica de la literatura sobre un tema en particular.

Estudio de caso. En el estudio de caso se presentan y describen los resultados de un estudio sobre una situación particular para dar a conocer las experiencias técnicas y metodológicas y el material obtenido al trabajar con un individuo, organización o situación específica, para describir un problema o indicar cómo resolverlo.

Cartas al editor. Posiciones críticas, analíticas o interpretativas sobre los documentos publicados en la revista, que a juicio del Comité Editorial constituyen un aporte importante a la discusión del tema por parte de la comunidad científica de referencia.

Editorial. Documento escrito por el editor, un miembro del comité editorial o un investigador invitado sobre orientaciones en el dominio temático de la revista.

Políticas de evaluación

El proceso de evaluación en su primera etapa lo realiza el Editor en Jefe quien seleccionará los manuscritos que cumplan con los criterios metodológicos y de contenido temático de la revista.

El Editor en Jefe es responsable del proceso de publicación de los artículos y del estado de evaluación de cada uno de ellos.

El Editor en Jefe y el Comité Editorial se reservan el derecho de aceptar o no los manuscritos para evaluación y publicación. Esta decisión se basa en factores como: Políticas y criterios establecidos, los conceptos de los árbitros, las necesidades de material apropiado para los lectores de la **Revista de Administración Pública del GLAP**, las prioridades determinadas por el grupo editorial, la calidad de los manuscritos en consideración y la importancia actual del tema tratado.

Los manuscritos preseleccionados se envían a evaluación por dos árbitros que son seleccionados por su reconocida experiencia en el tema, son investigadores activos con vinculación académica de diversas instituciones de educación superior nacional e internacional y con publicaciones en revistas indexadas relacionadas con la línea temática.

La decisión definitiva de publicar los manuscritos, requiere la evaluación mínima de dos (2) árbitros, con una calificación no menor de tres (3) para cada evaluación y sumadas las dos evaluaciones el promedio no puede ser inferior a tres con cinco (3.5)

El rechazo o sugerencias de modificación se comunicará al autor(es). En el caso de las modificaciones, tendrá un plazo de diez (10) días calendario para aceptar las sugerencias y en consecuencia, enviar la versión definitiva del manuscrito para nueva revisión.

Políticas de propiedad intelectual

El autor (es) garantiza que el manuscrito que somete para posible publicación es de su autoría y que no infringe ningún derecho de autoría de terceros, ya sean de propiedad industrial o derecho de autor, o cualquier otro y, garantiza asimismo

que, el contenido de las obras no atenta contra los derechos al honor, a la intimidad y a la imagen de terceros. El autor(es) como garante de la autoría del manuscrito, asume toda reclamación por responsabilidad civil o penal, incluyendo las indemnizaciones por daños que pudieran ejercitarse contra la revista por terceros que vieran infringidos sus derechos e intereses a causa de cualquier reclamación de autoría intelectual. La obra se pondrá a disposición de los usuarios para que hagan de ella un uso honrado no violatorio de los derechos de autor, según lo permitido por la legislación aplicable nacional e internacional, especialmente por lo previsto en la Ley 23 de 1982 (Ley de Derechos de Autor en Colombia), sea con fines de estudio, investigación, o cualquier otro fin lícito, de modo que siempre se cite su autoría y no se obtenga beneficio comercial. La revista, con el ánimo de ser partícipe de las nuevas formas de difusión de información y permitir un acceso abierto de sus contenidos a los usuarios, cuenta con la Licencia “Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia”.

Requisitos técnicos del artículo

Extensión del documento. Mínimo 6000 palabras, máximo 10.000 palabras, incluyendo las referencias bibliográficas.

Espaciado y márgenes. Párrafos con interlineado de espacio y medio (1.5 líneas) y márgenes de 3 cm en todos los lados.

Tipo y tamaño de la letra. Los títulos y subtítulos inician con letra mayúscula y van con numeración consecutiva. Letra Arial 12 puntos para el texto, títulos y subtítulos; Arial 10 puntos para las citas de los pies de página y fuentes de tablas, gráficas y figuras.

Tablas, gráficas y figuras. Se citan dentro del texto con numeración consecutiva para cada tipo, especificar el título y la fuente de elaboración siguiendo el estándar de la citación en APA 6ª versión (American Psychological Association). En caso de ser elaboración propia de los autores, se sigue la misma regla.

Referencias y citas bibliográficas. Para las fuentes consultadas utilizar las Normas APA 6ª versión.

Orden del manuscrito

1. Cabeza del documento: título, resumen y palabras clave en el idioma original y con traducción en inglés (keywords).
2. Tablas, gráficas y figuras van al final con su respectiva citación dentro del texto.
3. Anexos
4. Referencias en orden alfabético.
5. Documentos adjuntos: Carta de certificación de originalidad y cesión de derechos, formato de autores y formato datos del artículo.

Estructura de los artículos

Cabeza del documento

El título debe ser preciso, concordante con el contenido del trabajo y procurar no exceder de 12 palabras. En lo posible, el título no debe hacer uso de abreviaturas o acrónimos. Incluir en el idioma original y traducido al inglés.

Información de los autores. Incluir los nombres completos y los apellidos de cada autor. En nota al pie de la primera página con un asterisco el primer autor, doble asterisco para el segundo, y así sucesivamente. Adicionar los datos principales de cada autor en el siguiente orden: a. Cargo, departamento, facultad, universidad, ciudad y país. b. Título académico de pregrado y último título obtenido, los cuales deben contener el nombre de la institución, ciudad y país. c. Nombre del grupo de investigación, categoría según Colciencias (si aplica), institución, ciudad y país. d. Correo electrónico institucional.

Resumen analítico. Explica el desarrollo del manuscrito en su temática, detallando antecedentes, metodología, consecuencias y resultados. Es un análisis resumido de los conceptos, planteamientos e ideas fundamentales, siguiendo la estructura del texto original, destacando sus elementos esenciales y manteniendo la idea principal. Debe tener como mínimo 150 palabras y máximo 250 con traducción al inglés (Abstract).

Palabras clave. Son las que identifican la temática desarrollada en el artículo, listadas en el idioma original, con traducción al inglés. Deben ser mínimo cuatro y máximo siete palabras separadas por comas.

Texto principal del manuscrito. Se recomienda una redacción con estilo, escrito en tercera persona, observar las reglas ortográficas generales y la tilde para las mayúsculas; las expresiones en otro idioma o voces extranjeras van en letra cursiva (p.e., *ad honorem*). El cuerpo del manuscrito debe cumplir de forma obligatoria con las secciones enunciadas para cada modalidad como se explica a continuación: *Introducción.* Se indicará el propósito y se realizará de forma resumida una justificación del estudio. En esta sección únicamente se incluirán las referencias bibliográficas estrictamente necesarias y no se introducirán datos o conclusiones. *Resultados.* Presenta en forma argumentada los resultados del estudio, con tablas, gráficas y figuras en una secuencia lógica. Evitar en el cuerpo del texto la reiteración de datos graficados en tablas, figuras o gráficas. *Tablas.* Se deben presentar en el programa original; con numeración consecutiva en el orden de su primera citación dentro del texto; el título breve; las explicaciones precisas se podrán en notas a pie de tabla identificadas con numeración consecutiva, no en la cabecera. En estas notas se especificarán las abreviaturas no usuales empleadas en cada tabla; cada tabla se cita en el texto; para datos publicados o no procedentes de otra fuente, se contará con la autorización necesaria para reproducirlos. Si la tabla ya fue publicada, citar la fuente original y presentar el permiso escrito del titular de los derechos de autor para la reproducción del material. Esta autorización es necesaria, independiente de quien sea el autor o editorial, se establece como excepción al derecho de autor cuando se toma de documentos de dominio público, pero siempre debe citarse el autor original. *Discusión.* En el cuerpo del trabajo se consignan los aspectos nuevos e importantes del estudio y las conclusiones que se deriven de ellos. No se debe repetir en forma detallada los datos u otras informaciones ya incluidas en los apartados de introducción y resultados. Explicar el significa-

do de los resultados, las limitaciones del estudio, así como sus utilidades y valores en futuras investigaciones. Se compararán las observaciones realizadas con las de otros estudios pertinentes. *Conclusiones.* Se deben relacionar con los objetivos y evitar afirmaciones y conclusiones que no estén demostradas o poco fundamentadas por los datos. No se citarán trabajos sin terminar. Se pueden proponer nuevas hipótesis cuando esté justificado, pero se deben identificar claramente como tales. Se podrán incluir recomendaciones cuando sea oportuno. *Abreviaturas.* Utilizar únicamente abreviaturas normalizadas; evitar las abreviaturas en el título y en resumen. Cuando en el texto se emplee por primera vez una abreviatura, ésta irá precedida del término completo, salvo si se trata de una unidad de medida común. *Citas bibliográficas.* Se identifican dentro del texto, tanto de artículos como de libros, se harán mediante el uso de paréntesis siguiendo las normas APA (American Psychological Association) 6a edición que se explica en esta guía. *Referencias bibliográficas.* Todos los manuscritos deben seguir las Normas APA versión 6a edición. Se incluirán al final del documento en orden alfabético sin numeración y con sangría francesa, listando únicamente a los autores citados dentro del texto. Cuando sea necesario incluir varios artículos de un mismo autor, se deben escribir en orden por el año de publicación del más antiguo al más reciente.

Las Normas APA 6a edición y su utilización

Las políticas de calidad editorial y respeto a los derechos de propiedad intelectual en la revista RAP-GLAP demanda la utilización del Manual de Publicación APA, 6ª edición. Por ello, y con el ánimo de ejercer una labor pedagógica con los autores, se presenta una breve reseña del uso correcto de este sistema a través de ejemplos.

Citas textuales dentro del cuerpo del artículo. Al citar dentro del cuerpo del artículo: Si la citación tiene menos de 40 palabras. Se debe poner entre comillas la cita, precedida de la referencia, así: González (2011) sostiene que "Al

integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red”. Respecto a esto... (p. 14) ... “Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red” (González, 2011, p. 14).

Citación de más de 40 palabras. El bloque se debe presentar con letra Arial 10, a espacio sencillo, sin comillas, comenzando en otro párrafo y dejando cinco espacios del margen izquierdo, así:

De este modo plantea que:

No obstante, el análisis de redes sociales es una herramienta interesante en la caracterización de una red empresarial, mediante la integración del análisis sociométrico y la teoría de grafos, que son utilizadas tradicionalmente por varias disciplinas para estudiar la estructura de los vínculos y las relaciones de toda la red empresarial en su conjunto. En este análisis es posible incluir gráficamente los componentes, las propiedades y la naturaleza de las organizaciones que componen la red empresarial (González, 2011, p. 16).

Citas directas de material en línea sin paginación. Generalmente las citas directas de material online proveen autor, año y número de páginas entre paréntesis. Muchas fuentes electrónicas no incluyen números de página. Si el número de párrafo es visible se debe utilizar en lugar del número de página, utilizando la abreviatura para:

González (2011) plantea que “Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red” (para. 4).

Si el documento incluye subtítulos pero sin número de página ni párrafos, cite el subtítulo y luego el número de párrafo de la siguiente forma:

González (2011) plantea que “Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Or-

ganización, Red y Toda la red” (Metodología, para. 2).

Cambios en la cita que requieren explicación

Omitiendo material. Para indicar que ha omitido material de la fuente original utilice tres puntos suspensivos espaciados (. . .), por ejemplo:

Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión (. . .) formulen nuevas teorías. Este es el caso del marketing (Avendaño, 2013, p. 17). Use cuatro puntos para indicar cualquier omisión entre dos oraciones. ... el primer punto indica la finalización de la primera oración citada y los . . . indican la siguiente. Por ejemplo: Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión sobre el funcionamiento del cerebro humano han posibilitado que otras disciplinas y áreas del conocimiento formulen nuevas teorías. . . . Se aplicó una matriz que recopiló la información sobre la imagen externa e interna de los establecimientos atendiendo al uso del color, la luz y la imagen fotográfica. Los resultados muestran que un buen porcentaje de los establecimientos aplican los principios del neuromarketing asociados con la percepción sobre el color, la luz y la imagen fotográfica (Avendaño, 2013, p. 17). No use puntos suspensivos al principio de cualquier citación a menos que, para prevenir malas interpretaciones, se necesite enfatizar que la citación inicia o termina en el medio de la oración. Por ejemplo: “Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión sobre el funcionamiento del cerebro humano han posibilitado que otras disciplinas y áreas del conocimiento formulen nuevas teorías. . .” (Avendaño, 2013, p. 17).

Insertando material. Use corchetes, no paréntesis, para incluir explicaciones adicionales que no sean parte de la citas original. Énfasis en una palabra(s): si usted quiere enfatizar una palabra(s) en la oración ésta debe de ir en *itálica*. Inmediatamente después inserte entre corchetes la frase [énfasis], de la siguiente forma: En la presente investigación, que se enmarca dentro de la economía y las finanzas, se estima la prima de riesgo por inflación para Colombia a partir de las

expectativas de inflación proporcionadas por el indicador Break Even Inflation (BEI) [énfasis]. Los modelos utilizados en estudios anteriores de este tipo son estructuralmente complejos en la medida que no son parsimoniosos, pues el número de parámetros a estimar es alto y de difícil comprensión y se concentran en la medición de las expectativas de inflación (Ríos, 2013 p. 28).

Cita dentro de citas. No omita citas embebidas dentro del material original que se está citando. El trabajo citado no necesita ser incluido en la lista de referencias (a menos que se cite como fuente primaria en otro lugar del documento).

“Surgen diversos criterios de clasificación de las condiciones laborales, que tienen que ver con el ambiente físico y social, de organización y las demandas cuantitativas y cualitativas, exigencias de rol, cargas y tiempos de trabajo que afectan la salud, la seguridad, al tipo y calidad del contrato laboral, y es lo que se denomina como Bienestar Laboral (Casales, 2003)” (Restrepo y López, 2013, p.66).

Publicación por autor. El método de citación requiere que el apellido del autor y la fecha de publicación sean insertados en el texto así: 122 Cuadernos de Administración / Universidad del Valle García (2011) sugiere que las redes... En un estudio reciente (Rodríguez, 2011), sugiere que las redes... Desde 2011, Ceballos sugiere que las redes... En un estudio reciente, Zapata (2011) sugiere que las redes ... también recomienda la modificación...

Publicación con más de un autor. Si se trata de dos autores, siempre que se parafrasee o se haga una cita textual, ambos se mencionan; en caso que sean 3 o más, se menciona el grupo de autores en la primera citación, pero en las siguientes se utiliza solo el apellido del primer autor seguido por la expresión et al. así: Murillo, Zapata, Martínez, Ávila, Salas y López (2007) encontraron datos... En su investigación, Murillo et al. (2007) concluyeron... Si dos referencias con más de tres apellidos y mismo año su citación en la misma cite los apellidos de los autores siguientes hasta que se diferencie seguido por coma y et al. Así: Ceballos, Rodríguez, González, et al.

(2012) Ceballos, Rodríguez, González, Murillo, et al. (2012)

Utilización del &. Cuando se hace una citación en el cuerpo del texto en un artículo en inglés los apellidos de los autores deben estar separados por la palabra and; Si la cita aparece entre paréntesis en tablas, leyendas y en la lista de referencias separe los apellidos con un ampersand &. En caso de que el artículo sea escrito en español u otro idioma distinto al inglés, sólo se utilizará el ampersand en la lista de referencias y si se mencionan a los autores en una cita entre paréntesis. Por ejemplo: Carvajal, J. G., & Dávila, C. A. (2013). Mobbing or workplace harassment. Review of the issue in Colombia. Cuadernos de Administración, 29 (49), 85-9. Cabarcas, A., Martelo, R. J., y Tovar, L. C. (2013). Software para mejorar la aplicación de técnicas cuantitativas en estudios prospectivos. Cuadernos de Administración, 29 (49), 63-73.

Instituciones como autores. Mencionar siempre el nombre completo de la institución; sin embargo, es posible usar el correspondiente acrónimo siempre y cuando se mencione entre corchetes en la primera cita, de la siguiente forma: La American Psychological Association (APA) (2001) plantea que... APA (2001) menciona dentro de su Manual de Publicación que las tablas...

Autores con el mismo apellido. Si la lista de referencias contiene publicaciones de dos o más autores primarios con el mismo apellido, se debe poner las iniciales del primer autor en todas las citaciones del texto, incluso si el año de publicación es diferente. Las iniciales ayudan al lector evitar confusiones dentro del texto y a localizar las citas en la lista de referencias así:

Cita en el documento Algunos estudios de S. L. García (2012) y de M. García (2012) señalan que...

García, S. L. (2012). Esquematización del funcionamiento tácito de un sistema de educación superior virtual en México. Cuadernos de Administración, 28 (47).

1. García, M. (2012). Caracterización del comportamiento de las Pymes según el género

del gerente: un estudio empírico. Cuadernos de Administración, 28 (47).

Trabajos con un autor no identificado con autor anónimo. Cuando una cita no tiene un autor identificado cite unas las primeras palabras de la referencia en la lista (usualmente el título) y el año. Use comillas para indicar el título de un artículo un capítulo o una página web y use itálicas para una revista, libro, folleto o un reporte:

Los estudios señalan (“Dinámica del desempeño”, 2012)... Según lo que se indica en El humanismo administrativo (2007) Cuando el autor de un trabajo es designado “Anónimo”, cite en el texto la palabra Anónimo seguido por una coma y el año. En la lista de referencias el trabajo es alfabetizado con la palabra Anónimo.

Dos o más publicaciones dentro del mismo paréntesis. Cuando una cita tiene varios autores en un mismo paréntesis, ubique los autores en orden alfabético tal y como aparece en la lista de referencias (incluyendo referencias que podrían abreviarse con la sigla et al.). Si se necesita citar dos obras del mismo autor en un mismo paréntesis, el orden correcto es ubicar de últimas aquellas no publicadas o en proceso de publicación, de la siguiente forma:

Estudios anteriores (Varela y Rodríguez, 2007, 2009, en prensa)...

Identificar trabajos del mismo autor y con la misma fecha se diferencian con los sufijos a, b, c,... después del año, así:

Algunos estudios señalan en cuanto al emprendimiento (García, 2012a, 2012b y 2012c).

Cuando se citan 2 o más publicaciones de distintos autores sin coincidencias en sus apellidos, se debe separar cada obra con punto y coma así:

Sobre los estudios de redes de investigación algunos autores (Rodríguez, 2003; Cobo, 2011) señalan que...

Trabajos clásicos. Cuando la fecha de publicación no está disponible, así como algunos trabajos muy antiguos, cite el año de traducción que usted utilizó, precedido por la abreviatura trad., o el año de la versión que utilizó, seguido por versión:

Aristóteles, trad. 1931 Cuando se conoce la fecha original de publicación, incluirla en la citación así: James (1890/1983)

Citación de partes específicas de la fuente. Para citar indique la página, tablas, capítulos, figura o ecuación etc., en el punto apropiado del texto, de siempre el número de páginas para las citaciones. Note que la página, más no el capítulo, está abreviado en la citación:

(González, 1999, p. 45) (Ceballos, 2001, capítulo 2) Citas (dentro) de un paréntesis. En una citación que aparece entre paréntesis utilice coma en lugar de corchetes para señalar el año: (Ver tabla 4 de Rodríguez, 2007, para más información)...

Obras sin fecha de publicación. Común en obras clásicas muy antiguas, se debe poner el nombre del autor seguido de las siglas s.f. “Sin fecha” entre paréntesis así:

Ciertas teorías (Aristóteles, s. f.) sostienen... En la Biblia (s. f., ed. 2008) se comenta...

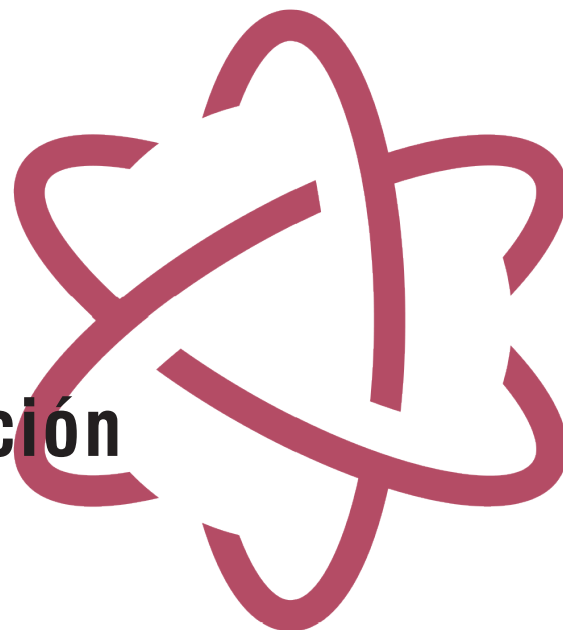


Agradecimientos

El Director, Editor en jefe, Comité científico y el Comité editorial de la Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP agradecen su valiosa contribución y apoyo en esta octava edición.

- Leonardo Secchi
- Luciano Busarello
- Nickolas Andrade de Assis
- Flávio Facha Gaspar
- Bairon Otálvaro Marín
- Chrystel Cataño Urquiza
- Luz Mairym López Rodríguez
- Michelle Fernández de Oliveira
- Patricio Rivas Herrera
- Deliz Rodríguez Carrasquillo
- Edgar Rodríguez Ríos
- Antonio Fernós Sagebién
- Julián Alberto Herrera Murgueitio
- José Said Sánchez Martínez
- Magda Julissa Rojas Bahamón
- Elisa Saleme Naeme Cruz
- Liz Johanna Ortiz Laureano
- Freddy Mariñez Navarro
- María Isabel Erazo Cortés
- José María Mendoza Guerra
- Lina Fernanda Buchely Ibarra
- Christian Asinelli
- Javier Hurtado González
- Gerardo Aguilar Villegas

Revista de Administración Pública del GLAP RAP-GLAP



Public Administration and Policy Analysis in Latin America: Diffusion of Models and Resistance to Change.

Administración Pública y Análisis de Políticas Públicas en América Latina: Difusión de Modelos y Resistencia al Cambio.

Leonardo Secchi, Luciano Busarello, Nickolas Andrade de Assis, Flávio Facha Gaspar. Brasil.

Políticas públicas para adolescentes en conflicto con la ley penal en Santiago de Cali – Colombia.

Public Policies for Adolescents in Conflict with Criminal Law in Santiago de Cali – Colombia.

Chrystel Cataño Urquiza, Bairon Otálvaro Marín. Colombia.

Políticas públicas y retos fiscales del tercer sector en Puerto Rico.

Public Policies and Fiscal Challenges of the Third Sector in Puerto Rico.

Luz Mairym López Rodríguez. Puerto Rico.

Un análisis del proceso de vacunación contra la COVID-19 en Brasil a la luz de la actuación gubernamental y del arreglo federativo

An Analysis of Brazil's COVID-19 Vaccination Process in Brazil, Considering Governmental Behavior and Federal Arrangements.

Michelle Fernández. Brasil.

Crisis de civilización. Pandemia y reproducción sistémica.

Crisis of Civilization. Pandemic and Systemic Reproduction.

Patricio Rivas. Ecuador.

Editorial Fundación Cinara.