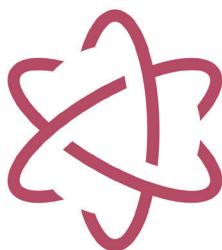




**Revista de Administración
Pública del GLAP**
RAP-GLAP

LAGPA

Latin American Group
for Public Administration



GLAP

Grupo Latinoamericano
por la Administración Pública



ISSN-E: 2590-5333 / volumen 5 número 9, 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 Pérez

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).

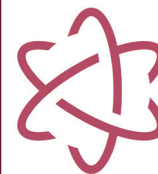
- The European Group for Public Administration (EGPA)
- International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA)
- Latin American Group for Public Administration (LAGPA)
- Asian Group for Public Administration (AGPA)

The International Institute of Administrative Sciences (IIAS) is an international non-profit organization with scientific purposes. IIAS is a federation of member states, national sections and academic research centers jointly elaborating public administration solutions to the policy challenges of the day. It has been established in 1930 and is headquartered in Brussels, Belgium.

The IIAS is also a holding of autonomous international and regional institutions (IASIA, EGPA, AGPA & LAGPA).

The international Institute of Administrative Sciences is a worldwide professional association in the field of governance. IIAS is committed to practice and promotes the highest standards of service for ourselves, our members and our partners.

<https://www.iias-iisa.org/page/ABOUT%20IIAS>



Contenido

Editorial

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

Artículos de Investigación Científica

Poder público municipal: A relação entre as medidas municipais de distanciamento social e a evolução da incidência de covid-19 na cidade de passos-mg

<i>Municipal Public Power: Relationship Between Municipal Social Distance Measures and the Evolution of the Incidence of COVID-19 in the Municipality of Passos-MG</i>	9
--	---

REINALDO ANTÔNIO BASTOS FILHO, MARISTELLA ROSSI TOMAZELI, ADRIANA PEREIRA COSTA,
JOÃO PAULO DE OLIVEIRA LOUZANO, HUGO MARQUES DA SILVA

Investigación en Administración Pública en México: análisis comparativo de tres revistas.

<i>Research in Public Administration in Mexico: Comparative Analysis of three Journals</i>	23
--	----

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ

Artículos de Reflexión

Ausencia de arreglos institucionales para enfrentar la pandemia, el caso de México (2020).

<i>Institutional arrangements absence to face the pandemic, the case of Mexico. (2020)</i>	41
--	----

CECILIA CADENA-INOSTROZA

Instituições Democráticas-Participativas: Fortalecimento das Escolas Públicas e Parceria em Momentos de Crise?

<i>Instituciones democrático-participativas: ¿fortalecer la escuela pública y la asociación en tiempos de crisis?</i>	55
---	----

MARINALVA COELHO DE SOUZA SENHORA, BRUNA COELHO MORENO SENHORA, SILVIA DA SILVA CRAVEIRO

Artículo de Revisión

Criminal Policy in Postmodern Contexts – A Breakdown of Natural Freedom's Limits

<i>Política Criminal en Contextos Postmodernos – una ruptura de los límites de la Libertad Natural</i>	73
--	----

EDGAR VARELA BARRIOS

Reseñas	86
--------------------------	----

Eventos	91
--------------------------	----

Instrucciones a los autores.	95
---	----



Editorial

Estimados lectores, primero que todo, queremos anunciar que esta novena edición corresponde al quinto volumen de la revista, que debía haber sido publicada el mes de diciembre del 2021, a pesar de las dificultades afrontadas, consecuencia de la nueva normalidad post-COVID, logramos publicarla meses después para no interrumpir este valioso trabajo que hemos desarrollado a lo largo de cinco años con el apoyo y colaboración de todos ustedes.

Un agradecimiento especial a los miembros del Consejo Directivo de LAGPA/IIAS, y a todos los académicos, profesores, funcionarios que forman parte de la red y aportan con su experticia y conocimiento para que esta revista RAP-GLAP prevalezca y siga creciendo en su proceso de calidad.

Dando prueba de esto, contamos en este número con la participación de varios exponentes latinoamericanos expertos desde México, Brasil, hasta Colombia. La primera contribución es la del Dr. en Economía Doméstica- UFV, Reinaldo Antonio Bastos Filho de Brasil, junto con los autores: Maristella Rossi Tomazeli - UEMG, Adriana Pereira Costa - UFV, João Paulo de Oliveira Louzano - UFV, Hugo Marques da Silva - UEMG, plantean el tema asociado con el COVID-19 y su relación con los decretos municipales de la ciudad de Passos, Minas Gerais, en su contribución a la revista llamada: ***Poder Público Municipal: A relação entre decretos Municipales e dados de COVID-19 na cidade de passos-MG. Brasil.*** Los profesores analizan la relación entre los decretos municipales publicados entre marzo de 2020 y abril de 2021 con los datos del COVID-19, en lo que respecta a las muertes y los positivos en la ciudad de Passos, Minas Gerais.

A su turno, el Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, José Juan Sánchez González (México), titulada: ***Investigación en Administración Pública en México: análisis comparativo de tres revistas.*** El autor aplica la metodología de Perry y Kramer (1986) que consistió en la medición de doce variables en artículos analizados de 1975-1984 en dos revistas en los Estados Unidos, *Public Administration Review* y *Administration & Society*. Aplicando el método comparativo con un análisis empírico fueron estudiadas las mismas variables en el periodo de 2004-2014, en tres revistas en México -Revista de Administración Pública, Revista IAPEM y Revista Gestión y Políticas Públicas-para comparar los resultados con el estudio de dichos autores, a fin de determinar las implicaciones en la investigación administrativa en México.

En otra temática, también del mismo país, la Dra. en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España, Cecilia Cadena Inostroza, nos presenta su artículo: ***La Ausencia de arreglos institucionales para enfrentar la pandemia, el caso de México (2020)***, donde se analizan motivaciones que impulsaron a diversos gobiernos para establecer medidas contra la pandemia provocada por el SARS-Cov2 en algunos países del mundo y en particular en México, en el año 2020, desarrollando el concepto de arreglos institucionales, como forma de actuar en países democráticos con apego a las reglas y al acuerdo entre diversos actores, ciudadanía incluida, para contrastarlo con las medidas establecidas por los gobiernos durante esta crisis. La autora concluye que tales medidas se apegan más a una forma de “acomodo” institucional, respetar algunas reglas e incluir a muy pocos

actores y en nombre de esas pocas reglas tomar decisiones que han puesto en riesgo la rendición de cuentas y otros procesos democráticos.

Enlazando el tema de la pandemia del COVID-19, que tanto ha impactado los sectores socioeconómicos a nivel mundial, encontramos en esta edición de la revista la temática del fortalecimiento de las instituciones democráticas participativas en momentos de crisis, con el artículo: ***Instituições Democráticas-Participativas: Fortalecimento das Escolas Públicas e Parceria em Momentos de Crise?*** de la profesora Marinalva Coelho de Souza Senhora, experta en Servicios públicos y Educación de ETEC – (CEPAM), de Brasil, Bruna Coelho Moreno Senhora - (UNIRIO), y Silvia da Silva Craveiro, Dra. en Administración Pública y Gobierno por la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo de la Fundación Getulio Vargas (EAESP(FGV)). Las autoras proponen un análisis de las instituciones democrático-participativas en las escuelas públicas de São Paulo: el funcionamiento, las potencialidades y la importancia de las acciones con la escuela para enfrentar la crisis educativa agravada por la pandemia del COVID-19. Dicho estudio se basa en una investigación exploratoria, con análisis de publicaciones, leyes e indicadores sobre el tema, y en la investigación cualitativa y cuantitativa.

En un plano más filosófico, el profesor Edgar Varela Barrios, de Colombia, Dr. en Administración – Opción Management de la Escuela de Altos Estudios de Montreal, Canadá, aborda los conceptos de criminalidad, el derecho natural, la libertad humana, y las problemáticas de la seguridad política criminal y dominación. Su artículo se titula: ***Public Policy, Criminal Policy and Domination: Limits to Natural Freedom***, en él, el profesor Varela analiza los retos que tiene hoy la libertad natural, para actuar fuera del control y la subordinación de los Estados territoriales, mostrando cómo desde las Políticas Públicas de seguridad ciudadana, desde las políticas de defensa de la soberanía, y desde las llamadas políticas criminales, se han implementado mecanismos alternativos de seguridad y control, que intentan garantizar la dominación desde el Estado, en el ejercicio de su soberanía, frente al auge del iusnaturalismo y la libertad natural humana.

En aras de seguir contribuyendo a las agendas actuales en Latinoamérica, la revista presenta temáticas que buscan dar respuesta a las problemáticas comunes en estos países, con el fin de aportar al buen funcionamiento de la gestión pública.

Les deseamos una buena lectura.

César Rojas Alfonso
EDITOR EN JEFE





Poder público municipal: A relação entre as medidas municipais de distanciamento social e a evolução da incidência de covid-19 na cidade de passos-mg

Municipal public power: relationship between municipal social distance measures and the evolution of the incidence of covid-19 in the municipality in the city of passos-mg

REINALDO ANTÔNIO BASTOS FILHO¹

MARISTELLA ROSSI TOMAZELI²

ADRIANA PEREIRA COSTA³

JOÃO PAULO DE OLIVEIRA LOUZANO⁴

HUGO MARQUES DA SILVA⁵

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de investigación científica.

Recibido: 04/11/2021

Revisado: 26/04/2022

Aceptado: 03/05/2022

Resumen

O objetivo geral desse trabalho foi descrever a relação entre as medidas municipais de distanciamento social publicados entre março de 2020 a abril de 2021 frente a evolução da incidência de COVID-19, no que se refere aos óbitos e positivados⁶, na cidade de Passos, Minas Gerais. Trata-se de um estudo de caso, de caráter descritivo e abordagem qualitativa. Para tanto, utilizou-se de dados secundários (documentos e planilhas oficiais), fornecidos pela secretaria de desenvolvimento da prefeitura de Passos-MG (2021). Ademais, utilizou-se da pesquisa bibliográfica para embasamento da revisão de literatura e discussões dos dados.

¹ Professor do Departamento de Administração da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Doutor em Economia Doméstica PPGED/UFV (2019), Mestre em Administração PPGAdm/UFV (2015), Especialista em Turismo e Hotelaria, na FACESMINAS (2021), Especialista em Gestão da Produção (2013) e Graduação em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa (2009), além de bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de Ouro Preto (2016). E-mail: reinaldo.filho@uemg.br

² Estudante do Curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais. E-mail: maristella.2199440@discente.uemg.br

³ Bacharel em Secretariado Executivo Trilíngue (Português, Inglês e Francês) pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Estudante de Design de Interiores na Universidade de Franca (UNIFRAN) e graduanda em Comunicação Social com habilitação em Publicidade e Propaganda na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). E-mail: adrianacostaufv@gmail.com

⁴ Professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Doutor em Administração na Universidade Federal de Viçosa (2019). Mestre em Administração com área de Concentração em Administração Pública (2016), pela Universidade Federal de Viçosa. Bacharel em Ciências Contábeis pela mesma instituição (2013). E-mail: jplouzano@gmail.com

⁵ Professor Universitário dos cursos de Administração, Gestão e Medicina. Coordenador do curso de Gestão Comercial na Universidade Estadual de MG - UEMG. Administrador de Empresas, Bacharel em Direito, Especialista em Gestão Financeira e Gestão Hospitalar. E-mail: hugo.uemg@gmail.com

Cómo citar: Bastos Filho, R., Rossi Tomazeli, M., Pereira Costa, A., De Oliveira Louzano, J., Marques Da Silva, H. (2021) Poder Público Municipal: Relação entre as Medidas Municipais de Distanciamento Social e a Evolução da Incidência de COVID-19 no Município na Cidade de Passos-Mg.

Revista de Administración Pública del GLAP, 5(9), páginas 9-22

⁶ Todas as vezes que aparecer no texto "Óbitos e positivados", diz respeito ao número de mortes e registros de casos positivos para COVID-19.

Os dados foram tabulados, sistematizados e expostos por meio de tabelas e gráficos. Os resultados apontam que os decretos são publicados, em maior quantidade e mais restritivos (em termos de distanciamento físico e funcionamento de comércio) de forma reativa ao aumento dos casos positivos e óbitos e não como ferramenta de prevenção a esses fatos.

Palavras-chaves: COVID-19, prefeituras municipais, decretos municipais, Passos-MG.

Resumen

El objetivo general de este estudio fue describir la relación entre las medidas municipales de distanciamiento social publicadas entre marzo de 2020 y abril de 2021 frente a la evolución de la incidencia de la COVID-19, con respecto a las muertes y positivos, en la ciudad de Passos, Minas Gerais. Se trata de un estudio de caso, de carácter descriptivo y de abordaje cualitativo. Para ello, se utilizaron datos secundarios (documentos y hojas de cálculo oficiales), proporcionados por la secretaría de desarrollo de la ciudad de Passos-MG (2021). Además, se utilizó la investigación bibliográfica para apoyar la revisión de la literatura y la discusión de los datos. Los datos fueron tabulados, sistematizados y expuestos a través de tablas y gráficos. Los resultados muestran que los decretos se publican, en mayor número y más restrictivos (en cuanto a distanciamiento físico y funcionamiento comercial) como reacción al aumento de casos positivos y defunciones y no como herramienta para prevenir estos hechos.

Palabras clave: COVID-19; ayuntamientos, decretos municipales, Passos-MG.

Abstract

The general objective of this study was to describe the relationship between municipal social distancing measures published between

March 2020 and April 2021 in the face of the evolution of the incidence of COVID-19, with regard to deaths and positives, in the city of Passos, Minas Gerais. This is a case study, with a descriptive character and a qualitative approach. For this purpose, secondary data (documents and official spreadsheets) were used, provided by the development department of the city hall of Passos-MG (2021). Furthermore, bibliographic research was used to support the literature review and data discussions. Data were tabulated, systematized and exposed through tables and graphs. The results show that the decrees are published, in greater numbers and more restrictive (in terms of physical distance and trade operation) in a reaction to the increase in positive cases and deaths and not as a tool to prevent these facts.

Keywords: COVID-19, City Halls, Municipal decrees, Passos-MG.

Introdução

A pandemia do COVID-19 teve seu primeiro caso confirmado no mundo entre novembro e dezembro de 2019, variando em duas datas: 17 de novembro de 2019, por parte do governo chinês, segundo informações exclusivas do South China Morning Post, e 08 de dezembro de 2019, sustentado pela Organização mundial da Saúde (OMS). De lá até o mês de julho de 2021, os dados oficiais mostram que o número de infectados está em torno de cento e oitenta e oito milhões de infectados no mundo (OMS, 2021). No Brasil, o primeiro caso confirmado data de 26 de fevereiro de 2020, sendo esse, um homem de 61 anos que havia viajado para a Itália. No dia 2 de julho de 2021, o Brasil registra aproximadamente 18 milhões e 622 mil casos (BRASIL, 2021).

Com isso, no que diz respeito às medidas internas, o Ministério da Saúde do Brasil definiu o monitoramento da doença a partir da adoção de uma ferramenta de classificação com três níveis – Alerta, Perigo Iminente e Emergência

em Saúde Pública – que determinaria as ações a serem desenvolvidas com o mesmo caminho utilizado em várias partes do mundo como resposta a crise sanitária. Além disso, devido ao seu fácil contágio, foi necessária a implantação de medidas restritivas ao trânsito de pessoas, fechamentos de estabelecimentos e escolas, dentre outros órgãos (BRASIL, 2020).

Dessa forma, a partir das medidas tomadas pela Organização Mundial da Saúde, decretando a pandemia, no Brasil diversos municípios (na pessoa do prefeito) e estados (na pessoa do governador) iniciam suas regulamentações por meio de decretos, como a restrição de entrada e saída de pessoas nos seus territórios, a fim de que pudessem conter a proliferação da covid-19 (CAVALCANTE, 2020).

Em outras palavras, como tido por SCHMIDT; MELLO e CAVALCANTE (2020), frente a situações de crise ao redor de todo mundo, como a pandemia de Covid-19, por exemplo, é necessário fortalecer as discussões sobre a capacidade governamental de apresentar respostas adequadas ao número crescente de demandas muito peculiares que devem estar presentes nas estratégias de atuação estatal sobre os efeitos decorrentes de situações desse tamanho e dessa complexidade.

Dito isso, questiona-se: Como o poder público municipal, com sua autonomia, respondeu ao

aumento de casos e mortes na pandemia? Para responder a essa pergunta essa pesquisa tem como objetivo geral, descrever a relação entre as medidas municipais de distanciamento social publicados entre março de 2020 a abril de 2021 frente a evolução da incidência de COVID-19, no que se refere aos óbitos e casos positivados, na cidade de Passos-MG.

Para tanto, esse trabalho se divide em 6 partes, sendo a primeira essa introdução, seguida pela revisão de literatura, na terceira parte apresenta-se os procedimentos metodológicos, seguida pela quarta parte, qual seja os resultados e discussões, na quinta parte as considerações finais e por fim, as referências bibliográficas.

Revisão de literatura

Caracterização da cidade em estudo: Passos, Minas Gerais

Segundo a Prefeitura de Passos (2021), hoje com 163 anos, Passos se destaca como polo regional, possuindo uma economia baseada principalmente na agropecuária, no agronegócio, em pequenas indústrias de confecções e móveis, além de um forte setor de serviços. Nos transportes, a cidade é servida principalmente pelas rodovias MG-050 e pela BR-146. A cidade faz limite com municípios como: São João Batista do Glória, Cássia, Alpinópolis, Bom Jesus da Penha, Jacuí, Itaú de Minas e Fortaleza de Minas.

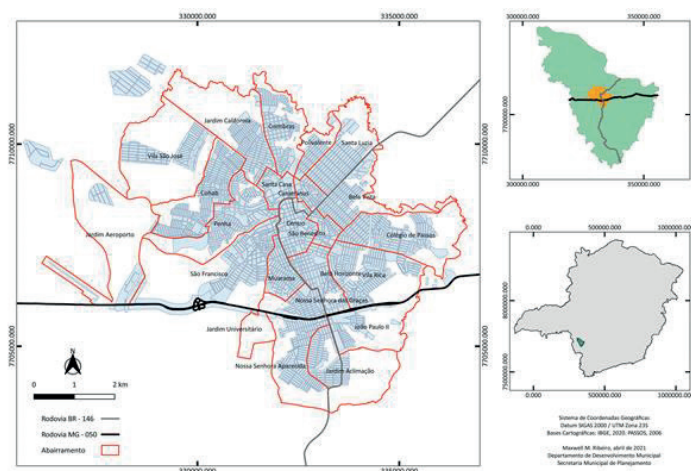


Figura 1: Mapa de abairramento do município de Passos, MG.

Fonte: Departamento de desenvolvimento municipal de Passos-MG, 2021.

Atualmente, Passos apresenta uma população estimada em 115.337 habitantes segundo o IBGE (2020), com densidade demográfica 79,44 hab/km² (IBGE, 2010), distribuído em uma área territorial de 1.338,070 km² (IBGE, 2019).

A cidade, segundo dados da Prefeitura de Passos (2021), conforme figura 1 acima, se divide em 23 bairros, são eles: Santa Casa, Belo Horizonte, Nossa S. das Graças, Cohab, Nossa S. de Lourdes, São Benedito, Bela Vista, Muarama, Santa Rita, Colégio de Passos, Polivalente, Coimbras, Canjeranus, Penha, Vila Rica, Vila São José, Santa Luzia, Jardim Aclimação, Jardim Califórnia, Jardim aeroporto, Jardim Universitário, João Paulo II e Nossa S. Aparecida.

A escolha de tal cidade se deu por dois motivos, o primeiro foi por facilidade de acesso aos dados, uma vez que reside e leciona na Universidade do Estado de Minas Gerais, unidade Passos-MG. O segundo, diz respeito a agenda de pesquisa, sobre temática segregação que se dedica desde 2015. Além disso, conforme dito acima, a cidade de Passos é caracterizada como uma cidade polo na região.

Pandemia no Brasil

O vírus que causa a doença, não é chamado de COVID-19, como tem sido confundido por algumas pessoas, o vírus causador da doença é denominado SARS-CoV2 e foi descoberto no final do ano de 2019. Os sintomas da doença em muitos casos não se mostram graves, e em grande parte dos contaminados se apresentam como uma doença respiratória leve, porém no chamado grupo de risco (idosos, obesos, pacientes oncológicos ou com algum outro histórico de doença crônica ou respiratória), apresentam-se complicações, podendo ser fatal. Um dos agravantes da doença é justamente o fato de muitos casos não apresentarem complicações maiores, gerando um relaxamento por parte da população quanto aos cuidados (RIBEIRO *et al.*, 2020).

Há outros problemas além dos citados acima, como por exemplo a sensibilidade do teste. Uma vez que mesmo a detecção do vírus pelo teste RT-CPR (*Reverse Transcriptase-Polymerase Chain Reaction* em inglês, ou transcrição reversa seguida da reação em cadeia da polimerase) ter sido mostrada em estudo como sendo de eficácia entre 61% a 70%, devido a erros ou baixa carga viral de material genético. Pela tomografia computadorizada também não fica clara a real enfermidade do paciente. Assim, ocorre um cenário de subnotificação, onde casos de COVID-19 podem ser diagnosticados como outro tipo de pneumonia viral, uma vez que a tomografia não é específica, apesar da alta sensibilidade (RIBEIRO *et al.*, 2020).

Ademais, por ter fácil contágio, e lenta imunização devido à excessiva demanda e baixa oferta de vacina por parte dos laboratórios fabricantes, no Brasil, por muitos meses, adotou-se o modelo de isolamento social horizontal, ou supressão, que também é chamado de quarentena para facilitar a comunicação com a população, mesmo possuindo um significado diferente. Em outras palavras, a quarentena é considerada uma prática que é executada desde o século XIV para evitar a propagação de doenças contagiosas.

Entendendo o impacto sobre a economia, em meados de 2019 foi adotada, conforme dito acima, a supressão ao invés da mitigação, que por sua vez é entendido como isolamento social vertical. Diferente da Supressão, na mitigação, se enxerga a não necessidade de parar as atividades, mas sim fortalecer a imunidade das pessoas para que assim ocorra um declínio na pandemia (SCHUCHMANN *et al.*, 2020).

Já em 2021, após meses de supressão, e com a chegada de algumas vacinas no mercado, segundo a secretaria de Estado de Minas Gerais (2021), e cumprindo os planos nacional e estadual de vacinação, Passos-MG foi o primeiro município da área da Regional de Saúde a aplicar a primeira dose do imunizante, entre os dias 20 e 24 de janeiro de 2021. O médico Mário Neves de

Castro, 80 anos, que atua na Unidade de Pronto Atendimento (UPA), foi escolhido pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) para iniciar a campanha na cidade. Poucos dias antes, no dia 17 de janeiro de 2021, segundo a Secretaria de Estado de saúde de São Paulo (2021) a enfermeira Mônica Calazans, 54, foi a primeira brasileira, fora dos estudos clínicos, imunizada com a vacina do Butantan contra a COVID-19 no país.

Mesmo antes de Passos-MG ter aplicado a primeira dose, muitos estudos já mostraram a importância das vacinas no combate ao vírus, porém, sem o auxílio de outras medidas, como uso de máscara, de álcool gel 70% e medidas de isolamento físico (todas essas medidas, em sua maioria, impostos e aplicados, no Brasil, por meio de decretos federais, estaduais e municipais) o processo de contenção do vírus se torna muito mais demorado (OPAS, 2020; CARVALHO, LIMA, 2021; XIMENES *et al*, 2021; KERR *et al.*, 2021).

Decretos municipais em momento de Covid-19

Segundo Siqueira e Tatibana (2021) o momento pandêmico vivido trouxe consigo uma série de mudanças em vários cenários. Para os autores, percebe-se mudanças no cenário político, econômico e no jurídico. Dentre tais mudanças, observa-se edições de leis com objetivo de regulamentar medidas para enfrentar a pandemia seja no âmbito federal, na edição da Lei n. 13.979/2020, seja nos âmbitos estaduais e municipais.

Diante disso, entendendo essas mudanças legislativas, o Supremo Tribunal Federal se posicionou em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6341, no sentido favorável, entendendo que estados e municípios também podem adotar medidas no enfrentamento da pandemia. Tal análise foi realizada pelo Poder Judiciário e não pelo Poder Legislativo e acarretou efeitos diretos nas políticas adotadas para combater a COVID-19 em estados e municípios brasileiros (SIQUEIRA; TATIBANA, 2021).

Assim sendo, e entendendo que a pandemia do novo coronavírus tem alta taxa de letalidade e rápida propagação entre as pessoas, se comparada à gripe comum, além de levar muitos casos à unidade de tratamento intensivo (UTI), torna-se necessário medidas e atitudes por parte de governos nacionais na tentativa de contenção e prevenção da doença (KOMATSU; FILHO, 2020).

Nesse sentido, estados e municípios, com a declaração da Organização Mundial Saúde sobre a pandemia, adotam políticas de distanciamento físico que restringiram atividades econômicas e sociais, buscando conter a disseminação do vírus. Assim, percebe-se no Brasil um caminho para solucionar o problema na descentralização de políticas, e na prática, essas medidas se alteram de acordo com as escolhas do governante local (Siqueira; Tatibana, 2021). Uma dessas medidas é a adoção e promulgação de decretos municipais, fato esse que é analisado nessa pesquisa.

Como dito acima e de acordo Moraes (2020a) mesmo que a implantação de medidas de isolamento físico no Brasil tenha ocorrido de forma descentralizada, os governos estaduais e as prefeituras das capitais adotaram políticas em grande medida semelhantes. Todos optaram, por exemplo: em suspender aulas. Além disso, quase todos estados e municípios, suspenderam eventos, restringiram atividades comerciais não essenciais e mantiveram bares e restaurantes apenas para *delivery* ou retirada no local. O efeito final do processo de descentralizado foi de certa forma significativa, principalmente na contenção e circulação, ainda mais rápida, do vírus.

Ainda de acordo com o mesmo autor (MORAES, 2020a), tais medidas foram adotadas mesmo com negativas por parte de grupos de pressão, membros da oposição e autoridades do Executivo e Legislativo federal, o que de certa forma, demonstrou o poder, mesmo que parcial, que governos estaduais e prefeituras brasileiras têm para resolver esse tipo de situação.

Por fim, em outro estudo de Moraes (2020b) com um olhar focado em decretos estaduais e de suas respectivas capitais (Municípios), ao fazer essa análise comparativa concluiu-se que os estados do Acre, Alagoas, Ceará, Goiás, Maranhão, Pernambuco, Santa Catarina e Sergipe foram os que adotaram medidas legais mais restritivas. Tendo isso em mãos, o autor comparou as medidas legais realizadas e decretadas nas capitais, e contrariamente, as medidas mais restritivas foram adotadas por Belo Horizonte, Boa Vista, Cuiabá, João Pessoa, Porto Alegre, Porto Velho, Rio de Janeiro e Teresina. Dessa forma os dados indicaram que a relação entre as políticas dos estados e as das capitais tende a ser inversa. Concluiu-se portanto que medidas mais restritivas em uma capital, por exemplo, tendem a estar associadas a medidas menos restritivas nos estados.

Segundo Moraes (2020b, p.7) isso acontece por um dos seguintes motivos: “políticas não precisaram ser restritas nas capitais, pois políticas estaduais foram consideradas suficientes; ou políticas nas capitais precisaram ser restritas, pois as políticas estaduais foram consideradas insuficientes”.

Dessa forma, mesmo sendo um assunto ainda muito novo e em crescente discussão, os estudos mostram que medidas legais de distanciamento social, percebido na forma de decretos estaduais ou municipais, contribuíram para que o isolamento social se ampliasse, e consequentemente, salvasse muitas vidas.

Procedimentos Metodológicos

Para cumprir o objetivo geral dessa pesquisa, qual seja: descrever a relação entre as medidas municipais de distanciamento social publicados entre março de 2020 a abril de 2021 frente a evolução da incidência de COVID-19 (óbitos e positivos), na cidade de Passos-MG, a pesquisa se apresenta como um estudo de casos, de caráter descritivo e abordagem qualitativa. Para tanto, utilizou-se de dados secundários (documentos e

planilhas), fornecidos pela secretaria de desenvolvimento da prefeitura de Passos-MG (2021). Além disso, utilizou-se da pesquisa bibliográfica para embasamento da revisão de literatura e discussões dos dados.

Quadro 1: Síntese das categorias analíticas

Categorias	Variáveis	Indicadores	Fonte dos dados
Decretos Municipais	Decretos	Decretos publicados pela Prefeitura municipal de Passos-MG de março de 2020 a Abril de 2021.	Site da prefeitura municipal de Passos, 2021.
Dados sobre Covid-19	Óbitos	Número de Óbitos por bairro.	Dados cedidos pelo departamento de desenvolvimento Municipal de Passos, Minas Gerais, 2021. Dados Oficiais
	Positivos	Número de casos positivos por bairro.	

Fonte: Composição própria baseado em dados apresentados pela pesquisa, 2021.

A análise dos dados se deu por meio da tabulação, sistematizados e exposição de resultados em tabelas e gráficos. O quadro 1, acima, sintetiza as categorias analíticas dessa pesquisa, onde na primeira linha apresenta-se a descrição das informações. Na primeira coluna, por sua vez, apresentam-se as categorias de análise, quais sejam: Decretos municipais e dados sobre covid-19. Já na segunda coluna apresenta-se a variável “Decretos” e subdividiu-se a segunda categoria, “dados sobre covid-19” em duas variáveis de análise, são elas, dados sobre “óbitos” e dados sobre “casos positivos”. Em seguida, apresentam-se nas próximas duas colunas os dados utilizados e suas respectivas fontes.

Foram analisados 49 decretos municipais (quadro 2, abaixo), disponibilizados no site da Prefeitura de Passos-MG, a partir do primeiro dia de registro de casos positivos e óbitos, que se iniciou em março de 2020. Além disso, a prefeitura

disponibilizou uma planilha em Excel com todos os casos positivos e óbitos, confirmados ao longo do período de análise.

Com os documentos e planilhas em mãos, elaborou-se gráficos e tabelas que sintetizam os números absolutos quanto a decretos promulgados, e quantidade de positivos e óbitos por COVID-19 em Passos-MG. Vale lembrar que não se teve acesso aos números de vacinados no município a partir de janeiro de 2021, haja vista que o objetivo da pesquisa levava em consideração apenas os decretos e não as vacinas. A seguir, serão apresentados e discutidos os resultados dessa pesquisa.

Resultados e Discussões

Nesse momento do trabalho, apresenta-se e discute-se os achados da pesquisa. Para tanto, será exposto um quadro, uma tabela e uma figura que facilitaram as discussões dos achados. No quadro 2, abaixo, apresenta-se os 49 decretos analisados. Informações sobre o número do decreto e seu título estão dispostos na segunda coluna. Anteriormente, na primeira coluna, apresenta-se o mês de promulgação e lançamento do decreto. Por fim, na última coluna apresenta-se as informações mais relevantes no que diz respeito ao enfrentamento do COVID-19 na cidade de Passos-MG. As informações contidas na última coluna foram resumidas a partir do documento original, que era muito extenso e apresentado nesse trabalho. Para informações completas e detalhadas, sugere-se acesso a fonte original no site da Prefeitura Municipal de Passos-MG.

Quadro 2: Decretos municipais e ações relacionadas no combate ao covid-19

Mês	Decretos Municipais	Ações tomadas de maior impacto e aplicação de Distanciamento Físico
mar/20	Painel Covid - Decretos 1552.2020 - Otto Krakauer	Cessão gratuita do hospital Otto Krakauer.
	Painel Covid - Decretos 1536.2020 - Situação de emergência	Declarada Situação de emergência em saúde pública. Adoção de medidas para o enfrentamento do Covid-19, como exames médicos e investigações epidemiológicas, assuntos relacionados ao decreto serão tratados como emergenciais.
abr/20	Painel Covid - Decretos 1602.2020 - EAD Educação Municipal	Recesso escolar, teletrabalho, ensino remoto para escolas municipais, estaduais e de ensino superior. O distanciamento social começa a ser discutido.
mai/20	Painel Covid - Decretos 1635.2020 - Altera decreto 1631	Suspensão do decreto 1.601.
	Painel Covid - Decretos 1623.2020 - Altera decreto 1613	Todos aqueles diagnosticados com síndrome gripal leve serão considerados suspeitos de COVID-19.
	Painel Covid - Decretos 1620.2020 - Crédito adicional	Abertura de um crédito adicional em favor da Secretaria Municipal de Saúde.
	Painel Covid - Decretos 1613.2020 - Protocolo de testagens	Realização e distribuição dos testes rápidos do COVID-19.

Mês	Decretos Municipais	Ações tomadas de maior impacto e aplicação de Distanciamento Físico
jun/20	Painel Covid - Decretos 1689.2020 - Crédito especial	Abertura de um crédito adicional em favor da Secretaria Municipal de Saúde.
	Painel Covid - Decretos 1678.2020 - Comitê, Brigada, AMEG	Ratifica Situação de emergência em saúde pública; adoção de medidas para o enfrentamento do Covid-19. Execução do Plano Municipal de Prevenção e Contingenciamento do COVID-19 e da Brigada de Enfrentamento. vistoria dos estabelecimentos comerciais, orientando sobre os horários e novos decretos, acompanhará as pessoas em isolamento social, realização de barreiras sanitárias.
	Painel Covid - Decretos 1673.2020 – Cria dotação orçamentária	Criação de dotação consignada por meio de crédito especial.
	Painel Covid - Decretos 1674.2020 - Crédito adicional	Abertura de um crédito adicional em favor da Secretaria Municipal de Saúde.
	Painel Covid - Decretos 1656.2020 - Altera decreto 1613	Até dia 31/07/2020, testagem dos pacientes com síndrome gripal, como suspeitos de COVID.
	Painel Covid - Decretos 1657.2020 - Altera decreto 1541	Regras impostas para cerimônias religiosas, com finalização até as 20 horas, A higienização do ambiente deve ser realizada através de álcool 70%, que deve ser disponibilizado também em todas as entradas. A utilização de máscara é obrigatória para todos os presentes.
	Painel Covid - Decretos 1658.2020 – Altera decreto 1631	Suspensão do decreto 1.601.
jul/20	Painel Covid - Decretos 1755.2020 – Funcionamento comercial	Orientação do comércio acerca dos horários de funcionamento.
	Painel Covid - Decretos 1748.2020 – Adesão ao Minas Consciente	Adesão de Passos ao programa “Minas Consciente”, destinado a flexibilizar as medidas de isolamento e retomada parcial da economia.
	Painel Covid - Decretos 1725.2020 – Igrejas, bares e academias	Realização de cultos religiosos, estabelecimentos de academia e congêneres e bares, lanchonetes e restaurantes deverão funcionar até as 20 horas.
	Painel Covid - Decretos 1726.2020 – Kits de alimento	Fica autorizada a distribuição de kit de alimentos aos pais e responsáveis pelos estudantes de escolas públicas municipais, de acordo com os critérios de renda e número de crianças e adolescentes nos lares.
	Painel Covid - Decretos 1715.2020 – Cria dotação orçamentária	Criação de dotação consignada por meio de crédito especial.
	Painel Covid - Decretos 1717.2020 – Crédito adicional	Abertura de um crédito adicional em favor da Secretaria Municipal de Saúde.
	Painel Covid - Decretos 1713.2020 – Horário de funcionamento até 18h	Bares e lanchonetes deverão funcionar até as 18 horas e o consumo de bebidas alcoólicas nas vias públicas fica proibido após as 18 horas.
	Painel Covid - Decretos 1698.2020 – Igrejas, bares e academias	Realização de cultos religiosos e estabelecimentos de academia e congêneres deverão funcionar até as 20 horas e bares, restaurantes e lanchonetes deverão funcionar até as 18 horas.

Mês	Decretos Municipais	Ações tomadas de maior impacto e aplicação de Distanciamento Físico
ago/20	Painel Covid - Decretos 1800.2020 – Adoção de Onda Amarela	O município mantém adesão ao plano Minas Consciente.
	Painel Covid - Decretos 1793.2020 – Altera decreto 1678	Realização de cultos religiosos, estabelecimentos de academia e congêneres e bares, lanchonetes e restaurantes deverão funcionar até as 22 horas. Permanece proibido o consumo de bebidas alcoólicas em vias públicas.
	Painel Covid - Decretos 1791.2020 – Cria dotação orçamentária	Criação de dotação consignada por meio de crédito especial.
	Painel Covid - Decretos 1792.2020 – Crédito adicional	Abertura de um crédito adicional em favor da Secretaria Municipal de Saúde.
	Painel Covid - Decretos 1772.2020 – Manutenção do Minas Consciente	Liberação do funcionamento dos clubes, academias e atividades de lazer.
	PainJ2:J27el Covid - Decretos 1763.2020 – Adoção de Onda Amarela	Adoção da Onda Amarela. Não deverão ser realizadas festas, reuniões ou qualquer tipo de aglomerações.
	Painel Covid - Decretos 1760.2020 – Crédito adicional	Abertura de um crédito adicional em favor da Secretaria Municipal de Saúde.
	Painel Covid - Decretos 1761.2020 – Crédito adicional	Abertura de um crédito adicional em favor da Secretaria Municipal de Saúde.
	Painel Covid - Decretos 1762.2020 – Autorização especial de funcionamento	Funcionamento do comércio de um modo geral, em virtude do dia dos pais, poderá se estender até as 18h
set/20	Painel Covid - Decretos 1805.2020 – Altera decreto 1678	Os estabelecimentos comerciais seguirão as regras do plano Minas Consciente, caso sejam descumpridas, pagarão multa de R\$5.000,00.
out/20	Painel Covid - Decretos 1902.2020 – Altera decretos 1678, 1805 e 1867	As aulas serão mantidas de maneira remota, festas e eventos serão permitidas para até 100 pessoas, em bares e restaurantes, até 6 pessoas serão permitidas na mesma mesa.
nov/20	Nenhum	
dez/20	Nenhum	
jan/21	Painel Covid - Decretos 147.2021 – Adequação Terceira Fase Minas Consciente	Município permanece na onda vermelha, com todos os estabelecimentos seguindo as medidas de proteção, como uso de máscaras e distanciamento, além da utilização de álcool 70%. O distanciamento entre as pessoas passa a ser de 3 metros, 30 pessoas por evento realizado e protocolo restritivo.
	Painel Covid - Decretos 131.2021 – Adesão ao Minas Consciente	O plano Minas Consciente deve continuar sendo seguido pelo município.
	Painel Covid - Decretos 132.2021 – Adota Onda Vermelha	Passos adota a onda vermelha, apenas as atividades essenciais são permitidas.
	Painel Covid - Decretos 084.2021 – Revoga Decreto nº 026	Ficam proibidas festas e qualquer tipo de aglomeração, bares, restaurantes e lanchonetes funcionarão até as 18h

Mês	Decretos Municipais	Ações tomadas de maior impacto e aplicação de Distanciamento Físico
jan/21	Painel Covid - Decretos 026.2021 – Estabelece medidas de enfrentamento ao COVID	Ficam proibidas festas e qualquer tipo de aglomeração, bares, restaurantes e lanchonetes funcionarão com 50% da capacidade. Os demais decretos permanecem os mesmos.
	Painel Covid - Decretos 019.2021 – Altera Decreto nº1.995	Bares, restaurantes e lanchonetes deverão manter 50% da capacidade, até as 23 horas. Academias e ginásios funcionaram até 20 horas.
fev/21	Painel Covid - Decretos 178.2021 – Adoção Onda Amarela	Os estabelecimentos comerciais deverão obedecer os protocolos sanitários, com distância de 1,5 metros, e 100 pessoas por evento, o funcionamento de bares, lanchonetes e restaurantes fica restrito até as 00:00 horas. Os demais artigos permanecem os mesmos.
	Painel Covid - Decretos 163.2021 – Adoção Onda Amarela	Passos adota a onda amarela, com flexibilização das atividades econômicas, ficam proibidas festas e eventos que promovam a aglomeração, o funcionamento de bares, lanchonetes e restaurantes fica restrito até as 00:00 horas e no período do carnaval não serão permitidas festas e aglomerações.
mar/21	Painel Covid - Decretos 223.2021 – Altera Decreto nº 222	Funcionamento das atividades não essenciais ficam restritas até as 20:00 horas.
	Painel Covid - Decretos 222.2021 – Suspensão das Atividades Econômicas	Todas as atividades econômicas serão suspensas, funcionando somente através de delivery, com aplicação de multa, suspensão de alvará de funcionamento e interdição dos estabelecimentos que não respeitarem os protocolos. Somente os serviços essenciais deverão permanecer abertos.
	Painel Covid - Decretos 210.2021 – Adoção da Onda Roxa	O município adota a onda roxa, onde somente a prestação de serviços essenciais devem ser mantidos, além de restrição dos horários de funcionamento, até as 20:00 e após esse horário, somente atendimentos por delivery.
	Painel Covid - Decretos 203.2021 – Prorroga a Onda Vermelha	O município prorroga a onda vermelha.
	Painel Covid - Decretos 191.2021 – Adoção Onda Vermelha	Passos adota os protocolos da onda vermelha, onde bares, restaurantes e lanchonetes funcionarão até as 23:30 horas, em lojas e departamentos, deverão permitir até 10 clientes, em concordância com todos os protocolos do plano Minas Consciente.
abr/21	Painel Covid - Decretos 257.2021 – Altera artigo 8º do Decreto 247.2021	O funcionamento de bares e restaurantes fica restrito até as 00:00.
	Painel Covid - Decretos 251.2021 – Altera Artigo 7º do Decreto 247.2021	Eventos e festas devem ser realizados com até 30 pessoas.
	Painel Covid - Decretos 247.2021 – Protocolos da Onda Vermelha	Passos adota os protocolos da onda vermelha, onde bares, restaurantes e lanchonetes funcionarão até as 22:00 horas, em lojas e departamentos, deverão permitir até 10 clientes, em concordância com todos os protocolos do plano Minas Consciente.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa, 2021.

Após análise dos decretos aqui apresentados, percebe-se que no ano de 2020 houve apenas uma adoção de onda amarela, de acordo com determinações do “Minas Consciente”. Segundo o Governo

do estado de Minas Gerais, por meio da secretaria de desenvolvimento econômico e de saúde, o “Minas Consciente” foi baseado nas informações fornecidas por várias instituições e entidades de classe, objetivando auxiliar todos os municípios do estado na luta contra o vírus e na contenção da pandemia do COVID-19. O plano se divide em 4 ondas: Verde, Amarela, Vermelha e Roxa, sendo a verde a mais branda e mais flexível e a roxa a mais extrema e com maiores restrições (Minas Gerais, 2021). Segundo o plano, diferente das outras ondas, no que se refere a onda Roxa, “o caráter é impositivo e se deve ao risco de saturação e à necessidade de reestabelecer a capacidade de assistência hospitalar para não comprometer a rede assistencial em todo o estado” (Minas Gerais, 2021, on-line).

Já no ano de 2021 em 4 meses de análise, janeiro a abril, tivemos a promulgação de 3 decretos que aderiram a onda Vermelha, 1 decreto voltando a onda amarela e 1 aderindo a onda roxa, conforme tabela, 1 abaixo. Em suma, em todos os meses analisados do ano de 2021, houve adoção de alguma onda do “Minas Consciente”.

A tabela 1, abaixo, apresenta em 5 de suas linhas uma cor específica (Amarela, Vermelha ou Roxa), e essa cor representa a onda aderida naquele mês. Por exemplo: em agosto de 2020 foi promulgado por meio de decreto municipal a institucionalização da onda amarela no município, com suas devidas restrições, conforme quadro 1, acima.

Tabela 1: Número de decretos municipais, ações relacionadas ao distanciamento físico e onda do Minas consciente aderida

Meses do Ano	Nº de decretos	Houve distância física no decreto?	Qual o tipo de Onda decretado?
Março 2020	2	Não	Situação de emergência
Abril 2020	1	Sim	Nada
Mai 2020	4	Sim	Nada
Junho 2020	7	Sim	Nada
Julho 2020	8	Sim	Nada
Agosto 2020	9	Sim	Onda Amarela
Setembro 2020	1	Sim	Nada
Outubro 2020	1	Sim	Nada
Novembro 2020	0	Não	Nada
Dezembro 2020	0	Não	Nada
Janeiro 2021	6	Sim	Onda Vermelha
Fevereiro 2021	2	Sim	Onda Amarela
Março 2021	5	Sim	Onda Roxa
Abril 2021	3	Sim	Onda Vermelha
Total	49		

Fonte: elaboração própria com base em dados da Pesquisa, 2021.

Analisando os 49 decretos (documentos) e posteriormente apresentando-os no Quadro 2 e Tabela 1, acima, verifica-se que nos meses de novembro e dezembro de 2020, não houve promulgação e publicação de qualquer decreto relacionado ao enfrentamento do COVID-19. E para além desses dois meses sem decretos, mesmo declarando situação de emergência em saúde pública no mês de março de 2020, não houve restrições e medidas de distanciamento físico no decreto. Em suma, em termos de ações que aplicassem medidas de distanciamento físico, apenas no primeiro mês de análise (março de 2020) e nos meses de novembro e dezembro de 2020 (meses sem decreto) não houve tais medidas, em todos os outros meses, seja 2020 ou 2021, houve imposição de restrição.

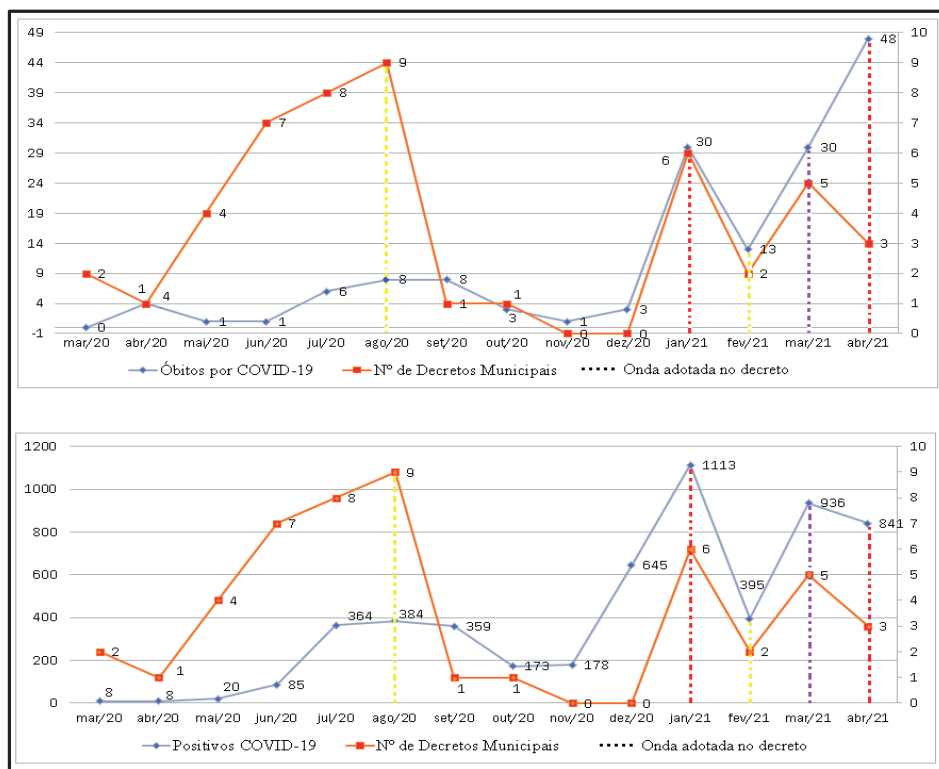


Figura 1: Óbitos por Covid-19, Positivos Covid-19 e Ondas adotadas no Decreto Municipal.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa, 2021.

Ademais, pela análise dos decretos, percebe-se que no ano de 2021 em todos os 4 meses de análise (janeiro, fevereiro, março e abril) houve adesão a uma onda, seja onda amarela, vermelha ou roxa do Minas Consciente, e promulgado em forma de decretos. Percebe-se que há uma relação clara no aumento de casos positivos e mortes no ano de 2021 e da aderência às ondas, conforme figura 1, abaixo.

Os dados da figura 1, acima, apresentam dois gráficos que expõem conjuntamente números de decretos municipais promulgados em Passos-MG (cor laranja), juntamente aos casos que vieram a óbito, no gráfico superior, e aos casos positivos, no gráfico inferior (cor Azul). Além disso, apresenta-se ao mesmo tempo, os meses que adotaram as ondas do Minas Consciente (linhas tracejadas na vertical nas cores: Amarela, Vermelha e Roxa).

Percebe-se, analisando os gráficos da figura 1 acima, que o número de decretos sofre um grande aumento a partir do mês de abril de 2020

e continua em crescimento até o mês de agosto de 2020, sendo esse último, o mês com o maior número de decretos lançados e promulgados. Ao mesmo tempo, percebe-se que nestes mesmos meses (abril, maio, junho, julho e agosto) há crescimento tanto de números de positivos, quanto de óbitos na cidade.

Percebe-se também, que somente com a rigidez das restrições, por meio da adoção da onda amarela, é que houve contenção do vírus, seja nos dados de positivos, seja no número de óbitos nos três meses que se seguiram. Por outro lado, quando houve a flexibilização, nos meses de novembro e dezembro de 2020, meses que não houve promulgação de nenhum decreto, percebe-se o maior aumento até então do número de positivos e óbitos na somatória de dezembro de 2020 e janeiro de 2021.

Tais números ainda revelam que esse aumento nos positivos e óbitos, confirmado em janeiro, fez com que um decreto ainda mais rígido fosse lançado, adotando assim, pela primeira vez no

município, a onda vermelha. O efeito desse decreto já é percebido no mês de fevereiro, com considerável baixa nos casos positivos e óbitos. Porém, novamente, percebe flexibilização ou abrandamento das restrições em fevereiro, com promulgação de redução da onda vermelha para amarela, e novamente, percebe-se aumento dos casos positivos e óbitos após essa decisão, no mês de março de 2021.

Percebendo novamente o aumento no mês de março de 2021, o governo do estado de Minas Gerais, impõe em alguns municípios, dentre eles Passos, a onda roxa, a mais impositiva e restritiva do “minas consciente”. Mais uma vez a promulgação de um decreto restritivo fez com que reduzisse os casos positivos, mas não os óbitos. Entretanto, não há dados suficientes para explicar o aumento de óbitos.

Por fim, a figura sintetiza o efeito dos decretos sobre os casos positivos e óbitos na cidade de Passos, revelando que quando há mais restrições e adoção das ondas mais rígidas, há redução de óbitos e positivo no mês seguinte. Ou seja, assim como Moraes (2020b) traz em seu estudo, os decretos ampliam o distanciamento social e consequentemente, evita contágio e mortes decorrentes do vírus.

Além disso, podemos inferir também, de acordo com os dados, que os decretos ao invés de serem promulgados antecipando o fato ou para prevenir os contágios e as mortes, são lançados por outro lado, como reação ao aumento dos casos, buscando frear um aumento que poderia ser ainda maior, do que os registrados até aquele momento.

Considerações Finais

A presente pesquisa cumpre o seu objetivo e avança trazendo revelações importantes para o entendimento, ilustração e debates sobre o efeito dos decretos municipais no aumento ou redução de casos positivos e óbitos na cidade estudada, uma vez que faz uma sistematização dos dados fornecidos pelos órgãos oficiais e discute

as implicações desses dados em conjunto. Essa sistematização, através da correlação e junção de múltiplos dados se mostra muito útil para entendimento do problema e ao mesmo tempo possibilita informações e direcionamentos para resolução do mesmo.

Ademais, com a sistematização e discussões dos dados gera-se informações e resultados que podem auxiliar no planejamento e elaboração de ações, pelo poder público municipal, que sejam mais assertivas no combate ao COVID-19, haja vista a importância que os decretos mais rígidos apresentaram frente à redução dos casos positivos e óbitos.

Como limitação da pesquisa, pode-se apontar que não levou-se em consideração as doses de vacinas já aplicadas desde janeiro de 2021, ou seja, não há como apontar o seu efeito sobre os dados apresentados. Além disso, não houve informações suficientes para explicar o aumento de óbitos após o decreto que promulgava a onda roxa no último mês de análise, mesmo sendo a onda mais restritiva até então.

Como perspectivas de trabalhos futuros, recomenda-se que sejam incluídas as vacinações nas próximas análises em Passos-MG e em outros trabalhos que relacionem decretos municipais e casos de COVID-19. Uma vez que com a inclusão desses dados a pesquisa pode enriquecer ainda mais os resultados e discussões, e trazer uma perspectiva ainda mais clara sobre o problema a ser resolvido.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. (2021). Ministério da Saúde. Coronavírus Brasil. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>, Acesso em 12 de fevereiro de 2021.
- _____. (2020). Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19. Brasília: DF, fev.
- _____. (2020). Brasil confirma primeiro caso do novo coronavírus. Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/02/brasil-confir>

- ma-priprime-caso-do-novo-coronavirus 13 de setembro>. Acesso em 13 de set. de 2020.
- CARVALHO, J. C.; LIMA, M. F. G. (2021). Quais medidas de saúde pública são sugeridas para o combate ao covid 19 no público idoso?. In: Cavalli, A. S. et al. Envelhecimento baseado em evidências: Tendências e Inovações. - Campina Grande: Realize Editora. 1508 p.: il. color.p.371-387.
- CAVALCANTE, M. A. L. (2020). Lei 13.979/2020: estabelece medidas para enfrentamento do coronavírus (atualizada). Dizer o Direito. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2020/03/lei-139792020-estabelece-medidas-para.html>. Acesso em 21 de maio de 2020.
- IBGE-Cidades (2020). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/passos/pesquisa/36/30246>> . Acesso em: 20 nov. 2020.
- KERR, L.R.F.S. KENDALL, C., ALMEIDA, R.L.F.D, ICHIHARA, MY, AQUINO, E.M.L, SILVA, A.A.M.D, ... & BARRETO, M.L (2021). Covid-19 no Nordeste do Brasil: primeiro ano de pandemia e incertezas que estão por vir. *Revista de Saúde Pública*, 55.
- Komatsu, B. K.; Menezes-Filho, N. (2020). Simulações de Impactos da COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o Desemprego, Renda, Pobreza e Desigualdade. São Paulo: Policy Paper.
- Minas Gerais (2021). Secretaria de Saúde. Disponível em: <https://www.saude.mg.gov.br/parceiro/regionalizacao-pdr2/story/14135-distribuicao-das-doses-da-vacina-contr-a-covid-19-e-feita-com-sucesso-pela-regional-de-passos>. Acesso em: 02 de julho de 2021.
- _____. Secretaria de Desenvolvimento econômico. (2021). Disponível em: <https://www.mg.gov.br/minasconsciente/entenda-o-programa> Acesso em: 02 de julho de 2021.
- Moraes, R. F. D. (2020a). COVID-19 e medidas legais de distanciamento social: tipologia de políticas estaduais e análise do período de 13 a 26 de abril de 2020.
- _____. (2020b). Medidas legais de incentivo ao distanciamento social: comparação das políticas de governos estaduais e prefeituras das capitais no Brasil.
- Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS. (2020). Estrutura para a tomada de decisões: implementação de campanhas de vacinação em massa no contexto da COVID-19. 2020. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52284/OPASWFPLIMCOVID-19200016_por.pdf?sequence=5&isAllowed=y Acesso em: 02 de julho de 2021.
- Organização Mundial da Saúde – OMS. (2020). Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard.2020. Disponível em <<https://covid19.who.int/table>>. Acesso em 13 de set. de 2020.
- Prefeitura de Passos-MG. (2021) História. Disponível em: <https://www.passos.mg.gov.br/> Acesso em: 23 de junho de 2021.
- _____. (2021). Covid-19. Disponível em: <https://www.passos.mg.gov.br/> Acesso em: 23 de junho de 2021.
- RIBEIRO, Eliane Gusmão et al. Saúde mental na perspectiva do enfrentamento à COVID-19: manejo das consequências relacionadas ao isolamento social. *Revista Enfermagem e Saúde Coletiva-REVESC*, v. 5, n. 1, p. 47-57, 2020.
- SÃO PAULO. (2021). Secretaria de Saúde. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/noticias-coronavirus/primeira-vacinada-do-pais-enfermeira-monica-calazans-ajuda-a-salvar-vidas-em-sp/>. Acesso em: 02 de julho de 2021.
- SCHMIDT, F.; MELLO, J.; CAVALCANTE, P. Estratégias de coordenação governamental na crise da Covid-19. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>, 2020.
- SCHUCHMANN, Alexandra Zanella et al. Isolamento social vertical X Isolamento social horizontal: os dilemas sanitários e sociais no enfrentamento da pandemia de COVID-19. *Revista Brasileira de Saúde*, v. 3, n. 2, pág. 3556-3576, 2020.
- SIQUEIRA, D. P.; TATIBANA, C. A. (2021). COVID-19, idoso e a liberdade de locomoção: uma análise do decreto municipal n. 21.118/20 de São Bernardo do Campo à luz dos direitos de personalidade. *Revista Jurídica (FURB)*, v. 24, n. 55 (2020), p. 9215.
- YIN, ROBERT K. Estudo de Caso-: Planejamento e métodos. Bookman editora, 2015.
- XIMENES, R. A. D. A., ALBUQUERQUE, M. D. F. P. M. D., MARTELLI, C. M. T., ARAÚJO, T. V. B. D., MIRANDA FILHO, D. D. B., SOUZA, W. V. D., ... & BARRETO, M. L. (2021). COVID-19 no nordeste do Brasil: entre o lockdown e o relaxamento das medidas de distanciamento social. *Ciência & Saúde Coletiva*, 26, 1441-1456.



Investigación en Administración Pública en México: análisis comparativo de tres revistas.

Research in Public Administration in Mexico: comparative analysis of three journals

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de investigación científica

Recibido: 04/11/2021

Revisado: 04/04/2022

Aceptado: 03/05/2022

Resumen

El artículo aplica la metodología de Perry y Kramer (1986) que consistió en la medición de doce variables en artículos analizados de 1975-1984 en dos revistas en los Estados Unidos, *Public Administration Review* y *Administration & Society*. Su estudio concluyó que la investigación en administración pública: (1) había sido predominantemente aplicada; (2) no había sido acumulativa; y (3) carecía de apoyo institucional (Perry y Kraemer, 1986: 215). Aplicando el método comparativo con un análisis empírico fueron estudiadas las mismas variables en el periodo de 2004-2014, en tres revistas en México -*Revista de Administración Pública*, *Revista IAPEM* y *Revista Gestión y Políticas Públicas*-, para comparar los resultados con el estudio de dichos autores, a fin de determinar las implicaciones en la investigación administrativa en México. Los resultados del análisis empírico confirman los tres supuestos de Perry y Kramer (1986), con otras carencias metodológicas de investigación, escaso uso de análisis empíricos, así como el predominio de la solución de problemas, que hacia la orientación a la teoría.

Palabras clave: administración, investigación y desarrollo, análisis comparativo, necesidades de investigación.

Abstract

The article applies the methodology of Perry and Kramer (1986), which consisted of measuring twelve variables in articles analyzed from 1975-1984 in two journals in the United States,

¹ Profesor de Tiempo Completo definitivo en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), en el Centro Universitario Zumpango y Profesor de Asignatura en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la (UNAM); Doctor en Administración Pública por la (UNAM). Cuerpo Académico: "Administración Pública, Política y Gobierno", grado: consolidado, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Es Investigador nacional nivel II del SNI. E-mail: jjsanchezg@uaemex.mx

Cómo citar: Sánchez González, J.J. (2022). (2020). Investigación en Administración Pública en México: análisis comparativo de tres revistas.

Revista de Administración Pública del GLAP, 5(9), páginas 23-40

Public Administration Review and Administration & Society. Their study concluded that public administration research: (1) had been predominantly applied; (2) had not been cumulative; and (3) it lacked institutional support (Perry and Kraemer, 1986: 215). Applying the comparative method with an empirical analysis, the same variables were studied in the period 2004-2014, in three journals in Mexico -Revista de Administración Pública, Revista IAPEM and Revista Gestión y Políticas Públicas-, to compare the results with the study of these authors, in order to determine the implications in the administrative investigation in Mexico. The results of the empirical analysis confirm the three assumptions of Perry and Kramer (1986), with other methodological research shortcomings, little use of empirical analysis, as well as the predominance of problem solving, which was oriented towards theory.

Words keys: administration, research and development, comparative analysis, research needs.

Introducción

El objetivo del artículo es aplicar la metodología de Perry y Kramer (1986, pp. 215-226 y 1999, pp. 451-481) que consistió en la medición de doce variables: (1) año; (2) volumen; (3) número; (4) título; (5) autor (es); (6) Afiliación (es) institucional (es); (7) Tema; (8) Fuente de apoyo a la investigación; (9) Etapa y propósito de la investigación; (10) Metodología de la investigación; (11) Método del análisis empírico; y (12) Foco. El análisis fue realizado en dos revistas especializadas en Administración Pública en los Estados Unidos -*Public Administration Review* y *Administration & Society*- en un periodo de nueve años (1975-1984). En nuestro estudio, fue aplicanda esta metodología en tres revistas de Administración Pública en México -Revista de Administración Pública (RAP), Revista IAPEM (RIAPEM) y Revista de Gestión y Políticas Públicas (RGPP)- en un periodo de once años

(2004-2014) para comparar los resultados de las variables establecidas con los resultados de Estados Unidos, con algunas ligeras diferencias propias de las revistas mexicanas y con el fin de contrastar las semejanzas y diferencias en la investigación del caso mexicano (Ver tabla No. 1, Análisis comparativo del estudio de Perry y Kramer con el de Sánchez y Morales). Partiendo del supuesto de que el estudio de la administración pública comparada permite mostrar que cada país tiene su propio nivel y características de desarrollo administrativo.

La investigación de la Administración Pública en los Estados Unidos tiene tres etapas claramente establecidas. En la primera, los historiadores suelen remontar sus orígenes modernos a la agitación por el escándalo, el despilfarro y la política en las ciudades de principios de siglo XX. Una de las reacciones fue la aparición de las oficinas de investigación municipal con patrocinio privado, originalmente dirigidas por la Oficina de Investigación Municipal de Nueva York (Mosher, 1956: 169). En esta etapa, Mosher (1956) destaca la fundación de la Asociación Internacional de Administradores de Ciudades y la mayoría de las otras sociedades profesionales de funcionarios públicos. También fue creada la Asociación de Investigaciones Gubernamentales y se desarrolló el Instituto de Investigaciones Gubernamentales (más tarde *Brookings Institution*) que hombres de estatura pionera en nuestro campo como Brownlow, Cleveland, Gulick, Meriam, Mosher, Upson, White, Willoughby y muchos otros (p. 170).

En la segunda etapa, derivado del rápido desarrollo de la Administración Pública fue el resultado de los experimentos de Hawthorne a principios de la década de 1930, que pusieron a la actividad en las ciencias del comportamiento; por los primeros experimentos en grupos de Kurt Lewin; por el keynesianismo que estimuló el interés de los economistas por la política pública y fiscal; por el descubrimiento de sociólogos como Max Weber y sus conceptos sobre la burocracia; así como por el redescubrimiento de

la política en la ciencia política e incluso en la administración pública. (Mosher, 1956: 173)

Una tercera etapa se desarrolló en la polemica sobre el tipo y calidad de la investigación en la Administración Pública en los Estados Unidos, fue más intensa como debate académico en la década de 1980 y que se prolongó en la década de 1990. En esta etapa puede caracterizarse bajo la óptica del positivismo y la predominancia de los métodos cuantitativos. Diversos especialistas aportaban sus hallazgos de investigación: McCurdy y Cleary (1984a y 1984b) con su análisis comparativo; White (1986 y 2013) con su afirmación de que existían tres tipos de investigación en el campo disciplinario; Perry y Kraemer (1986) con su examen de artículos en dos revistas; Adams y White (1996) posteriormente realizaba una evaluación de las disertaciones realizadas en Administración Pública en la *PAR* en el periodo 1979 a 1984; y Stallings y Ferris (1988) analizando artículos en la misma *PAR* en el ciclo 1940 a 1984 (Sánchez y Morales, 2019, pp. 31-32). En suma, la investigación de Perry y Kraemer (1986) fue elaborada bajo la lógica del positivismo que se comprueba con la medición de las variables de su ensayo.

Para McCurdy y Cleary (1984a) la investigación en las ciencias sociales difiere en grado de las ciencias naturales, debido a que la mejor forma de investigar los sucesos científicos es emulando la lógica y metodología de las ciencias naturales, bajo los criterios de validez, prueba de ensayo y causalidad, lo que permite una calidad en la investigación y en el desarrollo de la ciencia. Para estos autores, “La administración pública no se ha enfrentado a cuestiones básicas de investigación que deberían resolverse en un campo de estudio maduro” (McCurdy y Cleary, 1984a, p. 49). Para responder a estos autores, en un artículo posterior White (1986) sostiene que, los modelos de investigación basados en la experiencia administrativa son relativamente recientes dentro de la filosofía postempirista de la ciencia. Para White (1986) existen tres tipos de modelos de investigación social: positiva; interpretativa; y crítica. Cada modo de investi-

gación puede definirse brevemente de acuerdo con su propósito y lógica, como sus métodos de estudio (p. 15).

Mientras que la investigación de la Administración Pública en México ha seguido otros derroteros. En la exploración de fuentes de análisis sobre el estudio de la administración pública mexicana, existen algunas referencias básicas para indagar en torno a la investigación administrativa (Sierra, 1956, p. 67), (Chanes, 1979, p. 63 y 1993, p. 15), y (Guerrero, 1984, p. 208). Recientemente, se afirmaba que las instituciones de educación superior contribuyeron al desarrollo de la investigación en México por medio de publicaciones especializadas (Pardo y Berber, 2016, p. 18).² En otra disertación, se reflexionaba sobre las prácticas de investigación en la administración pública desarrolladas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM) en tesis doctorales y artículos divulgados en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (RM-CPyS) en un periodo de cinco años (2010-2014) en “las cuales se ubican dentro del positivismo a otros paradigmas alternativos que tienen una influencia importante en la generación del conocimiento y en la elección de los métodos de investigación” (Hernández, 2017, p. 89). Mientras que Montaña (2001) afirmaba que el tema de la investigación en administración había adquirido cierta importancia en nuestro país. Sin embargo,

2 La *Revista de Administración Pública* (RAP) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) desde la década de los cincuenta han publicado artículos relacionados con los cambios en la administración pública. Por su parte, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), por medio de sus revistas especializadas, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Polis*, respectivamente, han aportado a la investigación disciplinaria. De igual manera, *Foro Internacional* de El Colegio de México habían incluido temas político-administrativos. La aparición de algunas revistas especializadas sobre temas gubernamentales en recientes décadas como *Gestión y Política Pública* del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en los años noventa y desde el sector privado, la revista *Buen Gobierno* de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., han contribuido a ampliar la literatura sobre temas de administración pública.

estos esfuerzos resultan todavía muy incipientes, comparados con los otras disciplinas que gozaban de una mayor trayectoria histórica (p. 21).

Salvo estas referencias antes citadas, el tema de la investigación en el campo disciplinario en México, se encontraba en el abandono. Por este motivo, la justificación del artículo parte de una realidad concreta en México: la necesidad de contar con investigaciones en el campo disciplinario que nos permita conocer las condiciones de financiamiento, la elaboración de los proyectos de investigación, los contenidos y alcances de las investigaciones bajo la metodología de Perry y Kramer (1986 y 1999) con un enfoque comparativo y un análisis empírico con las bases de datos.

Marco teórico.

En el marco teórico de este ensayo existen dos posturas que deben revisarse para comprender el contexto en el que fue elaborada la propuesta de Perry y Kraemer (1986) en la investigación de la Administración Pública. La primera se relaciona con los enfoques epistemológicos más relevantes que se pueden resumir en dos: positivismo y pospositivismo (interpretativo), los cuales difieren en sus posturas teóricas. El segundo se refiere a los tipos de investigación -cuantitativa o cualitativa- que pueden describirse. De este modo, lo que sostenemos en este ensayo es que Perry y Kraemer (1986) realizaron un estudio positivista mediante una investigación cuantitativa y que sus supuestos son válidos en esta perspectiva epistemológica.

En primer lugar, para la tradición positivista el fin de la investigación es señalar explicaciones causales, partiendo del principio de una relación causa-efecto entre variables. Los investigadores buscan una explicación estructural y ajena al contexto, que permite generalizaciones y el descubrimiento de leyes universales de conducta. (De la Porta y Keating, 2013, p. 3). De acuerdo con Giannatasio (2008) el positivismo buscaba la causalidad en el pasado para aconsejar al responsable de la toma de decisiones. El debate comienza a complicarse cuando los detractores del

positivismo afirman que ellos solo consideran el lado descriptivo, los hechos del problema, e ignoran el lado del valor (p. 110). De hecho, académicos citados por Giannatasio (2008) como son Durning (1993), Denardt (1993), Bobrow y Dryzek (1987), y Kaplan (1963) sostienen que el positivismo proporciona poca ayuda para determinar las políticas públicas y es la raíz del para la toma de decisiones y la formulación de políticas. El problema con este aspecto del positivismo es que puede contener contradicciones internas que pueden paralizar lo práctico en la realización del análisis (Bobrow y Dryzek, 1987). Estas contradicciones incluyen la auto negación, descrito por Kaplan (1993) como autodestructivo, en el sentido de que las leyes generales prescritas por los positivistas en algún tiempo el futuro será negado por otras leyes (Kaplan, 1963). Otra contradicción es que la visión positivista del mundo es de causa y efecto y este determinismo está demasiado aislado (Giannatasio, 2008, p. 110), de la realidad que es estudiada.

Mientras que la postura pospositivista está basada en los avances de la filosofía de la ciencia pospositivista, White (2013) quién propone entonces seguir una vía diversa de la teoría del conocimiento en la Administración Pública, pero vincularla con la experiencia administrativa. Aquí brota su tesis opcional sobre la investigación administrativa, por lo que:

“White milita en las filas del pospositivismo, cuyo origen es la réplica y la crítica al positivismo debidas a la inhabilidad de éste para retratar con precisión la lógica de la investigación científica, por lo que, no es un fundamento adecuado para la investigación en administración pública, la cual ha padecido su guía inadecuada, así como sus defectuosas nociones” (Guerrero, 2013, p. 16).

Para Guerrero (2013) el pospositivismo es una nueva filosofía de la ciencia gracias a la cual se han introducido apreciaciones diversas en la lógica de la investigación y la producción de conocimiento, toda vez que buena parte de sus perspectivas coincide con los fundamentos lingüísticos de la ciencia (p. 16). En el enfoque pospositivista, la ciencia es una actividad compleja que consiste esencialmente de dos episodios

interdependientes, uno imaginativo o creativo, y otro crítico. “El tener una idea, proponer una hipótesis, o sugerir lo que puede ser verdadero es un ejercicio creativo. Pero las conjeturas científicas o hipótesis deben además estar sujetas a un examen crítico y contrastación empírica”. (Ruiz y Ayala, 2015, pp.16-17). En la investigación del campo disciplinario se reconoce que cada vez más se han “desarrollado estrategias de investigación con un enfoque más interpretativista basado en como su nombre lo señala en interpretar hechos, analizar situaciones concretas, en este caso de lo que acontece en la Administración Pública” (Martínez, 2009, p. 318).

En segundo lugar, el debate entre la investigación cuantitativa y la investigación cualitativa prevale en las Ciencias Sociales y en particular, en la Administración Pública. De acuerdo a Vache, Yang y Spice (2008) la dicotomía cualitativa-cuantitativa en los métodos de investigación no es muy precisa y los límites no están muy definidos (p. 126). Primero, lo que no es cuantitativo no es necesariamente cualitativo y viceversa. Segundo, el cualitativo y los enfoques cuantitativos no pueden separarse absolutamente. Muchas personas toman una posición purista, afirmando que, la investigación cualitativa está en el dominio de paradigmas no positivistas, sería absurdo mezclarlo con la cuantificación positivista. Esta postura no niega el derecho de existencia a los métodos cuantitativos.

Esta postura señala que los investigadores cualitativos están respondiendo diferentes preguntas empleando diferentes lógicas (Vache, Yang y Spice, 2008, p. 146). En la línea de las investigaciones cualitativas se encuentran Adams (1994), White y Adams (1994), y Fox y Miller (1995) quienes discuten la Administración Pública desde la perspectiva posmoderna. La burocracia ha sido estudiada desde la fenomenología (Hummel, 1994), crítica (Denhardt, 1981), y las perspectivas posmodernas (Farmer, 1995; Fox y Miller, 1995). Por ejemplo, una prueba es la colección de artículos de *Public Administration Review* editada por White y Adams (1994), los ensayos en administración, teoría y praxis, así

como administración y sociedad (Vache, Yang y Spice, 2008, p. 162).

En los últimos años, ha habido un resurgimiento en el uso de métodos de investigación cualitativa en el ámbito de las Ciencias Sociales. Los métodos cualitativos a mediados del siglo XX fueron suplantados por métodos cuantitativos, debido al hecho de que las computadoras hicieron mucho más fácil los cálculos matemáticos extremadamente complejos de forma rápida y precisa. Sin embargo, los métodos de investigación cualitativa están reclamando su lugar en la investigación en Ciencias Sociales. Para Vache, Yang, y Spice (2008, p. 142), los académicos de la Administración Pública también se dedican cada vez más a la investigación cualitativa (Abolafia, 2004; Brower y Abolafia, 1996, 1997; Carr y Brower, 2000; Charmaz, 2006; Frederickson y Frederickson, 2006; Kelly y Maynard-Moody, 1993; Maynard-Moody y Musheno, 2006; Yanow, 1999). Con algunas excepciones, algunos estudios cualitativos de la Administración Pública carecen de rigor metodológico o credibilidad, lo que sugiere la necesidad de capacitar a los estudiantes con métodos cualitativos rigurosos (Brower, Abolafia y Carr, 2000; Lowery y Evans, 2004; Perry y Kraemer, 1994), en el campo disciplinario.

En la época de Perry y Kraemer (1986) había una predominancia del positivismo y de los métodos cuantitativos en la investigación en la Administración Pública. Durante la década de 1980, se inicia la polémica en torno a la investigación administrativa en los Estados Unidos, con un artículo de McCurdy y Cleary (1984a, 49) en el que realizaban un análisis de investigaciones publicadas en la *Public Administration Review* (PAR) y la *Administration & Society*, (A&S) las revistas más prestigiadas en la disciplina. A partir de los resultados de esta investigación diversos autores continuaron ampliando y contrastando los hallazgos de estas publicaciones como fueron: White (1986, p. 15); Perry y Kraemer (1986, p. 215); Stallings y Ferris (1988, p. 580); Garson y Overman (1983); Adams y White (1994, p. 565); Houston y Delevan (1990, p. 674);

Cleary (1990, p. 663 y 1992, p. 55); Douglas (1996, p. 433), entre otros.

El estudio de McCurdy y Cleary (1984a y 1984b) propiciaron diversos estudios e exploraciones en torno a sus hallazgos relacionados con la investigación administrativa en los Estados Unidos, por lo que algunos estudios contradijeron los supuestos de dichos hallazgos, entre los más importantes destacan: White (1986b, p. 16, y 2013); Stallings (1986, p. 235); Perry y Kraemer (1986, p. 215); Cleary (1992, p. 55); Stallings y Ferris (1988, p. 580); Kettle (1990, p. 411); Gullick (1990, p. 599); Houston y Delevan (1990, pp. 674-675); Ventris (1991, p. 4); Box (1992, p. 69); y Slack *et al.* (1996, p. 453). Como podrá inferirse con la polémica desatada por Perry y Kraemer (1986, y 1999) como los demás investigadores en los Estados Unidos, el tema de la forma, los medios, los alcances y los resultados de la investigación en la Administración Pública no fue un tema acabado. Existen diferentes interpretaciones como las de White (1986 y 2013) y White, Adams y Forrester (1996, p. 441) que permiten analizar en una perspectiva holística el tema de la investigación en el campo disciplinario. Otros autores en la investigación están preocupados por que no aparecen límites en la Administración Pública (Rodgers y Rodgers, 2000, p. 441), mientras que para Streib, Slotkin y Rivera (2001) la interdisciplinariedad había permitido a la Administración Pública un nivel de libertad que la distingue de muchas otras Ciencias Sociales.

Dos consideraciones generales en materia de investigación en el campo disciplinario deben tomarse en cuenta. La primera supone que el grado en el que la investigación añade conocimiento verificable puede ser improvisado en la Administración Pública como ciencia aplicada (McCurdy y Cleary, 1984a, p. 52 y 1984b, p. 554). La segunda posición consideraba que la práctica metodológica, es decir, que el tipo de cuestiones de investigación, puede ser realizada sin metodología específica, sin un esquema metodológico rígido puede producirse conocimiento (White, 1986 y 2013) por lo que puede utilizarse cualquier metodología de las ciencias

sociales en el campo disciplinario. Los diversos estudios sobre tesis doctorales y artículos de administración pública (McCurdy y Cleary, 1984a; White, 1986; Cleary, 1990; Perry y Kraemer, 1986; Stallings y Ferris, 1988; Houston y Delevan, 1990) han valorado la calidad a partir de los parámetros tradicionales de la investigación positivista. “Uno de sus principales hallazgos ha sido que hay generalización de conocimiento sobre Administración Pública que no se apega a los criterios dominantes de la práctica científica” (Hernández, 2017, pp. 97-98).

Metodología

El diseño metodológico de la investigación fue realizado con el enfoque positivista de Perry y Kraemer (1986) debido a que mediante la medición de doce variables analizadas se pretende comprobar tres supuestos sujetos a comprobación en un análisis empírico comparativo de dos revistas especializadas en Administración Pública. Cabe señalar que la pertinencia metodológica de las variables preestablecidas para aplicarlas empíricamente en el caso de estudio propuesto, fueron consideradas por los autores, bajo la idea de que “centraremos nuestras sugerencias en los apoyos institucionales, al mismo tiempo que trataremos de promover la investigación básica y el carácter acumulativo de la investigación” (Perry y Kraemer, 1999, p. 451).

El diseño de la investigación fue realizado en tres etapas. Primero se definieron las revistas sujetas a analizar en el país- *Revista de Administración Pública* (RAP), *Revista de Gestión y Políticas Públicas* (RGPP)³ y *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* (RIAPEM)⁴- que por sus características cumplen

3 Índice de Revistas Mexicanas Científicas de Excelencia (Conacyt); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (clase); Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc); Thomson ISI (*Social Sciences Citation Index*); *International Development Abstracts*; *csa Cambridge Scientific Abstracts*; *International Political Science Abstracts*; *Public Affairs Information Service* (pais); *Manager Elsevier Geo Abstracts*; *Hispanic American Periodicals Index* (hapi).

4 Por el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas en América Latina (Latindex).

con los requerimientos de ser representativas y contar con estándares de calidad académica.⁵ En una segunda etapa, mediante la investigación documental se elaboraron tres bases de datos a partir del análisis de las doce variables determinadas en un corte temporal de 2004-2014,⁶ con responsables de cada revista.⁷ La última etapa, la tercera, consistió en el análisis empírico de las variables estudiadas mediante una ordenación cuantitativa de tipo comparativo para conocer la forma, las condiciones y los apoyos en el proceso de investigación en la Administración Pública en México.

A partir de estas consideraciones metodológicas y epistemológicas enunciadas anteriormente, bajo la metodología de Perry y Kraemer (1986: 215-224), y tomando en cuenta la elaboración de artículos en las revistas analizadas en la disciplina, se estable el análisis comparativo del caso mexicano como lo muestra la Tabla 1.

Tabla 1. Análisis comparativo del estudio de Perry y Kramer con el de Sánchez y Morales

Variable	Perry y Kramer (1986)	Sánchez y Morales (2019)
Variable 1:	Año (1975-1984)	Año (2004-2014)
Variable 2:	volumen (35-44)	Volumen (variados)
Variable 3:	número (1-6)	Número (variados)
Variable 4:	título	título
Variable 5:	autor (es)	autor (es)
Variable 6:	Afiliación (es) institucional (es)	Afiliación (es) institucional (es)
Variable 7:	Tema Teoría administrativa/burocracia/teoría organizacional Papeles gerenciales/gerencia pública Participación ciudadana/representación Elaboración de políticas públicas/ análisis de las políticas/ evaluación de las políticas Planeación/sistemas administrativos Responsabilidad / sensibilidad/ valores del interés público Personal Otros Presupuestación / finanzas Relaciones intergubernamentales Gobierno urbano y regional Gobierno estatal Gobierno federal	Tema Teoría administrativa/burocracia/teoría organizacional Papeles gerenciales/gerencia pública Participación ciudadana/representación Elaboración de políticas públicas/ análisis de las políticas/ evaluación de las políticas Planeación/sistemas administrativos Responsabilidad / sensibilidad/ valores del interés público Personal Otros Presupuestación / finanzas Relaciones intergubernamentales Gobierno urbano y regional Gobierno estatal Gobierno federal Gobierno municipal

5 La revista *Gestión y Política Pública* se encuentra referenciada en diversos índices y *abstracts* nacionales e internacionales. Por su parte, la *Revista IAPEM*, recientemente fue aceptada para ser indexada en el año 2016 por (Latindex), aunque la mayoría de los artículos al momento del análisis no pasaban por un dictamen riguroso. Por último, la *Revista de Administración Pública (RAP)* desde su fundación y en toda la vida de la revista no ha tenido una indexación ni dictaminación de pares ciegos.

6 El corte temporal de Perry y Kraemer fue en el periodo de (1975-1984) porque en esa década había un movimiento de académicos que estaban revisando y cuestionando la forma en cómo se investigaba, así como la metodología empleada en los estudios en los Estados Unidos. En el caso de México, en este corte temporal se estaba gestando un movimiento de reforma administrativa y un proceso de redimensionamiento y privatización de la administración pública, por lo que el análisis del estudio en temas de investigación disciplinaria se encontraba en desarrollo. El corte temporal de nuestro análisis (2004-2014) supone una etapa adecuada de mayor interés en la metodología y en la investigación de la administración pública, por diversos procesos y medidas de la administración pública.

7 El equipo de trabajo se dividió de la siguiente manera: el Dr. Juan Miguel Morales y Gómez fue el encargado de la base de datos de la *Revista IAPEM*; los doctores Juan José Sanabria López y Rigoberto Pérez de la *Revista GPP*; el Dr. José Juan Sánchez González fue el responsable de la *Revista AP*; y el Dr. Asdrubal López Chau estuvo a cargo el diseño y operación de las bases de datos de las tres revistas. La coordinación del proyecto estuvo a cargo del autor de este artículo.

Variable	Perry y Kramer (1986)	Sánchez y Morales (2019)
Variable 8:	Fuente de apoyo a la investigación National Science Foundation Office of Naval Research National Institute of Justice National Institute of Mental Health Ford Foundation U.S. Department of Energy No se indica ninguna Otras U.S. Office of Personal Management	Fuente de apoyo a la investigación CONACYT Universidades públicas Universidades privadas Externa Otras (sin apoyo) Gobierno Federal Gobierno Estatal
Variable 9:	Etapas y propósito de la investigación Delineación del problema Identificación de variables Determinación de relaciones entre variables Establecimiento de causalidad entre variables Manipulación de variables para la elaboración de políticas Evaluación de políticas y programas alternativos Otros	Etapas y propósito de la investigación Delineación del problema Identificación de variables Determinación de relaciones entre variables Establecimiento de causalidad entre variables Manipulación de variables para la elaboración de políticas Evaluación de políticas y programas alternativos Otros
Variable 10:	Metodología de la investigación Experiencia recolectada: antropología Experiencia recolectada: histórica Experiencia recolectada: descriptiva Razonamiento deductivo: matemático Razonamiento deductivo: argumentación lógica Razonamiento deductivo: resumen jurídico Análisis empírico (inferencia inductiva) Otras Analogía heurística (por ejemplo, la simulación) Reseña de la bibliografía	Metodología de la investigación Experiencia recolectada: antropología Experiencia recolectada: histórica Experiencia recolectada: descriptiva Razonamiento deductivo: matemático Razonamiento deductivo: argumentación lógica Razonamiento deductivo: resumen jurídico Análisis empírico (inferencia inductiva) Otras Analogía heurística (por ejemplo, la simulación) Reseña de la bibliografía
Variable 11:	Método del análisis empírico Estudios de casos Análisis de correlación transversal Ecuaciones estructurales (análisis de rutas, LISREL) Análisis longitudinal Análisis de campo controlado o de laboratorio No aplicable Otros	Método del análisis empírico Estudios de casos Análisis de correlación transversal Ecuaciones estructurales (análisis de rutas, LISREL) Análisis longitudinal Análisis de campo controlado o de laboratorio No aplicable Otros Estudio comparativo
Variable 12:	Foco Elaboración de teorías (teórico) Resolución de problemas (práctico)	Foco Elaboración de teorías (teórico) Resolución de problemas (práctico)

Fuente: Adaptado de Perry, James L. y Kenneth L. Kraemer (1999). "Metodología de la investigación en la administración pública: problemas y modelos". En Lynn, Naomi E. y Wildavsky, Aaron (Comps.) Administración Pública. El estado actual de la disciplina. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

Tomando en consideración los criterios de Perry y Kramer (1986) estos datos son útiles con dos propósitos: a) la caracterización de la investigación en administración pública en general; y b) la identificación de variaciones entre las variables analizadas en las revistas específicas (p. 215). A partir del análisis cuantitativo de los artículos de Administración Pública que se encuentran en las bases de datos, se pueden identificar el nivel de investigación realizado en la materia, el tipo de métodos

utilizados de forma común, las fuentes del financiamiento en los casos que aplican, la comunicación interdisciplinaria con otras disciplinas de las Ciencias Sociales, el tipo de acumulación de conocimiento disciplinario, la relación de vinculación entre la teoría y la práctica, así como el apoyo institucional (Sánchez, 2019, p. 9). Todos estos aspectos serán descritos una vez que sean analizados los datos cuantitativos de análisis.

Resultados y discusión

A continuación, analizamos los datos más relevantes de las bases de datos de las tres revistas especializadas en Administración Pública en un periodo de once años (2004-2014), para describir las condiciones estructurales en las que los investigadores de la Administración Pública en México producen sus artículos en la materia: el número de artículos por revista; la distribución de artículos por tema primordial; la frecuencia relativa de la orientación hacia la teoría o hacia la solución de problemas; la fuente de apoyo a la investigación; la distribución de artículos por etapa de la investigación; la distribución de artículos por enfoque general de la investigación; y la distribución de artículos por métodos del análisis empírico.

Artículos por año

La *Revista de Administración Pública* (RAP) es la revista más antigua en el campo disciplinario en México fundada en el año de 1956. La base de datos en el periodo 2004-2014 comprende 133 artículos consultados en los números 110 a la 135. Por su parte, la revista de *Gobierno y Política Pública* (RGPP) fue constituida en el año de 1992. Entre los años 2004 y 2014, se publicaron un total de 134 artículos, excluyendo los números especiales y las reseñas. Mientras que la *Revista IAPEM* (RIAPEM), fue fundada en el año 1989. El número de artículos fueron 249 artículos los cuales fueron publicados en cada número artículos que oscilaban entre los 17 y 28, teniendo como promedio 22 artículos. Ver Tabla 2.

La Revista IAPEM es la que cuenta con el mayor número de artículos, seguidos de las revistas GPP (134 artículos) y la RAP (133 artículos). Una primera inferencia en las tres revistas se relaciona con los estándares de calidad, dictaminación e indexación en las que pertenecen en el periodo de análisis. Solo la RGPP cuenta con un riguroso proceso de dictaminación de pares ciegos y de revisión de los textos, nacionales e internacionales, por lo que sus artículos tienen un alto estándar de calidad académica. Mientras que en el caso de las revistas RAP y RIAPEM, la cantidad de sus artículos no son sinónimo de calidad académica necesariamente.

Distribución de artículos por tema primordial

En un primer plano, destacan los temas relacionados con la teoría administrativa, la burocracia y la teoría organizacional, en el cual se agrupan argumentos teóricos, organizativos y la burocracia. En segundo plano, el estudio de las políticas públicas, que continúa siendo un paradigma prevaleciente en el campo disciplinario para explicar la realidad administrativa mexicana y, en tercer lugar, los temas gerenciales de la gestión y la gerencia pública como problemas de eficiencia, eficacia, economía, atención al cliente y desempeño gubernamental. Ver Tabla 3.

El cuadro anterior resume la distribución de artículos por tema primordial, el análisis empírico permite inferir los siguientes planteamientos. En primer lugar, en las tres revistas el tema relevante para los investigadores y estudios de la administración pública mexicana es: teoría administrativa, burocracia y teoría organizacional. En la RAP con 25 artículos (18.8%), en la RGPP con 21 artículos (15.7%) y muy destacadamente en la RIAPEM con 100 artículos (40.2%). En segundo lugar, destaca la elaboración de políticas públicas, análisis de las políticas, evaluación de las políticas en la RGPP con 49 artículos (36.6%); la RAP con 13 artículos (9.8%); y 26 artículos (10.4%) de la RIAPEM. En tercer lugar, como interés de enfoques teóricos destaca: el de pape-

les gerenciales y gerencia pública, con 3 artículos (2.3%) en la RAP; 8 artículos (6.0%) en la RGPP; y 15 artículos (6.0%) en la RIAPEM. Si se suman los datos de los artículos en el rubro de “Otros” alcanzan 78 artículos: Gobierno municipal con 55; Responsabilidades con 40; Presupuestación con 31; y papeles gerenciales con 26.

Tabla 2. Artículos por año y revista

Año	RAP	RGPP	RIAPEM
2004	0	11	19
2005	0	11	21
2006	7	11	23
2007	11	16	28
2008	18	14	22
2009	17	11	19
2010	14	10	20
2011	13	13	17
2012	20	14	26
2013	13	11	26
2014	20	12	28
Total	133	134	249

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos.

Tabla 3. Distribución de artículos por el tema primordial, enteros y porcentual

Temas	RAP		RGPP		RIAPEM	
		(%)		(%)		(%)
Teoría Administrativa, burocracia, teoría organizacional	25	(18.8)	21	(15.7)	100	(40.2)
Papeles gerenciales, gerencia pública	3	(2.3)	8	(6.0)	15	(6.0)
Elaboración de políticas públicas, análisis de las políticas, evaluación de las políticas	13	(9.8)	49	(36.6)	26	(10.4)
Planeación, Sistemas administrativos	0		4	(3.0)	9	(3.6)
Responsabilidad, sensibilidad, valores del interés público	23	(17.3)	0		17	(6.8)
Personal	0		1	(0.7)	4	(1.6)
Otros	32	(24.1)	19	(14.2)	27	(10.8)
Presupuestación, finanzas	16	(12.0)	11	(8.2)	4	(1.6)
Relaciones intergubernamentales	1	(0.8)	2	(1.5)	3	(1.2)
Gobierno urbano y regional	4	(3.0)	3	(2.2)	2	(0.8)
Gobierno estatal	2	(1.5)	1	(0.7)	6	(2.4)
Gobierno federal	3	(2.3)	0		7	(2.8)
Gobierno municipal	11	(8.3)	15	(11.2)	29	(11.6)
Total	133	(100)	134	(100)	249	(100)

Fuente: elaboración propia a partir de las tres bases de datos.

La distribución de artículos por el tema primordial en el caso mexicano como fue la teoría administrativa, burocracia y teoría organizacional se explica en parte como resultado de la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y de su implementación en el gobierno de Vicente Fox Quezada. El segundo tema como la elaboración de políticas públicas, análisis y evaluación de las políticas, confirma la predominancia de este enfoque teórico para comprender los asuntos públicos. Y el tercer tema relacionado con los papeles gerenciales y gerencia pública, se debe a la relevancia que tuvo la Nueva Gerencia Pública en los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y en menor medida

en el gobierno de Felipe Calderón, debido a la crisis económica y la estrechez en las finanzas públicas. El último tema, el de responsabilidad, sensibilidad y valores del interés público está vinculado a la publicación de la primera Ley de Acceso a la Información Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) primer organismo creado para garantizar el derecho a la información.

Frecuencia relativa de la orientación hacia la teoría o hacia la solución de problemas

En la frecuencia relativa ya sea hacia la orientación a la teoría, o bien, hacia la solución de problemas, en las tres revistas existe una mayor propensión hacia la solución de problemas en los casos de las RGPP Y RIAPEM, en menor medida en la RAP en la orientación a la teoría, como puede verse en la tabla no. 4.

En la revista RGPP fueron 97 artículos (72.4%) hacia la resolución de problemas y 37 (27.6%) artículos que contribuyen a la elaboración de teorías. Al igual que en la RIAPEM fueron 131 artículos (52.6%) hacia la resolución de problemas y 118 ensayos (47.4%) relacionados con la elaboración de teorías, en un nivel más teórico. En contraste, en la RAP, 71 artículos (53.4%) fueron hacia la elaboración de teorías y 62 artículos (46.6) de resolución de problemas. En esta revista, hay un mayor equilibrio entre lo teórico y lo práctico de los asuntos administrativos.

En la investigación de la administración pública mexicana, exista una propensión a la solución de problemas en las tres revistas (RGPP y RIAPEM, en menor medida en RAP), lo que supe un tipo de investigación “aplicada” y en menor proporción una investigación “básica”. Una mayor orientación hacia lo práctico por sobre lo teórico. Una explicación adicional es que dos revistas -RAP y RIAPEM- tienen una orientación “profesional” y solo una revista -RGPP- cuenta con los procesos de dictaminación y estándares profesionales internacionales.

Fuente de apoyo a la investigación

Los bajos niveles de apoyo a la investigación en Administración Pública en México son evidentes en las tres revistas especializadas. Un porcentaje muy bajo de artículos contaron con el apoyo del CONACYT, Universidades públicas o privadas, y otras fuentes de financiamiento. La categoría “no se indica” fue la que mayor porcentaje de referencias se mencionaron, por lo que se confirma que hay un limitado apoyo a las investigaciones en el campo disciplinario. Por revistas: RAP 127 artículos (95.5%); la RGPP con 106 artículos (79.1%) y la RIAPEM con 226 artículos (90.8%). Todos los artículos fueron elaborados y publicados sin fuentes de apoyo aparente, debido a que no se mencionó alguna. Tal como lo muestra la Tabla 5.

Las fuentes de apoyo para la publicación de artículos especializados en el caso de que contarán con recursos para la elaboración y publicación de artículos fueron reducidas en cada una de las revistas. Los datos cuantitativos confirman que los bajos niveles de apoyo a la investigación en Administración Pública en México impiden una mayor dedicación a estas tareas de indagación científica, a la calidad de la exploración metodológica y que el acceso a recursos para financiar proyectos de investigación en la disciplina, son cada vez más complicados de obtener por parte de los especialistas. Una vez realizado el análisis de los artículos que contaron con apoyo financiero en algún proyecto de investigación en administración pública, en rangos de 79.1% y más de 90%, puede afirmarse que las fuentes de financiamiento para proyectos de investigación en el campo disciplinario prácticamente fueron inexistentes y escasos. Lo anterior, demuestra que la investigación en la materia es más un esfuerzo individual que institucional y que los apoyos de las dependencias no son suficientes para garantizar investigaciones de la mayor calidad posible.

Tabla 4. Distribución de artículos por orientación teórica y práctica, enteros y porcentual

Revistas	Elaboración de teorías (Teórico)		Resolución de problemas (Práctico)	
		(%)		(%)
RAP	71	(53.4)	62	(46.6)
RGPP	37	(27.6)	97	(72.4)
RIAPEM	118	(47.4)	131	(52.6)
Total	226	(100)	290	(100)

Fuente: elaboración propia a partir de las tres bases de datos.

Tabla 5. Número de artículos por fuentes de apoyo, enteros y porcentual

Fuente de financiamiento	RAP		RGPP		RIAPEM	
		(%)		(%)		(%)
CONACYT	1	(0.8)	9	(6.7)	0	
Universidades públicas	3	(2.3)	2	(1.5)	8	(3.2)
Universidades privadas	0		3	(2.2)	1	(0.4)
Externa	1	(0.8)	11	(8.2)	0	
No se indica	127	(95.5)	106	(79.1)	226	(90.8)
Otras (sin apoyo)	1	(0.8)	3	(2.2)	6	(2.4)
Gobierno Federal	0		0		2	(0.8)
Gobierno Estatal	0		0		6	(2.4)
Total	133	(100)	134	(100)	249	(100)

Fuente: elaboración propia a partir de las tres bases de datos.

Distribución de artículos por etapa de la investigación

En el proceso de conocimiento hay diferentes etapas en la investigación. Esta variable es relevante en la medida que indica en que etapa cognoscitiva se encuentran las investigaciones en sus contenidos y alcances de los artículos publicados en las tres revistas especializadas en Administración Pública. De manera general, los datos arrojan que en la mayoría de los artículos se reportan los resultados de la investigación en las etapas tempranas de desarrollo cognoscitivo, como se observa en la Tabla 6.

Tabla 6. Número de artículos por etapa de investigación, enteros y porcentual

Etapas del proceso	RAP		RGPP		RIAPEM	
		(%)		(%)		(%)
Delineación del problema	67	(50.4)	38	(28.4)	158	(63.5)
Identificación de variables	44	(33.1)	15	(11.2)	42	(16.9)
Determinación de relaciones entre variables	1	(0.8)	27	(20.1)	7	(2.8)
Establecimiento de causalidad entre variables	1	(0.8)	18	(13.4)	0	
Manipulación de variables para elaboración de políticas	5	(3.8)	11	(8.2)	2	(0.8)
Evaluación de políticas y programas alternativos	15	(11.3)	25	(18.7)	20	(8.0)
Otros	0		0		20	(8.0)
Total	133	(100)	134	(100)	249	(100)

Fuente: elaboración propia a partir de las tres bases de datos.

La etapa de delineación del problema y en la identificación de variables en las tres revistas es muy clara, la mayoría los artículos se encuentran en estas dos etapas iniciales de la investigación en la Administración Pública. Por ejemplo, en la delineación del problema fueron considerados por Revistas: 67 artículos (50.4%) en la RAP; en la RGPP 38 artículos (28.4%) y en la RIAPEM con 158 ensayos (63.5%). En la segunda etapa, la identificación de variables también es de las etapas con mayores artículos. En la RAP con 44 artículos (33.1%); en la RGPP con 15 (11.2%) y en la RIAPEM con 158 artículos (63.5%).

En la tercera etapa -determinación de relaciones entre variables- destaca la RGPP ya que cuenta con 27 artículos (20.1%) que alcanzan este nivel de desarrollo teórico, como en la cuarta etapa -establecimiento de causalidad entre variables- con 18 artículos (13.4%), mientras en la RAP solo existe un artículo (0.8%) en esta etapa. También en la quinta etapa -manipulación de variables para elaboración de políticas- con 11 artículos (8.2%) la RGPP sigue mostrando su mayor estatus de investigación. En la sexta etapa, cada revista tiene un número de artículos: con 25 artículos (18.7%) en la RGPP; 20 artículos (18.7%) con la revista RIAPEM; y 15 artículos (11.3%) en la RAP.

En las etapas de la investigación de la Administración Pública en México, las RAP y la RIAPEM como lo confirman los datos, están más vinculados a las primeras etapas -delineación del problema e identificación de variables- por lo que los artículos permanecen en las etapas descriptiva y enunciativa, lo que provoca que solo describan el planteamiento del problema. Mientras que los artículos de la RGPP que se encuentran instalados en las siguientes etapas -determinación de relaciones entre variables, establecimiento de causalidad entre variables, manipulación de variables para elaboración de políticas, evaluación de políticas y programas alternativos- permiten destacar su relevancia en la generación de conocimiento disciplinario. Analizan y evalúan las políticas públicas por lo que

están en las condiciones para proponer nuevos cursos de acción para mejorar dichas políticas.

Distribución de artículos por enfoque general de la investigación

La distribución de artículos por enfoque general de la investigación (metodologías) en las tres revistas se concentraron en cuatro categorías: descriptiva; argumentación lógica; análisis empírico; e histórico. Por lo que respecta a los modelos matemáticos, la analogía heurística (simulación) y argumentación jurídica, se emplearon en proporciones muy reducidas y de manera marginal en los artículos publicados. Al respecto, puede verse la Tabla 7.

En los enfoques de metodologías en la investigación en la Administración Pública por revistas nos muestran las diferencias entre ambas. La metodología descriptiva fue la más empleada por los estudiosos de la disciplina en las tres revistas: con 151 artículos (60.6%) se detectaron en la RIAPEM; con 72 artículos (54.1%) en la RAP; y 38 artículos (28.4%) en la RGPP. Mientras los que emplearon la argumentación lógica fueron: 33 artículos (24.6%) en la RGPP; 32 artículos (24.1%) en la RAP; y 20 artículos (8.0%) publicados en la RIAPEM. Por lo que respecta al uso del análisis empírico (inferencia inductiva) fueron: con 30 artículos (22.4%) la RGPP; 26 artículos (10.4%) la RIAPEM; y con 4 artículos (3.0%) en la RAP. Por último, la metodología histórica reportó: con 21 artículos (15.8%) en la RAP; 20 artículos (8.0%) en la RIAPEM; y solo con 5 artículos (3.0%) en la RGPP.

En suma, los autores mexicanos prefieren metodologías cualitativas en sus investigaciones -descriptiva, argumentación lógica, análisis empírico e histórica- más que metodologías cuantitativas que podría sistematizar y organizar mejor la calidad de sus aportaciones en el campo disciplinario.

Tabla 7. Número de artículos por enfoque general de investigación, enteros y porcentual

Enfoque general de	RAP		RGPP		RIAPEM	
		(%)		(%)		(%)
Antropología	0		1	(0.7)	4	(1.6)
Histórica	21	(15.8)	5	(3.0)	20	(8.0)
Descriptiva	72	(54.1)	38	(28.4)	151	(60.6)
Matemático	2	(1.5)	25	(18.7)	0	
Argumentación lógica	32	(24.1)	33	(24.6)	20	(8.0)
Resumen jurídico	2	(1.5)	2	(1.5)	6	(2.4)
Análisis empírico (inferencia inductiva)	4	(3.0)	30	(22.4)	26	(10.4)
Otras	0		0		2	(0.8)
Analogía heurística (p.ej. Simulación)	0		0		20	(8.0)
Reseña de la bibliografía	0		0		0	
Total	133		134		249	

Fuente: elaboración propia a partir de las tres bases de datos.

Distribución de artículos por métodos del análisis empírico

En la distribución de artículos por métodos del análisis empírico en la investigación en Administración Pública, la mayor parte de la investigación empírica consistía en métodos de estudios comparativos y de estudios de caso, en contraste, con una proporción amplia de no aplicable y otros. En menor proporción, le siguen en importancia algunos artículos que utilizaron el análisis longitudinal, análisis de campo controlado y un número muy reducido de análisis de correlación transversal. Tal como lo muestra la Tabla 8.

Tabla 8. Número de artículos por método, enteros y porcentual

Metodología	RAP		RGPP		RIAPEM	
		(%)		(%)		(%)
Estudio de casos	0		21	(15.7)	52	(20.9)
Análisis de correlación transversal	0		5	(3.7)	0	
Ecuaciones estructurales (p.ej. Análisis de las rutas)	0		2	(1.5)	0	
Análisis longitudinal	0		4	(3.0)	11	(4.4)
Análisis de campo controlado o de laboratorio	0		0		6	(2.4)
No aplicable	22	(16.5)	32	(23.9)	79	(31.7)
Otros	1	(0.8)	0		42	(16.9)
Estudio comparativo	110	(82.7)	70	(52.2)	59	(23.7)
Total	133	(100)	134	(100)	249	(100)

Fuente: elaboración propia a partir de las tres bases de datos.

El estudio comparativo como método de investigación es determinante en las tres Revistas –RAP, RGPP y RIAPEM– con 110 (82.7%), 70 (52.2%) y 59 (23.7%) artículos, respectivamente. Estos datos confirman que los estudiosos de la Administración Pública utilizan de forma frecuente el estudio comparativo en las investigaciones en el campo disciplinario. La segunda metodología más aplicada en el estudio, fue el método de estudio de casos con 21 artículos (15.7%) por la RGPP y 52 artículos (20.9%) por la RIAPEM. Con la salvedad que en la RAP no fue considerado el método de casos. Esta situación coloca al estudio de caso, como el segundo método de estudio más empleado en la Administración Pública en México.

Mientras que, en el rubro de no aplicable, que significa que no utilizaron alguna metodología, por extraño que parezca se encuentran: 79 artículos (31.7%) en la RIAPEM; 32 artículos (23.9%) en la RGPP; y 22 artículos (16.5%) en la RAP. Y otros, con 42 artículos (16.9%) en la RIAPEM. En contraste, los artículos publicados en las tres revistas utilizaron en el periodo de análisis en menor medida el análisis de correlación transversal, con 11 artículos (4.4%) en la RIAPEM y 4 artículos (3.0%) en la RGPP. Por otro lado, en el análisis de campo controlado (o de laboratorio) 6 artículos (2.4%) en la RIAPEM y en análisis de correlación transversal, 5 artículos (3.7%) de la RGPP.

En forma concluyente, los datos cuantitativos arrojan que el método de estudio comparativo y de estudio de casos fueron las herramientas metodológicas empleadas por los autores para publicar en las tres revistas especializadas en Administración Pública mexicana. Al mismo tiempo, es preocupante que un amplio número de artículos se reportaban en el rubro de no aplicable, no hayan manifestado ninguna clase de metodología en sus artículos, una de las mayores debilidades en la investigación en la materia.

Coincidimos con Riccucci (2008) en el sentido de que la lógica de la investigación en el campo de la Administración Pública es multifacética. Como con cualquier ciencia postnormal, hay un inmenso espacio para una diversidad de perspectivas. Por otra parte, los valores y creencias (es decir, subjetividad) siempre existirán. Y, lo más importante, esforzarse por aplicar ontologías, las epistemologías y las metodologías de las Ciencias Naturales no producirán una mejor investigación y no mejorar el campo de la Administración Pública; son, en efecto, inapropiados. Las ontologías, epistemologías y las metodologías de las Ciencias Sociales son las que permitirán una mejor investigación de la Administración Pública.

En suma, es aplicable al caso mexicano que la “metodología de la investigación en administración pública no ha madurado hasta el punto

de que sea capaz de sostener las necesidades de creación de conocimiento del campo” (Perry y Kramer, 1999, p. 470). Por ello, la investigación refleja una propensión al estudio de ciertos objetos presentes en el debate actual de la disciplina; los objetos y problemas de investigación se ubican en su mayoría en un contexto local y nacional; son exploratorios y algunos explicativos, hay artículos tanto sincrónicos como diacrónicos; la mayoría de artículos son análisis documental y comparado; existen pocos trabajos con metodologías cuantitativas que utilizaron estadística descriptiva e inferencial; y la principal técnica de recolección de información es documental. (Hernández, 2017, p. 110).

Conclusiones

En la Administración Pública existen dos visiones sobre la aplicación del método científico. La primera, sostiene que los elementos del método científico son elementos necesarios de todo procedimiento científico. Juzgan que el método científico está caracterizado por reglas fundamentales que no sólo son inmutables, sino comunes a toda ciencia como ciencia que puede ser considerado como positivista. Una segunda postura afirma que resulta injustificado defender la obediencia que se le debe al método científico. Uno de estas consideraciones es el hecho de que suministra saber que puede transmitirse de persona a persona como “saber”, es decir, como “saber transmisible”. Esta es la postura pospositivista o interpretativa que aparece como alternativa de análisis en el campo disciplinario.

La investigación en la Administración Pública es una actividad necesaria para el desarrollo y consolidación como ciencia. La actividad de investigación en el campo de estudio tiene diversas metodologías y métodos de análisis, las cuales, aplicadas dentro de la disciplina, permiten afirmar que se trata de una disciplina científica. La madurez de la Administración Pública como una disciplina requiere un cambio, en el sentido de emplear más el desarrollo de la teoría empírica en las investigaciones que realiza. Es necesario mayor rigor en las investigaciones, de tal mane-

ra que los resultados de los estudios permitan contribuir al crecimiento del conocimiento en la Administración Pública.

La aplicación de la metodología de Perry y Kraemer (1986) de orientación positivista con investigación de tipo cuantitativo es válida en esta orientación epistemológica, por lo que se confirman las tesis principales, también para el caso de México: “(1) se ha aplicado predominantemente; (2) no ha sido acumulativo; y (3) ha carecido de un apoyo institucional adecuado” (p. 215). Por lo que las investigaciones en el campo disciplinario, son más resultado de los esfuerzos individuales que de apoyos institucionales. Resulta evidente que la investigación en Administración Pública en México tiene un bajo nivel de metodología y análisis empírico, se encuentra poco desarrollada, con limitadas fuentes de financiamiento para la realización de proyectos de investigación, limitado uso de metodologías, técnicas y métodos de estudio apropiados en la indagación científica del campo disciplinario.

En la investigación en administración pública en México, es necesario promover una agenda de investigación en el campo disciplinario que fortalezca las metodologías, el uso de métodos en todos los artículos y que las revistas analizadas continúen con su indexación y dictaminación (RGPP), así como promover que las revistas que faltan (RAP y RIAPEM) den pasos en su dictaminación académica de alto nivel. Además, será necesario acciones colectivas en las universidades, centros de investigación y de enseñanza profesional para contar con currículos que fortalezcan la metodología, las técnicas de investigación y los procesos de elaboración de protocolos de investigación con robustas metodologías cuantitativas y cualitativas.

Referencias

Abolafia, M.Y. (2004), “Framing moves: Interpretive politics at the federal reserve”. *Journal of Public Administration Research & Theory* 14(3), 349–370.

- Adams, G. B. & White, J. D. (1994), “Dissertations Research in Public Administration and Cognate Fields: An Assessment of Methods and Quality”, *Public Administration Review*, vol. 56, (No. 6), pp. 565-576.
- Adams, G.B. (1994), “Enthralled with modernity: The historical context of knowledge and theory development”. In J.D. White and G.B. Adams (Eds.), *Research in Public Administration: Reflections on Theory and Practice*. Newbury Park, California: Sage, pp. 25–41.
- Bobrow, D.B. and Dryzek (1987). *J.S. Policy Analysis by Design*. Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press.
- Box, R. C. (1992), “An Examination of the Debate Over Research in Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 52 (No. 1), pp. 62-69.
- Brower, R.S. and Abolafia, M.Y. (1997), “Bureaucratic politics: The view from below”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7, 305–331.
- Brower, R.S., Abolafia, M.Y., and Carr, J.B. (2000), “On improving qualitative methods in public administration research”. *Administration & Society* 32(4), 363–397.
- Carr, J.B. and Brower, R.S. (2000), “Principled opportunism: Evidence from the organizational middle”. *Public Administration Quarterly*, 24, 109–138.
- Chanes, N. J. (1979), “La Investigación sobre la Administración Mexicana”, en *Revista de la Administración Pública*, Conmemorativa del 25 aniversario del INAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chanes, N. J. (1993), *Introducción bibliográfica a la administración pública mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Charmaz, K. (2006), *Constructing Grounded Theory*, London: Sage Publications.
- Cleary, R. E. (1990), “What Do Public Administration Masters Programs Look Like? Do they Do What is Needed?”, *Public Administration Review*, vol. 50 (No. 6), pp. 663-673.
- Cleary, R. E. (1992), “Revisiting the Doctoral Dissertation in Public Administration: An Examination of the Dissertations of 1990”, *Public Administration Review*, vol. 52 (No. 1), pp. 55-61.

- Della Porta, D. y Keating, M. (Eds.) (2013), *Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales*, Madrid, Akal.
- Denhardt, R.B. (1993), *Theories of Public Organizations*, Belmont: Wadsworth.
- Denhardt, R.B. (1981), *In the Shadow of Organization*. Lawrence, Kansas: University of Kansas Press.
- Denzin, N.K. and Lincoln, Y.S. (Eds.) (2005), *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, California Sage.
- Douglas, J. E. (1996), "Faculty, Graduate Student, and Graduate Productivity in Public Administration and Public Affairs Programs, 1986-1993", *Public Administration Review*, vol. 56 (No. 5), pp. 433-440.
- Durning, D. (1993), "Participatory policy analysis in a Georgia state agency". *Journal of Policy Analysis and Management*, 12(2): 297-322.
- Farmer, D.J. (1995), *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*, University of Alabama Press.
- Fox, C.J. and Miller, H.T. (1995), *Postmodern Public Administration*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Frederickson, D.G. and Frederickson, H.G. (2006), *Measuring the Performance of the Hallow State*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Garson, D. G. & Overman, S. E. (1983), *Public Management Research in the United States*, Nueva York, Praeger.
- Giannatasio, Nicholas A. (2008). "Threats to Validity in Research Designs". In Gerald J. Miller and Kaifeng Yang (editors) *Handbook of Research Methods in Public Administration*. Florida, Auerbach Publications.
- Guerrero, O. (1984), *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla.
- Guerrero, Omar (2013). "Prólogo". En Jay D. White. *Tomar en Serio el Lenguaje. Los Fundamentos Narrativos de la Investigación en Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Gulick, L. H. (1990), "Reflections on Public Administration, Past and Present", *Public Administration Review*, vol. 50, (No. 6), pp. 599-603.
- Hernández, M. A. (2017), "Prácticas de investigación en tesis de doctorado y artículos sobre administración pública en la FCPyS (2010-2014)", en M. K., Puente, y F. Mancini, (coord.), *Las Ciencias Sociales en la UNAM. Análisis de la Producción Académica Contemporánea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Houston, D. J. & Delevan, S. M. (1990), "Public Administration Research: An Assessment of Journal Publications", *Public Administration Review*, vol. 50, (No. 6), pp. 674-681.
- Hummel, R. (1994), *The Bureaucratic Experience*, New York: St. Martin's Press.
- Kaplan, A. (1963), *American Ethics and Public Policy*, New York, Oxford University Press.
- Kelly, M. and Maynard-Moody, S. (1993), "Policy analysis in the post-positivist era: Engaging stakeholders in evaluating the economic development districts program", *Public Administration Review* 53 (2), pp. 135-142.
- Kettle, D. F. (1990), "The Perils and Prospects-Of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 50, (No. 4), pp. 411-419.
- Lindblom, Y.S. and Cohen, D. (1979), *Useable Knowledge*, New Haven, Yale University Press.
- Lowery, D. and Evans, K.G. (2004), "The iron cage of methodology", *Administration & Society* 36(3), 306-327.
- Maynard-Moody, S. and Musheno, M. (2006), *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- McCurdy, E. H. & Cleary, R. E. (1984a), "Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 44, (No. 1), pp. 49-55.
- McCurdy, E. H. & Cleary, R. E. (1984b), "A Call for 'Appropriate Methods'", *Public Administration Review*, vol. 44, (No. 6), pp. 553-554.
- Montaño, H. L. (2001), "Dilemas y Desafíos de la Investigación en Administración en México", en *Contaduría y Administración*, Núm. 202, pp. 21-28.
- Mosher, F. C. (1956), "Research in Public Administration: Some Notes and Suggestions", *Public Administration Review*, Vol. 16, (No. 3), 1956.

- Pardo, M. del C. y Berber, C. M. A. (2016), "La investigación en México sobre reformas administrativas", en M. del C. Pardo y G. Cejudo (editores). *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México.
- Perry, J. L. & Kraemer, K. L. (1986), "Research Methodology in the Public Administrations Review, 1975-1984", *Public Administration Review*, vol. 46, (No. 3), pp. 215-226.
- Perry, J. L. y Kraemer, K. L. (1999), "Metodología de la investigación en la administración pública: problemas y modelos", en L. Naomi E. y W. Aarón (Comps.) *Administración Pública, El estado actual de la disciplina*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Raadschelders, J. C.N. & Kwang-Hoon L. S. (2011), "Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from "Public Administration Review," 2000-2009", *Public Administration Review*, Vol. 71, (No. 1), p. 19-33.
- Riccucci, Norma M. (2008), "The Logic of Inquiry in the Field of Public Administration", G. J. Miller and K. Yang (editors) *Handbook of Research Methods in Public Administration*. Florida, Auerbach Publications, pp. 3-12.
- Rodgers, R. & Rodgers. N. L. (2000), "Defining the Boundaries of Public Administration: Undisciplined Mongrels versus Disciplined Purists", *Public Administration Review*, Vol. 60, (No. 5), pp. 435-445.
- Ruiz, Rosaura y Francisco J. Ayala (2015), *El Método en las Ciencias*, México, Fondo de Cultura Económico.
- Sánchez, G. J.J. y Morales y G. J. M. (coord.) (2019), *La Investigación de la Administración Pública en México*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sierra, C. C. (1956), "Estudios sobre Administración Pública en México", en *Revista de Administración Pública*, No. 1, 1956.
- Slack, J. D., Myers, N., Nelson, L. & Kimberly S. (1996), "Women, Research, and Mentorship in public Administration", *Public Administration Review*, vol. 56, (No. 5), pp. 453-458.
- Stallings, R. A. (1986), "Doctoral Programs in Public Administration; An Outsider's Perspective", *Public Administration Review*, vol. 46, (No. 3), pp. 235-240.
- Stallings, R. A. & Ferris J. M. (1988), "Public Administration Research: Work in PAR, 1940-1984", *Public Administration Review*, vol. 48 (No. 1), pp. 580-587.
- Streib, G., Bert J. Slotkin & Rivera, M. (2001), "Public Administration Research from a Practitioner Perspective", *Public Administration Review*, Vol. 61, (No. 5), pp. 515-525.
- Vache Gabrielian, Kaifeng Yang, and Susan Spice (2008), "Qualitative Research Methods", in G. J. Miller and K. Yang (editors) *Handbook of Research Methods in Public Administration*. Florida, Auerbach Publications.
- Ventriss, C. (1991), "Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus", *Public Administration Review*, vol. 51, (No. 1), pp. 4-14.
- White, J. D. (1986), "On the Growth of Knowledge in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 46, (No. 1), pp. 15-24.
- White, J. D. (2013), *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- White, J. D., Adams, G. B. & Forrester, J. P. (1996), "Knowledge and Theory Development in Public Administration: The Role of Doctoral Education and Research", *Public Administration Review*, Vol. 56, (No. 5), pp. 441-452.
- White, J.D. (1994), "On growth of knowledge in public administration". In J.D. White and G.B. Adams (Eds.), *Research in Public Administration: Reflections on Theory and Practice*. Newbury Park, California: Sage, pp. 42-59.
- Yanow, D. (1999), *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Thousand Oaks, California: Sage.



Ausencia de arreglos institucionales para enfrentar la pandemia, el caso de México (2020).

Institutional arrangements absence to face the pandemic, the case of Mexico. (2020).

CECILIA CADENA-INOSTROZA¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 20/01/2021

Revisado: 15/03/2022

Aceptado: 03/05/2022

Resumen

Se analizan algunas dificultades que encontraron los gobiernos, principalmente el de México (en el orden federal y local) durante la gestión de la crisis de la COVID-19 en el primer año de la Pandemia, 2020. Se revisaron trabajos (escasos todavía) que han sistematizado el tipo de medidas establecidas, su duración y modalidades en el gobierno nacional, pero sobre todo los estatales. Una de las razones que se proponen para explicar las dificultades en esta gestión es la falta de arreglos institucionales como forma de actuar en países democráticos, basados en normas y participación de pluralidad de actores. Por la premura de la crisis sanitaria, pero también por algunos rasgos políticos particulares de los líderes, como es el populismo, las decisiones que se adoptaron respondieron más a “acomodos institucionales”, es decir apelar a algunas normas para tomar decisiones dejando de lado a actores clave como congresos, sociedad civil y gobiernos locales, lo cual socavó principios de la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas, principalmente.

Palabras clave: Pandemia, arreglos institucionales, pandemia en México, rendición de cuentas

Abstract

Some difficulties encountered by governments are analyzed, mainly Mexico's (at the federal and local level) during the management of the COVID-19 crisis in the first year of the Pandemic, 2020. Works has been reviewed (still scarce) that has systematized the type of measures established, their duration, and modalities in the national government, but especially the state governments. One of the reasons proposed to explain the difficulties in this management

¹ Profesora-investigadora de El Colegio Mexiquense, A.C., Zinacantepec, México. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, España. E-mail: ccadena@cmq.edu.mx

Cómo citar: Cadena-Inostroza, C. (2022). Ausencia de arreglos institucionales para enfrentar la pandemia, el caso de México (2020).

Revista de Administración Pública del GLAP, 5(9), páginas 41-54

is the lack of institutional arrangements as a way of operating in democratic countries, based on rules and the participation of a plurality of actors. Due to the urgency of the health crisis, but also due to some particular political traits of the leaders, such as populism, the decisions that were adopted responded more to “institutional accommodations”, that is, to appeal to some norms to make decisions by ignoring key actors such as congresses, civil society and local governments, which mainly undermined principles of democracy, transparency, and accountability.

Key words: Pandemic, Institutional Arrangement, Pandemic in Mexico, Accountability

Introducción

En la actualidad y desde enero de 2020, el mundo se vio afectado por una crisis sanitaria sin precedentes en la época actual, hacía por lo menos 100 años que no estábamos frente a una Pandemia (1920, peste Neomónica). Desde que la Organización Mundial de la Salud reconociera la existencia del nuevo coronavirus el 10 de enero de 2020 y declarara que estábamos frente a una pandemia (es decir una enfermedad difundida a lo ancho del mundo) el 11 de marzo del mismo año, no ha cesado la incertidumbre acerca de la evolución de la enfermedad misma, de las consecuencias económicas, políticas y sociales, y las nuevas relaciones que se establecerán entre los países. Las condiciones que establecían los contagios, enfermedades y muertes provocaron que los países reaccionaran para establecer planes y medidas urgentes, a través de diversos arreglos, con el fin de enfrentar esta crisis de salud.

Desde que empezó la crisis en China y el mundo miraba cómo una sola nación luchaba contra el virus, la mayoría de los países tomaron sus propias medidas, pese a que todos los científicos alertaban que rebasaría las fronteras. El mundo puso a prueba los sistemas políticos y sanitarios, sin embargo, la desunión, falta de liderazgo y de coordinación fueron los rasgos prevalecientes

(Morales-Fajardo y Cadena-Inostroza, 2020) a pesar de que los organismos internacionales trataban de ofrecer directrices para enfrentar el fenómeno de manera global. Los países se concentraron en su propia sociedad, pero no solo, concentraron las decisiones en grupos pequeños cercanos a los presidentes o primeros ministros, socavando el equilibrio entre los poderes, debilitando con ello los controles y no establecieron las estrategias para preservar los derechos civiles.

La crisis llegó de forma repentina y cambió la forma de vivir en las sociedades afectando particularmente la vida cotidiana de las personas. Pero también afectó la forma en que los gobiernos trabajaban y se relacionaban con la sociedad, pues la crisis sanitaria demandaba medidas gubernamentales rápidas para paliar los efectos que cotidianamente se presentaban: saturación de hospitales, desconocimiento de la enfermedad, miedo en la población, pero al mismo tiempo que esas acciones impactaran lo menos posible en la economía.

Cada gobierno respondió de acuerdo con sus posibilidades, sus condiciones internas y a sus mayores o menores relaciones con el organismo internacional de salud (que orientaba sobre las medidas a emprender) o información sobre lo que estaban haciendo otros países (BBC, 2020a). Las principales medidas, en cualquier caso, eran: el distanciamiento social, la interrupción de actividades económicas no esenciales (*lockdown*)², realización de pruebas, rastreo de casos y estrategias para paliar la desinformación. Estas medidas que en algunos países fueron establecidas de forma inmediata (países asiáticos principalmente), generaron desconfianza y resistencias en muchos otros con las consecuencias de mayores contagios, saturación de hospitales y muertes.

² Las actividades no esenciales fueron, entre otras, comercios, excepto supermercados, tiendas de alimentación y de venta de productos de primera necesidad, como farmacias. En el ramo industrial más de 822 ramas de actividad económica del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN a seis dígitos) cerraron parcial o totalmente sus actividades con las consecuentes pérdidas de ingreso y en muchos casos de empleos (Dávila-Flores y Valdés-Ibarra, 2020)

Las medidas de aislamiento social e interrupción de actividades económicas, educativas y reuniones de todo tipo, más estrategias de comunicación clara y transparente, permitieron que países como Nueva Zelanda, Japón, Taiwan, Corea del Sur y Finlandia, comenzaran a tener menos casos de infectados. Según un estudio de Bloomerang publicado por la BBC, (2020b) realizado con base en indicadores sanitarios (incidencia de casos y muertes por 100,000 habitantes en un mes, muertes por millón de habitantes, porcentajes de test positivos y acceso a vacunas) y socioeconómicos (calidad de vida, restricciones del confinamiento, movilidad ciudadana, perspectivas de crecimiento económico para 2020, acceso sanitario e índice de desarrollo humano), en el primer año de pandemia, estos países fueron los que mejor enfrentaron la crisis.

Aunque el estudio citado no incluye a todos los países del mundo, sino solo 53 que tienen una economía de más de \$ 200,000 millones de dólares, quedaron comprendidos países de América Latina como Chile, Colombia, Perú, México, Argentina y Brasil. Y con esos mismos indicadores, de este grupo, el país que peor enfrentó la pandemia en 2020 fue México porque presentaba el más deficiente porcentaje de positividad por test y la más grave tasa de mortalidad por mes (en el último mes evaluado). Argentina, Perú, Colombia y Chile, presentaron porcentajes de evaluación también muy bajos, a pesar de haber establecido confinamientos nacionales, toques de queda nocturnos y cierre de fronteras.

Se estableció además que, debido a las restricciones en las actividades económicas, todos los países del mundo presentarían caídas en su Producto Interno Bruto (PIB), por ejemplo, en 2020 países como Venezuela bajó a -30%, Panamá a -17.95, Perú -11.12, México -8.24 y aunque a inicios 2021 la mayoría de los países se recuperaron y pasaron a valores positivos, Panamá 12.05%, Perú 8.5%, México 5%, Venezuela continuaba con números negativos -10% (Statista, 2021).

Otros casos de países afectados, aunque con mejores indicadores sanitarios y socioeconómicos, fueron, por ejemplo, Estados Unidos y Rusia.

En el primer caso se presentaron muchas muertes y contagios, sin embargo, por tener un alto índice de desarrollo humano y buen acceso sanitario no fue de los peores evaluados en ese estudio. Rusia es otro de los casos en que se han presentado mayor número de muertes y contagios.

En el caso de Rusia, señala el multicitado estudio, se presentaron serios problemas de incertidumbre como en todo el mundo, pero acompañado de mucha desinformación. Los rumores en todos los países, pero en particular en este, ganaron mucho terreno en este período debido al descrédito de la política y que la ciencia a su vez es desacreditada por los políticos. En este país, las personas desconfían de la vacuna Sputnik V, fabricada por ellos, porque dicen no saber cómo se hizo y porque si los resultados son perjudiciales, las personas están seguras de que no habrá sanciones para quienes la hicieron. Confían, por ejemplo, más en las otras vacunas, como Pfizer porque se fabrica en países donde castigarán a quien la haya hecho si resulta un problema (BBC, 2020c).

En este trabajo se ofrecen elementos que posibiliten la discusión acerca de las dificultades que encontraron algunos gobiernos, principalmente el mexicano, para hacer frente a la crisis de salud provocada por el SARS-CoV-2. Se presentan propuestas de interpretación sobre las motivaciones sobre algunas medidas ante la pandemia y se propone enfocar los resultados de las decisiones como parte de la falta de “arreglos institucionales”, que en democracia son entendidos como reglas de juego en el que participan una pluralidad de actores. El trabajo se realiza revisando los resultados de trabajos sistematizados sobre las diversas medidas adoptadas (aún escasos) que muestran las dificultades para articular acciones. Finalmente se expone que los arreglos institucionales fueron sustituidos por una suerte de “acomodos institucionales” caracterizados por el uso de limitadas normas y escasa participación de actores políticos y sociales en la toma de decisiones: Lo que ha provocado que se socaven principios democráticos, como la falta de transparencia y rendición de cuentas.

Marco teórico

Factores sobre los que se apoyan las decisiones públicas

La forma en que los países han enfrentado las crisis de salud ha sido diversa y está relacionada con diversos aspectos que comprenden desde las capacidades institucionales, de infraestructura, de recursos, de conocimientos hasta variables culturales, históricas, políticas e ideológicas. Sobre esto último, Rentería & Arellano-Gault (2021), han analizado cómo las creencias y los valores han sido una base para interpretar el fenómeno de la pandemia y a partir de allí adoptar una serie de medidas gubernamentales. Y cómo estas creencias y valores pueden orientar las acciones anticrisis ignorando o adoptando evidencias científicas, así como conocimiento y experiencia de otros entornos.

El populismo es un concepto difícil de definir pues presenta diversas manifestaciones en tiempos históricos también distintos. Sin embargo, algunos autores (Hermet, 2003, Laclau, 2005) coinciden en que se caracteriza por intentar establecer una relación directa con el pueblo y erigirse su representante, frente a un grupo antagonico como serían las élites o todos los otros. En este vínculo directo con el pueblo se colocan por encima o al margen de la ley o contra las instituciones.

Hermet (2003) enfatiza que el populismo, que no solo puede ser una persona, sino un régimen, explota sistemáticamente el sueño en tiempo real, es decir, la atención a los problemas y su solución de manera inmediata. Este tiempo no toma en cuenta la política, en el sentido de que ésta se sirve de acuerdos, negociaciones, arreglos, donde la larga duración cobra un lugar. Según esta autora, la política y sobre todo en democracia, demanda conciliación de intereses y la necesidad de negociar de forma prudente los asuntos que pasarán a la agenda como problemas.

La formación de la agenda demanda la participación plural y amplia de los diversos sectores. Los populistas no rechazan en sí mismo el principio de representación en democracia, pero le otorgan una tonalidad emocional y simplifican los problemas, rechazando mediaciones complicadas (Hermet, 2003, p. 12).

En el caso de las administraciones públicas, por ejemplo, Arellano (2020) señala que los populistas las ven como un aparato defensor de las élites, como una tecnocracia atrapada en sus discursos y poco sensibles a atender las necesidades del pueblo o de los más desafortunados.

Rentería & Arellano-Gault (2021) señalan que con base en atributos que Pappas (2016, citado en Rentería y Arellano, 2021), propone para clasificar gobiernos populistas: erigirse representante de la política y demandas de la mayoría; ver a la mayoría que se representa como un grupo homogéneo que además ha sido despreciado y explotado por las élites; distingue, antagoniza y polariza dos principales grupos en la vida política: el pueblo y las élites; y los miembros del partido en el gobierno se autoerigen como de la correcta moral para gobernar, el gobierno mexicano federal actual puede inscribirse en esta categoría política y en tal sentido haber orientado las decisiones sobre la pandemia basadas en esos valores.

El estudio que presentan estos autores sobre el caso de México, fue establecido con base en un análisis comparativo (una región de México, Jalisco -considerado no populista- y el gobierno federal) que contrasta los postulados teóricos, principalmente de Pappas, (2016) con acciones realizadas durante el primer año de COVID-19³. Las fuentes empíricas se construyeron con base en comunicados oficiales de la Secretaría de Salud, declaraciones en páginas públicas, entrevistas y boletines oficiales respecto a la Pandemia y

3 El análisis incluye también una revisión sobre las críticas que el presidente López Obrador ha emprendido contra científicos, empresarios, artistas, periodistas, adversarios y empleados públicos. En este último caso ha difundido la idea de que la burocracia está capturada por intereses de grupos y no está lista para servir las demandas de la población (Rentería y Arellano-Gault, 2021: 185).

al rol jugado por los empleados públicos. Para el caso de Jalisco la información se centró en el gobernador y el secretario de Salud estatal (local). En el caso federal en el presidente de la República y el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, debido al papel protagónico que ha jugado este actor en esta Pandemia (Rentería & Arellano-Gault, 2021, p. 185, 188)

Las decisiones sustentadas en esas creencias políticas acompañadas de un sistema de salud débil y sistemas institucionales de transparencia y rendición de cuentas frágiles han dado como resultado decisiones descoordinadas y fracturas en el discurso, las estrategias y las políticas. Las medidas adoptadas estuvieron impregnadas de la situación política que implicaba la polarización de la sociedad, batallas políticas, fracturas y desconfianza en la coordinación con los estados de la República. Desde inicios de la pandemia, el 31 de enero de 2020, el gobierno federal contaba con un plan de contingencia, pero a pesar de la poca información que había y que, no obstante, comenzaba a fluir, así como medidas y estrategias adoptadas por otros países, el gobierno federal mantuvo su plan inicial, básicamente porque confiaba en lo que sus expertos, especialmente el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud sabía, pues había formado parte de la gestión de la crisis H1N1 presentada en 2009 (Rentería & Arellano-Gault, 2021).

El presidente López Obrador, desde el inicio de la Pandemia apelaba a no entrar en pánico ni preocuparse demasiado por los contagios y la crisis que se empezaba a manifestar. En una conferencia de prensa llegó incluso a señalar que él no se contagiaría del virus porque poseía estampas de vírgenes y santos, así como amuletos que lo protegían (Méndez, 2020).

Las decisiones adoptadas impidieron que se llevaran a cabo medidas que se practicaban en casi todos los países del mundo, como el control internacional de tráfico, medidas de distancia social, cierre de negocios no esenciales, pruebas masivas o incluso el uso de cubrebocas, alegando que se trataba de medidas para generar pánico,

miedo y no basadas en soluciones científicas. El resultado, conocido en todo el mundo, es que el país, como lo mostró el estudio de Boomerang y estadísticas internacionales, fue uno de los que peor gestionó la crisis generando muertes que lo colocaron en tercer lugar, solo atrás de Brasil y Estados Unidos y el 7º. en mayor número de contagios (WHO, 2020, citado en Rentería & Arellano-Gault, 2021:182).

El presidente López Obrador desde el inicio de su mandato en 2018 manifestó que para gobernar no era necesario mucho conocimiento, sino solo sentido común (El Heraldo de México, 25 de junio 2019).

Arreglos institucionales

La teoría institucional ha sido ampliamente estudiada desde que North (2001) publicara al inicio de los años 90 su libro sobre Nuevo Institucionalismo en el que se mostraba a las instituciones como reglas de juego que establecían restricciones y posibilidades en las interacciones humanas al tiempo que reducían la incertidumbre en los intercambios sociales, económicos y políticos. Estas reglas eran guías para la conducta humana. Entonces para que existiera certidumbre en los intercambios económicos, era necesario establecer instituciones políticas democráticas que garantizaran los derechos, de propiedad, principalmente, establecieran sistemas judiciales confiables, en suma, sistemas que hicieran respetar los derechos individuales y colectivos.

Para North (2001), los países se desarrollan de manera distinta porque cuentan con reglas también distintas relacionadas con sus reglas formales, instituciones, constituciones, leyes en general y las informales, como la cultura, normas de comportamiento y convenciones en general, sociales y políticas, por lo tanto, el conjunto de valores y creencias que animan el comportamiento humano en sociedades determinadas. Puesto que esos valores y creencias no cambian en toda la sociedad cuando se establecen los regímenes democráticos, durante mucho

tiempo las sociedades funcionan con la cultura que tradicionalmente han tenido. La importancia de las reglas informales en la estructuración de la vida y relaciones de los actores y no solo las reglas formales, ha derivado en análisis sobre arreglos institucionales no solo en el ámbito económico, como fue el interés de North, sino en el organizacional y el político.

Los regímenes democráticos, por tanto, no son homogéneos en todas las sociedades, porque dependen de esas particulares reglas formales y sobre todo informales. Por eso, más allá de las posibilidades de las instituciones políticas democráticas como bases para el desarrollo económico y el crecimiento, factores religiosos, culturales y políticos, o lo que la propia teoría institucional denomina patrones de dependencia “*path dependence*”, (North, 2001) afectan el diseño y desempeño de las instituciones.

La reproducción de los patrones de dependencia a largo plazo hace difícil la transformación de instituciones democráticas y reduce las posibilidades del cambio (Arellano-Gault & Lepore, 2009). El cambio político implica relaciones de poder entendidas como relación de negociación entre actores, por eso las relaciones de poder en contextos determinados derivará en diversos resultados. De acuerdo con Mahoney (2000), el poder es parte de las relaciones de dependencia lo que a final de cuentas configura los vínculos y las posibilidades de desempeño institucional.

Es el patrón de dependencia el que además determinará la configuración de los arreglos institucionales, entendidos como acuerdos, conflictos, negociaciones dentro de un marco institucional, pero condicionado por los rasgos de poder entre actores, la historia, la cultura, entre otros. Estos arreglos institucionales como negociaciones entre actores en un medio institucional específico moldean las decisiones y su puesta en práctica. Arellano & Lapore (2009), sostienen que centrar el análisis en las reglas institucionales y no en otros aspectos, por ejemplo, el “*path dependence*”, no permite entender el funcionamiento de las sociedades y explicar

por qué el tan deseado desarrollo no se produce aún en países que se denominan democráticos.

Por lo tanto, los arreglos no serán iguales en todos los países, por lo que no se puede dar por sentado que gobiernos que se autodenominan democráticos toman decisiones siempre en beneficio de los derechos y libertades de las personas, con apego a las reglas. Y por ello frente a ciertos arreglos institucionales existe una amenaza para la democracia en términos de violar derechos, los más comunes que se han observado en época de Pandemia, el de la salud⁴, de expresión, falta de transparencia y falta de derecho a una vida libre de violencia.

Rentería & Arellano-Gaul(2021) han mostrado la forma en que, frente a la crisis de salud, líderes populistas en gobiernos democráticos (Estados Unidos con Trump, Bolsonaro en Brasil y López Obrador en México) ignorando las reglas democráticas, han tomado medidas que han afectado a las sociedades, en primer lugar provocando un número elevado de muertos comparados con otros países y enseguida prolongando la recuperación económica.

En suma, los arreglos institucionales entendidos como los acuerdos y negociaciones formales e informales que se establecen en una sociedad para sacar adelante políticas públicas y tomar decisiones, han sido escasos debido a la ausencia de actores claves de la política como los congresos, actores privados y el poco espacio para actores sociales en las decisiones emprendidas. Lo más frecuente ha sido la toma de decisiones por parte de presidentes, primeros ministros, gobernadores, en suma, líderes formales de los gobiernos que han ignorado los marcos institucionales formales y han actuado con un elevado rango de opacidad. Cuando muchas decisiones, sobre todo las relativas a presupuestos, deberían tomar en cuenta las posturas de legisladores, o para el caso de el cierre de actividades económicas, escuchar a comerciantes y empresarios,

4 En el caso de México, se limitó el acceso a pruebas, al acceso a concentradores de oxígeno, a atención hospitalaria a población no derechohabiente y no se promovía el uso de cubre-bocas.

tomar en cuenta la diversidad de las regiones y en general a la sociedad civil sobre alternativas para el distanciamiento social y la protección de grupos vulnerables.

Es por eso que en este trabajo proponemos usar la categoría “acomodos institucionales”, que no se encuentra en la literatura, pero tomando en cuenta los supuestos de North (2001), se trataría del uso de algunas reglas formales para la toma de decisiones, pero sin la negociación, discusión y deliberación con otros actores. De este modo, el presidente de México se habría “acomodado” a tomar decisiones con base en lo que la ley le permite, pero sin cumplir todas las reglas (Avenida, et. al., 2021) e ignorando a actores clave.

Arreglos institucionales en México, una historia reciente

En México el cambio democrático es reciente. Desde 1929 y hasta el año 2000, el país estuvo gobernado por un solo partido el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Según Woldenberg, (2012) apenas en 1977 se impulsó una reforma electoral que permitió la representación de la oposición en el congreso mexicano. Esto fue consecuencia de presiones por parte de actores políticos para reconocer la pluralidad y así abrir las elecciones a la competencia política. Pero la transición solo se habría consolidado hasta 1997 fecha en la que el PRI, perdió la mayoría absoluta en la cámara de diputados y la oposición ganó el gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, capital del país. Si bien parecía tratarse de una transición electoral, en realidad representó un proceso en el que nuevos arreglos institucionales surgieron en más de un ámbito de la sociedad.

Los cambios en el país se fueron dando “por goteo” y no sin el control del sistema político, pues el partido oficial y sus estructuras trataban de abrir lo estrictamente indispensable para parecer una democracia, pero sin perder el triunfo del PRI (Woldenberg, 2012).

Fue en conjunto un período de construcción de nuevas instituciones, de consensos entre los actores políticos para la distribución del poder, pero con ello también para la creación de otras instituciones democráticas. La negociación pacífica para construir acuerdos era el compromiso de muchos actores políticos. Los avances en la construcción de una forma de democracia, entendida como arreglos institucionales, establecimiento de reglas de juego, no estuvo exenta de retrocesos, uno de ellos el asesinato del candidato del partido oficial en 1994 (Woldenberg, 2019), se cree que por diferencias internas en su partido.

En el año 2000 se vivió una alternancia electoral, por primera vez el partido oficial perdió la presidencia de la República y fue gracias a que acuerdos políticos y sociales se habrían construido.

Como es posible advertir, la construcción de arreglos institucionales en el país, no solo en el plano electoral sino en la construcción de instituciones para la democracia no ha sido lineal y no se puede considerar, ni aquí ni en ningún país democrático, completamente acabada. Pues depende de momentos históricos de actores, líderes, grupos y de la capacidad social para movilizarse.

Los arreglos que hasta el momento se han alcanzado han sido insuficientes para garantizar el acceso pleno a la salud, en el caso que nos ocupa, y también el funcionamiento de los mecanismos adecuados para transparentar los gastos y decisiones públicas.

Más recientemente en el país a los actores sociales organizados se les ha restringido la participación en las actividades del gobierno porque el presidente estima que muchas de las organizaciones (defensoras del ambiente, de derechos humanos y feministas, entre otras) no responden a intereses del pueblo, sino a las elites que los han apoyado. Con similares críticas se han emprendido una serie de acciones encaminadas a desaparecer órganos institucionales autónomos

porque el presidente considera que gastan mucho dinero y que no resuelven los problemas de la sociedad (Zepeda, 2021).

Discusión

A pesar de la escasa información oficial publicada se ha logrado dar seguimiento a la trayectoria de algunas medidas establecidas en los gobiernos que permiten confirmar la ausencia de arreglos institucionales basados en negociaciones y acuerdos (o en el que han participado número limitado de actores), el predominio de creencias políticas sin bases democráticas legales, que han dejado de lado formas y estructuras administrativas, como, por ejemplo, la coordinación entre áreas y regiones.

Para la realización de este trabajo, se recurrió principalmente a la revisión documental y bibliográfica sobre estudios que han analizado empíricamente los resultados de las decisiones tomadas por los gobiernos, especialmente el mexicano, durante el año 2020, que fue el primer año de la Pandemia. Adicionalmente, se recurrió a la revisión de páginas oficiales de los organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) Transparencia Internacional, así como páginas de estadística nacionales de México, como es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Cabe mencionar que a pesar de que la pandemia no ha concluido, los trabajos que presentan información sistematizada de casos locales aún son escasos, debido a la actualidad y carácter cambiante de la crisis de salud. En este texto, como ya se mencionó, nos limitamos al año 2020.

Acciones anti-COVID en los gobiernos de México

El caso de México por los resultados en el manejo de la pandemia se ha utilizado para mostrar algunos de los arreglos institucionales centrados en las visiones de pocos actores, alejados de la

ciencia, descoordinados y opacos en el manejo de las decisiones.

México es un país federal que cuenta con una población de 126 014 024 habitantes (INEGI, 2020). Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que elabora Naciones Unidas y que mide el nivel de progreso de un país considerando la salud, educación y los ingresos de las personas, México tenía en 2019 un rango de .779 puntos, ubicado en el lugar 74, estimado como de desarrollo medio. El puesto número 1 lo tiene Noruega con .957 puntos y el peor, el lugar 189 es Níger con un rango de .395 puntos.

Si bien en este informe que produce cada año Naciones Unidas quedan fuera aspectos del desarrollo de los países, el IDH ha sido un referente utilizado para conocer el avance en el progreso respecto a puntos básicos como salud, educación e ingreso. Es un referente para conocer dónde se ubican los países. Para el año 2021, según el informe citado, todos los países habrán disminuido este índice (PNUD, 2020, p. 7).

Puesto que este índice mide los elementos que en el caso de la Pandemia han sido los más trastocados, nos sirve como referente para identificar la actuación de los gobiernos en los sectores en los que la crisis demanda mayor atención. Sin embargo, para conocer la forma en que se desempeñaron estos índices, es necesario contar con la información producida por los gobiernos a fin de evaluar las decisiones y políticas. No obstante, no todos los países han transparentado la información sobre el manejo de la pandemia.

La transparencia y la rendición de cuentas han sido factores que han mostrado que, a pesar de la situación de emergencia, los países dotados previamente de mecanismos eficaces de transparencia sortearon mejor los resultados de la crisis y las respuestas a los ciudadanos. No es por nada que los países que se colocan en los índices de desarrollo humano más altos sean también los que tienen menos problemas de rendición de cuentas (Merino, et. al, 2021, TI, 2020).

A pesar de ello, según Delia Ferreira Rubio, presidenta de Transparencia Internacional, la crisis de la COVID-19 no solo ha sido una sanitaria y económica, sino de corrupción, pues las acciones públicas han mostrado una inequitativa acción, que va desde sobornos para hacer pruebas COVID, hasta otras para la contratación de suministros sanitarios y preparación de emergencias en general (TI, 2020a).

Según sus mediciones, los países del mundo no han mejorado en términos de corrupción en más de una década y, por el contrario, dos tercios de ellos se ubican por debajo del 50% en la medición que sobre el tema se realiza cada año. Según Ferreira, la crisis sanitaria ha dejado de manifiesto que la corrupción ha socavado las respuestas frente a la Pandemia y ha puesto en crisis permanente a la democracia debido a que los países, aun los que tienen mejores índices de transparencia, han sido más propensos a vulnerar normas e instituciones democráticas (TI, 2020).

Retomando el ejemplo de México, el índice de transparencia internacional arroja un puntaje de 33 (100 es más transparente, 0 menos transparente), y lo ubica en el lugar 124 de 179, detrás de países como Sierra Leona, Ucrania o Níger (TI, 2020a). Este puntaje, según el propio índice, cambiará para México y la mayor parte de los países debido al manejo de la pandemia, especialmente a la opacidad en el gasto público para la lucha contra la COVID-19.

En México, país federal con 32 territorios o estados de la República, al ser declarada la Pandemia se establecieron medidas de distanciamiento social, y cierre de algunas actividades económicas, no el comercio informal, por ejemplo. Se ofrecieron, además, diversos apoyos, entre los que sobresalían los alimentarios, económicos y créditos, mismos que con el paso de las semanas (3 meses en promedio), fueron desapareciendo (Cejudo, et. al., 2020).

No se puede decir que el gobierno federal estableciera un plan coordinado con las regiones del país, pues como se mencionó en la primera

sección, el país diseñó un plan de acción desde el inicio, con lo que el presidente consideró su grupo de expertos, básicamente una persona, el Dr. Hugo López Gatell (Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud), quien había participado en 2009 en la gestión de la crisis de la gripe H1N1 y que al presidente le pareció suficiente para colocarlo al frente de las estrategias a seguir. Antes mencionamos cómo ese plan diseñado al inicio de la crisis COVID-19 no se modificó pese a que había mucha más información y experiencia de otros países.

La coordinación es uno de los mecanismos más difíciles de lograr en las administraciones públicas. Según Koop y Lodge (en Christensen et al., 2016), la coordinación intenta hacer ajustes de actividades, decisiones, acciones, entre actores para alcanzar objetivos comunes. Estos actores, dentro de una administración, son interdependientes lo cual significa que para que uno cumpla una meta, necesita al otro. La coordinación cobra relevancia cuando se trata de problemas complejos en las administraciones porque requiere la intervención de muchos actores, recursos, procesos, en tiempos diversos, de forma transversal. Es el caso de la crisis de la COVID-19.

En un estudio realizado por el laboratorio de políticas públicas (Cejudo, et. al., 2020), se encontró que en las acciones que emprendieron tanto el gobierno federal como los gobiernos de los estados frente a la Pandemia, al menos hasta 2020, predominó la desarticulación entre organismos de gobierno. De acuerdo con los hallazgos, desde el presidente de la República, hasta los gobernadores de los estados y los presidentes municipales, cada autoridad respondió de forma distinta y de acuerdo con “... su entendimiento técnico, intencionalidad política y capacidad institucional”, tanto para enfrentar la crisis de salud como para los efectos económicos que en lo inmediato se empezaron a sentir (Cejudo, et. al., 2020: 2). Y a pesar de que las regiones de país son muy heterogéneas y, por tanto, las medidas quizá debían ser adaptadas a esas particularidades, aspectos como la transparencia y la pertinencia de las medidas no deberían variar,

la transparencia porque se supone una forma de estructura de funcionamiento de las administraciones en gobiernos democráticos, y la pertinencia porque antes de la entrega de apoyos supone un análisis sobre los impactos sociales esperados.

El estudio se realizó con base en el análisis de las medidas políticas y sociales emprendidas en los 32 estados de la República desde que inició la Pandemia y fue declarada como tal en México en febrero 2020 y comprende datos hasta agosto del mismo año. Se identificaron herramientas específicas para lograr los objetivos de política social, fiscal y económica, a partir de la revisión de planes, programas y estrategias, encontrados en páginas oficiales. Con ello se elaboraron bases de datos que incluyeron casi quinientos instrumentos que permitieron la comparación por estados. Una característica de este trabajo es que no solamente observó las medidas establecidas en cada lugar, sino analizó sus atributos específicos, por ejemplo, identificando instrumentos muy puntuales en los rubros de asistencia social, fiscal, financiera, de seguridad social o mercado laboral, para después desagregarlos por tipos de apoyo: alimentario, económico, exención fiscal y luego características específicas: montos, temporalidad, duración, formas de entrega.

Las primeras medidas que incluyeron la mayoría de los gobiernos fueron decisiones sanitarias y de confinamiento, seguidas de medidas que paliaran los efectos de la suspensión de actividades económicas. La mayor parte de los estados establecieron al menos una medida o tipo de apoyo: alimentario 97%, créditos 91%, apoyos económicos 81% y otro tipo de apoyos el 75% (Cejudo, et. al., 2020: 15).

Del total de apoyos entregados casi la mitad de los instrumentos (47%) fueron dirigidos al aspecto fiscal o financiero, es decir a empresas, personas morales o físicas con actividad empresarial que incluía incentivos fiscales, administrativos o créditos. El 36% de los instrumentos fueron orientados a asistencia social para atender a personas vulnerables en marginación y pobreza.

El 11% apoyos a personas relacionadas con el mercado laboral y 6% de apoyo en seguridad social a personas del sector formal e informal (Cejudo, et. al., 2020: 17).

Frente a lo inédito de la crisis de salud, debido a la emergencia y por tanto la falta de tiempo, los gobiernos echaron mano de medidas ya ensayadas en otras circunstancias, adaptaron programas existentes o bien creando nuevos. Al respecto, el estudio revela que más de la mitad de las medidas fueron dedicadas específicamente a la atención de la crisis con 65%; los programas existentes adaptados representaron el 15%, la adaptación consistió en ampliar el monto de presupuestos o cambiar las modalidades de entrega; y el 9% fueron reportados como programas que ya existían y que no fueron adaptados; mientras que 4% fueron adelantos de programa o contingentes; el restante 7% no fue posible identificar su modalidad (Cejudo, et. al., 2020: 19).

Falta de transparencia y pertinencia de las medidas

La transparencia es, como se mencionó en párrafos anteriores, una de las acciones o medidas frente a la crisis que no debería variar (como sería el caso de algunos apoyos puntuales) debido a que se trata de una práctica cotidiana del funcionamiento del gobierno, incluso antes de la Pandemia y para ello existe en México un ordenamiento legal desde el año 2003. Sin embargo, de acuerdo con el estudio, la transparencia es un factor ausente en la mayor parte de las medidas adoptadas, principalmente en cuanto a conocimiento de montos, duración de los apoyos, frecuencia y presupuestos. Según los resultados, por una parte, los apoyos son poco difundidos y menos aún por canales oficiales, pues solo el 44% de los apoyos se encontraron en periódicos o gacetas oficiales. Esto significa que la mayoría de los programas ni sus reglas de operación están registradas en los medios públicos destinados para ello según la ley.

Por otro lado, respecto a la difusión, solo el 1% de los programas se difunde por canales ofi-

ciales, 5% por el sitio oficial del gobierno, 6% por redes sociales y 15% por algún micrositio oficial destinado a la pandemia. Respecto al origen de los recursos para la financiación de las medidas, se encontró que el 47% se realiza con recursos enteramente estatales (no hay apoyo federal), el 10% se financia a través de otros ámbitos de gobierno u organizaciones civiles o privadas, 3% no usan recursos estatales. Un dato que es muy revelador de la falta de transparencia es que en 39% de los programas no pudo ser identificada su fuente de financiamiento. Es de señalar, igualmente, que, con el paso de los meses, todos los recursos sin importar su fuente, fueron disminuyendo. En el mismo sentido el estudio manifiesta que el 89% de los instrumentos implementados no cuentan con desglose del presupuesto (destino y origen de fondos), solo presentan el total (Cejudo, et. al., 2020:19 y 22).

La información encontrada permitió saber también que la mayor parte de los programas no presenta información sobre la duración, frecuencia y montos de los apoyos, ausencia que llega a representar hasta el 59% en el caso de los apoyos alimentarios. Del total de los apoyos, 21% presenta información parcial y solo otro 21% presenta información completa. En cuanto a los apoyos económicos se encontró que 37% se entregaron por única vez, y 16% de forma mensual, sin especificar durante cuántos meses. Del 40% no se encontró información sobre la frecuencia de las entregas. Y el 35% no mostró montos de los apoyos (Cejudo, et.al., 2020: 25).

De acuerdo con el análisis de la información se determinó que, a excepción de la Ciudad de México (capital del país), todos los estados se encuentran por debajo de la media en transparencia de los instrumentos anunciados. Otros estados como Jalisco y Quintana Roo, presentaron algo más de información, pero Chiapas, Tabasco y Tamaulipas presentaron nula información (Cejudo, et. al. 2020: 27).

Estos datos ponen de manifiesto la opacidad y falta de control en la toma de decisiones y el manejo de los recursos, a lo cual se agrega este

otro problema que muestra no solo la ausencia de coordinación y consistencia en las acciones, sino la opacidad en el uso del gasto, en la utilización de mecanismos legales para licitar los diferentes apoyos y la inexistencia de actores políticos y sociales vigilantes de la decisión e implementación de las medidas. La ausencia de otras instancias y actores que se mencionaban más arriba, como los congresos, impidieron el equilibrio y vigilancia en el gasto (Avendaño, et.al., 2021). En este caso el congreso federal se declaró ausente desde marzo de 2020 y hasta por lo menos agosto del mismo año de la Pandemia. Lo que reveló que los legisladores no participaron en la elaboración de ningún plan ni autorizaron ningún presupuesto.

Con respecto a la pertinencia de las medidas es preciso señalar que como lo documentaron Rentería & Arellano-Gault (2021), la principal estrategia, al menos del gobierno federal, fue mantener sus programas sociales emblemáticos del sexenio, sin generar nuevas formas e instrumentos de apoyo (excepto que se adelantaron transferencias). En el caso de los estados de la República, la mayor parte de ellos tenían como meta coberturas de 10 mil beneficiarios o menos, el 30% entre 10 mil y 50 mil; el 4% entre 50 mil y 100 mil y solo 17% a más de 100 mil (Cejudo, et. al. 2020:23).

La realidad es que para apoyar a las empresas y los hogares el gasto público en este año aumentó tan solo el .82% del PIB respecto del 2019 y el gasto en salud, que fue prioritario frente al económico, aumentó .16% del PIB (Mejía, et. al, 2022:16). La economía del país ya era deficiente antes de la Pandemia, el crecimiento del PIB en 2019 fue de -0.2%, por lo que esta crisis no hizo sino agravarla, llegando a niveles de disminución del -8.3 del PIB para 2020 (Mejía, et. al, 2022:3).

Estos datos revelan igualmente que, frente a las carencias de la población, las medidas adoptadas son notoriamente insuficientes, faltas de estrategia y seguimiento, pues apoyos de única vez de 3 mil pesos (en su mayoría o sin el monto especificado), evidentemente no ayudan a sol-

ventar las carencias de la población y el impacto se reduce al mínimo. Por lo tanto, estas medidas requerirían un mejor diseño, articulación, coordinación con otros gobiernos, sobre todo con el gobierno federal para ser más efectivas, pues no solo no resolvieron las carencias, sino que ni siquiera tocaron el problema de desigualdad del país. Pues, entre el tercer trimestre de 2019 y el tercer trimestre de 2020, el coeficiente de Gini aumentó de 0.49 a 0.54, respectivamente, es decir, un incremento de casi 0.05 puntos en un año. Una de las causas que explica esta mayor desigualdad es la pérdida de empleos por la Pandemia, por lo que los ingresos laborales per cápita en México disminuyeron (CONEVAL, 2020).

Conclusiones: Arreglos institucionales en fragilidad institucional

La consolidación de la democracia en México es un proceso que no se ha conseguido a lo largo de estos prácticamente 40 años desde que los primeros diputados de oposición accedieran a los cargos de deliberación como es el congreso. Los avances y retrocesos son la característica de procesos políticos, sin embargo, fuera de la competencia electoral, los avances en la consolidación de las instituciones que sostienen a la democracia aún están por realizarse. Es notable la persistencia de patrones tradicionales de relaciones políticas en los que el Estado de Derecho no es la regla y la ausencia de arreglos institucionales hacen muy difícil su cumplimiento.

La llegada de un presidente de la República que cuenta con una enorme legitimidad, pero que sin embargo no ha contribuido a fortalecer la comunicación, negociación e inclusión de actores plurales en su visión del gobierno y proyecto político, muestran que las reglas que deberían establecer los límites al ejercicio del gobierno, no se han consolidado.

Esto ha generado enormes conflictos y una mayor polarización de la sociedad, existente no

ahora y no por razones políticas, sino fundamentalmente por las de tipo económico. México es uno de los países mas desiguales del mundo (como vimos en el texto, en la actualidad según el índice de Gini es de .54, cuando la ONU señala que países con coeficientes mayores a .40 son alarmantes porque significan enorme polarización entre ricos y pobres, difícil de asumir por la sociedad), razón que puede ayudar a entender la exacerbación de los conflictos políticos y sociales.

La gestión de la Pandemia en 2020 no ha sido sino un escenario en el que se han puesto en evidencia las problemáticas estructurales de muchos países y en este caso de la sociedad mexicana. Han colocado la atención en la necesidad de fortalecer las instituciones de la democracia, pero sobre todo abrir espacios de participación plural, de robustecimiento de las administraciones públicas y el impulso a la sociedad como vigilante de las acciones que desarrolla el gobierno.

La Pandemia es una oportunidad que permite observar el cambio efectivo en los patrones de dependencia, traducidos en desarticulación entre actores, principalmente por razones partidistas electorales, pero también la falta de una propuesta clara y robusta sobre el trazo de un nuevo período en el que, con las condiciones que hay, se revisen los acuerdos fundacionales de la democracia para que los arreglos que nos faltan nos ayuden a consolidar por fin este sufrido proyecto.

Referencias

- Arellano, G. D. (2020), Respuesta al ataque populista de la administración pública, *Estado Abierto*, Vol. 4, No. 3, pp. 109-120
- Arellano-Gault, D., & Lepore, W. (2009). Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico: Límites y restricciones de la literatura contemporánea. *Gestión y política pública*, (18), 253-305.
- Avendaño, M. F., Montes M. P. y Santana R.M. (2021), *Un año de compras de emergencia en México. Seis propuestas para mejorar*. Instituto Mexicano Para la Competitividad, A.C.: México.

- BBC. (2020a) Coronavirus: 6 medidas extremas adoptadas por las autoridades en la lucha contra el COVID-19. *BBC News Mundo*. Recuperado <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51832806>.
- BBC. (2020b) Coronavirus: los mejores y peores países donde pasar la pandemia. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55048757>.
- BBC. (2020c) Coronavirus: por qué Rusia tiene tan poca población vacunada pese a que desarrolló una de las primeras vacunas contra la covid-19. el *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-58935317>.
- Cejudo, G.M., Gómez-Alvarez, D., Michel, C., Lugo, D., Trujillo, H., Pimienta, C., Campos, J. (2020). *Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?* Versión 4, 27 de agosto de 2020. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas: México. Recuperado de: <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/>
- Christensen, T., Danielsen, O. A., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. *Public Administration*, 94(2), 316-332.
- CONEVAL. (20 de Noviembre de 2020). *Índice De La Tendencia Laboral De La Pobreza Y La Pobreza Laboral Al Tercer Trimestre De 2020*. COMUNICADO No.32. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/ComunicadosPrensa/Documents/2020/COMUNICADO_32_ITLP_3er_TRIMESTRE_2020.pdf
- Dávila, F. A. y Miriam, V. I. (2020). México. Costos económicos del cierre de las actividades “no esenciales” por la pandemia Covid-19. Análisis multisectorial y regional con modelos SAM, *Economía, Teoría y Práctica*, Nueva Época, Número especial, (56), 15-44, doi: 10.24275/ETYP/AM/NE/E052020/Davila
- El Heraldo de México (25 de junio de 2019), Gobernar no es mucha ciencia, es sentido común: López Obrador. Recuperado de: <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2019/6/25/gobernar-no-es-mucha-ciencia-es-sentido-comun-lopez-obrador-100459.html>
- Hermet, G. (2003). El Populismo como concepto. *Revista de Ciencia Política*, XXIII(1), 5- 18.
- INEGI. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. México: INEGI. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/>
- Koop, C., & Lodge, M. (2014). Exploring the Co-ordination of Economic Regulation. *Journal of European Public Policy*, 21 (9), 1311-1329.
- Laclau, E. (2005) Populism: What’s in a Name? En *Populism and The Mirror of Democracy*, Francisco Panizza (ed.). London: Verso, 32-49
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society* (29), 507-548.
- Mejía, R. P., Reyes, H. M., y Vergara G. R. (2022). *La pandemia de COVID-19 en la economía mexicana: condiciones iniciales, estrategias de política y efectos productivos*. En prensa.
- Méndez, J. (25 de Junio de 2019), El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, muestra una estampa con un trébol de seis hojas durante una rueda de prensa el pasado 19 de marzo, *El Periódico de Catalunya*, S.L.U Recuperado de: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200319/amuletos-estampitas-lopez-obrador-luchar-coronavirus-7896098>.
- Merino, H. M., Colorado, J. H., Canales, L. M., y Osorno, L. D. (2021). *Rendir cuentas en situaciones de emergencia: un modelo basado en la evidencia*. México: CUCEA, CIDE, RRC, PIRC.
- Morales, F. M. E., y Cadena, I. C. (2020). (Des)organizando la (des)gobernanza en tiempos de pandemia. *Notas de coyuntura del CRIM* (6), 1-4.
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pappas, T. S. (2016). Modern populism: Research advances, conceptual and methodological pitfalls, and the minimal definition. En *W. R. Thompson, Oxford research encyclopedia of politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- PNUD. (2020). *Panorama general Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera, el desarrollo humano y el Antropoceno*. New York: PNUD.
- Rentería, C., & Arellano-Gault, D. (2021). How does a populist government interpret and face a health crisis? Evidence from the Mexican populist response to COVID-19. *Brazilian Journal of Public Administration*, 55, 180-196. doi:<https://doi.org/10.1590/0034-761220200524>
- Statista (2021), Statista Research Department, “América Latina: impacto de la pandemia de COVID-19 en el PIB por país

2019-2022”, de <https://es.statista.com/estadisticas/1110215/impacto-coronavirus-pib-america-latina/>, recuperado el 19 enero 2022.

TI. (2020). CPI 2020: *RESUMEN GLOBAL*. Recuperado de: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-global-highlights#>

TI. (2020a). *Corruption Perceptions INDEX 2020*. Recuperado de: Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/table/nzl>

Woldenberg, José, (2012) *Historia mínima de la transición democrática en México*. México, El Colegio de México.

Zepeda, P. J. (13 de enero de 2021), Intención de deaparecer organismos autónomos y otras instituciones, así como actores sociales activistas del medio ambiente, de derechos humanos o feministas, *El País*. Recuperado de: <https://elpais.com/mexico/opinion/2021-01-13/lopez-obrador-contra-las-instituciones.html>



Instituições Democráticas-Participativas: fortalecimento das Escolas Públicas e parceria em momentos de crise?¹

Democratic-Participatory Institutions: Strengthening Public Schools and Partnership in Times of Crisis?

MARINALVA COELHO DE SOUSA SENHORA²

BRUNA COELHO MORENO SENHORA³

SILVIA DA SILVA CRAVEIRO⁴

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 26/11/2021

Revisado: 04/05/2022

Aceptado: 16/05/2022

Resumo

Este trabalho propõe uma análise das instituições democráticas-participativas nas escolas públicas de São Paulo: o funcionamento, potenciais e a importância de ações junto à escola no enfrentamento da crise educacional agravada pela pandemia de COVID-19. O estudo baseia-se em pesquisa exploratória, com estudos de publicações, leis e indicadores sobre o tema. Conta ainda com pesquisas qualitativas e quantitativas. Concluímos que há pouco conhecimento e pequena adesão das famílias e comunidade às instituições democráticas-participativas, porém, verificamos interesse por melhor conhecimento. Indica que as instituições existem nas escolas, mas não são efetivas, apesar da compreensão entre gestores de escola, educadores e comunidade escolar, de que as instituições participativas podem impactar positivamente a escola e o desempenho escolar dos alunos. Ações em conjunto entre escolas e instituições participativas foram observadas no enfrentamento à pandemia. O estudo aponta a necessidade da implementação de políticas públicas junto às comunidades escolares, no que diz respeito à estruturação e implementação das instituições democráticas-participativas na escola e ainda, a disponibilização de apoio às questões socioemocionais que surgem decorrentes dessa efetividade.

1 Este trabalho foi aceito para apresentação no VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, organizado pela Sociedade Brasileira de Administração Pública.

2 Graduada em Matemática, Universidade de Santo Amaro (UNISA), São Paulo, Brasil. Técnica em Serviços Públicos, ETEC Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), São Paulo, Brasil. E-mail: marinalva.senhora@gestaopublica.etc.br

3 Graduada em História, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: brunasenhora@edu.unirio.br

4 Professora, Serviços Públicos, ETEC Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), São Paulo, Brasil. E-mail: Doutora em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), São Paulo, Brasil. E-mail: silvia@gestaopublica.etc.br

Cómo citar: Coelho de Sousa, M., Coelho Moreno, B., Da Silva Craveiro, S., (2021). Instituições Democráticas-Participativas: fortalecimento das Escolas Públicas e parceria em momentos de crise?

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP. 5(9), páginas 55-72.

Palavras-chave: Instituições Democráticas-Participativas; Políticas Públicas; Família; Comunidade; Escola Pública.

Participatory Democracy Institutions: strengthening Public Schools and partnership in times of crisis?

Abstract

This paper proposes an analysis of participatory democracy institutions in São Paulo's public schools: the functioning, potentials and importance of actions with the school in facing the educational crisis aggravated by the COVID-19 pandemic. The study is based on exploratory research, with studies of publications, laws and indicators on the subject. It relies on qualitative and quantitative research. We conclude that there are little knowledge and low adherence of families and community to participatory democracy institutions, but we see interest in better knowledge. It also indicates that the institutions exist in schools, but are not effective, despite the understanding among school managers, educators and the school community that participatory institutions can positively impact the school and the students' school performance. Joint actions between schools and participatory institutions were observed in facing the pandemic. The study points out the need to implement public policies, together with the school communities, regarding the structuring and implementation of participatory democracy institutions in schools, and also the availability of support for social and emotional issues that arise from this effectiveness.

Key-words: Participatory Democracy Institutions; Public Policy; Family; Community; Public School.

Introdução

Desde o surgimento da instrução pública no Brasil, o acesso à educação brasileira vem

marcado por exclusões e privilégios, e podemos dizer que essa dicotomia é norteadora pela classe social: se pertencente a grupos vulneráveis ou a famílias abastadas, a escola que ficou para as classes populares e a escola pertencente aos ricos (Libâneo, 2012).

A educação pública brasileira contemporânea encontra-se completamente fragilizada. Sofre com défices de aprendizagens e evasão escolar, com escolas desestruturadas, com problemas de violência, com a falta de professores, desigualdades escolares e desigualdades sociais, e tantos outros problemas estruturais, políticos educacionais que acometem a educação pública brasileira.

As famílias brasileiras que estão inseridas nas escolas públicas de educação básica, pertencem em grande maioria, às classes sociais mais carentes e vulneráveis. Um grande desafio, alcançar a equidade educacional com tanta desigualdade social, agora em proporções maiores face às consequências da pandemia.

Sobre o prisma das múltiplas consequências e tensões decorrentes do coronavírus, cabe discutir, então, sobre os impactos e desafios quanto a efetividade do direito à educação em tempos de pandemia no Brasil, principalmente em virtude das crises que findam por acirrar desigualdades já existentes no país e minimizar o acesso dos cidadãos a direitos e garantias constitucionais, como é o caso do direito à educação, previsto no art 208, § 1º da CFB como direito público subjetivo (Silva & Sousa, 2020, p. 965).

Nessa luta pelo direito à educação é necessário compreendermos como se dá o acesso à participação popular e social dentro das escolas públicas brasileiras, as relações legalmente estabelecidas e as práticas escolares no âmbito das relações família-escola-comunidade. A princípio, sabemos que a presença legal de dispositivos democráticos na escola, como Conselho de Escola, Associações de Pais e Mestres (APM) e Grêmios Estudantis, resulta de processos de luta por reconhecimento que se efetivaram sob a forma jurídica na segunda metade da década

de 1980 e nos anos 1990 (Arelaro, Jacomini, & Carneiro, 2016, p.1151).

Este estudo tem como base um Trabalho de Conclusão de Curso, realizado numa Escola Técnica do Governo do Estado São Paulo, intitulado Associação de Pais e Mestres, instituição participativa da família e da comunidade na escola? O estudo contou com pesquisa exploratória, qualitativa, quantitativa e com entrevista de profundidade a uma educadora, psicóloga e ativista comunitária. A reflexão e os dados levantados nesse estudo de Trabalho de Conclusão de Curso nos levam aos seguintes questionamentos: as instituições democráticas-participativas acarretam o fortalecimento das escolas públicas? Como se deu a atuação das instâncias democráticas-participativas das escolas públicas na crise pandêmica por Covid-19?

Temos em nossa Constituição Federal (CF), em seu artigo 206 - inciso VI, a previsão da gestão democrática no ensino público, na forma da lei (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394 (1996), também traz de forma explícita a gestão democrática na educação básica nos artigos 3º, que institui a gestão democrática como um dos princípios do ensino público, e o artigo 14º por sua vez, estabelece que as normas de gestão democrática desses sistemas de ensino deverão ter como princípios: “I – Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

No estado de São Paulo, o parecer do Conselho Estadual de Educação (CEE) nº 67 (1998), que trata das Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais estabelece:

Artigo 12 - A escola contará, no mínimo, com as seguintes instituições escolares criadas por lei específica: I - Associação de Pais e Mestres; II - Grêmio Estudantil. Parágrafo único - Cabe à direção da escola garantir a articulação da associação de

pais e mestres com o conselho de escola e criar condições para organização dos alunos no grêmio estudantil (Parecer CEE n.67, 1998, grifo nosso).

Considerando a previsão legal e normativa das instâncias democráticas-participativas nas escolas, propomos analisar como se dá o funcionamento dessas instituições nas escolas públicas brasileiras, se há uma efetividade da sua função democrática e participativa, se existe um potencial a ser explorado e principalmente, em que medida essas instituições atuaram junto às escolas no enfrentamento da crise educacional agravada pela pandemia por Covid-19.

2. Marco teórico

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós, que é o de assumir esse país democraticamente (Ministério da Educação, 2004, p. 9).

Quando pensamos que as famílias precisam tomar um pouco o destino da escola nas mãos, podemos dizer que elas precisam se tornar parte do processo, participando da gestão democrática das escolas públicas. Nesta publicação sobre o fortalecimento dos conselhos escolares, Paulo Freire nos alerta sobre a importância do acolhimento e integração das famílias e da comunidade pela escola, para o fortalecimento do exercício da democracia, propiciando o conhecimento dos acontecimentos políticos e participativos da gestão da coisa pública.

É necessário refletirmos sobre a motivação que levou Lourenço Filho, à época em que esteve à frente das escolas públicas paulistas, quando pensou na APM objetivando propiciar a participação das famílias no debate de questões pedagógicas e no aprimoramento da escola, introduzindo essa associação através do Comunicado nº 3 de 10 de março de 1931, e o que efetivamente representa a APM na contemporaneidade, à nível de instância participativa nas escolas públicas (Comunicado n.3, 1931).

Ao falar de participação, Antunes (2016), recorre à importante contribuição de Moacir Gadotti que nos esclarece que há diferença entre participação social e participação popular. Que ambas são de fundamental importância para a gestão democrática. Porém, a participação social é uma forma de atuação da sociedade civil organizada, e é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil (Gadotti, 2013 como citado em Antunes, 2016).

Para que todos tenham acesso à educação de qualidade é necessário que ela aconteça de forma equitativa e inclusiva. Conforme a nossa Constituição Federal, em seu artigo 205, a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Sendo a APM, e as demais instâncias participativas previstas legalmente e ferramentas que possibilitam a inserção das famílias e da comunidade na vida escolar do aluno, e ainda, por ter a função de auxiliar a gestão escolar, supomos uma efetividade nas escolas públicas, principalmente neste momento de enfrentamento de crise pandêmica. Supomos ainda, se essa parceria efetiva não proporciona uma escola mais fortalecida e às famílias e à comunidade, um dos caminhos concretos de busca por uma educação de qualidade.

Quando professores, coordenadores pedagógicos, direção e equipe escolar aprofundam seu conhecimento sobre as famílias dos alunos, sobre os próprios alunos e sobre o contexto em que eles estão inseridos, há uma expressiva melhora na comunicação, na relação e na integração entre esses diferentes segmentos e, também, melhor adequação didático-pedagógica no processo de ensino-e-aprendizagem (Antunes, 2016, p. 99).

No entanto, encontramos vários estudos que analisam a relação família, escola e comunidade, na tentativa de verificar e compreender os

fatores que influenciam a pouca participação e a pequena efetividade.

um dos componentes que parece muito generalizado em nossa cultura, e que se mostrou como argumento bastante recorrente nas entrevistas realizadas para explicar a fraca participação da população na escola, é o de que a população se mostra “naturalmente” avessa a todo tipo de participação. Termos ou expressão como “desinteresse”, “comodismo”, “passividade”, “conformismo”, “apatia”, “desesperança” e “falta de vontade” foram constantemente utilizados para retratar a (falta de) disposição dos usuários em participar da escola (Paro, 2000, como citado em Oliveira & Artigas, 2017, p. 8027).

Ainda segundo Oliveira & Artigas (2017) vale refletirmos se esses argumentos não estão refletindo nossa herança cultural fruto de um período ditatorial no Brasil em que esses direitos de participação e organizações coletivas eram reprimidos pelos governantes da época por meio de vários decretos que foram instituídos cassando os direitos dos cidadãos.

Como vimos, as instâncias participativas estão previstas em normas e legislações brasileiras. Em nossa Constituição Federal de 1988, na LDB nº 9394 de 1996 e ainda no Plano Nacional da Educação – PNE, aprovado pela Lei nº 13.005 de 2014, com vigência até 2024, que também prevê em seu art. 2º a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública (Lei n. 13.005, 2014).

Nas escolas públicas brasileiras encontramos mais comumente alguns formatos de participação social da família e da comunidade. Os conselhos de escola são órgãos colegiados formados por representantes da comunidade escolar e local, que debatem, acompanham e deliberam sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras das escolas. Consideramos que os conselhos e a escola formam uma única instituição, mas são entidades distintas, o conselho se insere na institucionalidade e na própria estrutura de poder da escola (Ministério da Educação, 2004). No estado de São Paulo, os conselhos escolares permitem na sua formação,

de 20 a 40 integrantes da comunidade escolar (Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2014).

A Caixa Escolar, Associação de Apoio à Escola, Associação de Pais e Professores, Associação de Pais e Mestres, Círculo de Pais e Mestre Unidade Executora, são exemplos de nomenclatura de Unidade Executora Própria (UEX), que podemos encontrar nas escolas públicas brasileiras, dependendo da região do Brasil. São associações similares à Associação de Pais e Mestres, APM. Esta é uma entidade da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, regulamentada na Lei do Código Civil Brasileiro. Pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas. O objetivo dessas instituições é a participação e representatividade de todos na sua constituição e gestão pedagógica, administrativa e financeira (Ministério da Educação, 2017).

Já o Grêmio Estudantil é uma organização onde os estudantes podem se organizar para debater ideias e realizar ações tanto na escola quanto na comunidade. Possibilita um aprendizado de cidadania, convivência e luta por direitos. Uma instância que possibilita uma interação e maior participação entre os alunos e toda a comunidade escolar.

Os sistemas estaduais de ensino adotam diferentes concepções e alternativas para a participação da comunidade escolar e local na gestão colegiada da escola. Alguns poucos adotam a figura do Conselho Escolar no sentido propriamente dito, como colegiado deliberativo, consultivo, fiscal e mobilizador, inserido na estrutura de gestão da escola e regulamentado em seu Regimento. A maioria preferiu a criação de entidades civis, como associações de pais e mestres, ou outras similares, com institucionalidade independente da escola com personalidade jurídica e estatuto próprios. Essa figura tem como principal objetivo atender à questão jurídica da gestão de recursos, especialmente como unidades executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Os sistemas municipais tendem, em boa medida, a reproduzir o modelo do respectivo Estado (Ministério da Educação, 2004, p. 43).

Conforme a LDB nº 9394 (1996), as unidades federadas têm a competência para definir as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica. Verificamos que a grande maioria opta pelas UEX, que nas escolas paulistas são as Associações de Pais e Mestres.

Metodologia

Libâneo (2012) analisa a evolução da educação no Brasil desde os anos de 1990, onde verifica o dualismo perverso entre as escolas disponíveis para os pobres e para os ricos, por reproduzir e manter desigualdades sociais, no contexto das políticas neoliberais.

Todas as crianças e jovens necessitam de uma base comum de conhecimentos, junto a ações que contenham o insucesso e o fracasso escolar. É claro que a escola pode, por um imperativo social e ético, cumprir algumas missões sociais e assistenciais (a escola convive com pobreza, fome, maus tratos, consumo de drogas, violência etc.), mas isso não pode ser visto como sua tarefa e sua função primordial, mesmo porque a sociedade também precisa fazer sua parte nessas missões sociais e assistenciais (Libâneo, 2012, p. 26)

Uma questão importante, além da educação pública disponível à população mais vulnerável, é entendermos os fatores que dificultam ou que facilitam o acesso dessas famílias à participação na vida escolar dos alunos e nas instâncias democráticas-participativas das escolas. Segundo Polônia e Dessen (2005) formas peculiares de relacionamento que pais e escolas mantêm entre si dependem, sobretudo, das percepções que cada um desses segmentos tem de si próprio e do outro. E trazem que não há dúvidas de que psicólogos, educadores e demais profissionais que atuam na escola reconhecem a importância das relações que se estabelecem entre a família e a escola e os benefícios potenciais de uma boa integração entre os dois contextos para o desenvolvimento social, emocional e cognitivo do aluno. Para que isto ocorra, é preciso adaptar diferentes estratégias e formas de implementação da relação família escola, considerando o contexto cultural, isto é, as crenças, os valores e as peculiaridades dos ambientes sociais.

Encontramos em Thin (2010) um estudo das relações entre famílias populares e escola, segundo o olhar da sociologia no estudo das classes populares e suas relações com o mundo dominante e as instituições. Traz a ambivalência das lógicas e das práticas das famílias populares, onde ora são consideradas submissas a uma dominação que as aliena, e, ora são possuidoras de lógicas próprias, completamente autônomas. Ora estão muito afastados da escola pela sua fraca escolarização, pelas suas formas de agir e pensar ou de socializar seus filhos, ora apresentam interesse e aceitação, ao menos parcialmente, no jogo escolar.

Para compreender as práticas das famílias populares com relação à escola e partindo das relações entre as famílias e os educadores, torna-se necessário apreender como os membros das famílias populares tentam entrar no jogo escolar, tentam adaptar-se à situação que a eles se impõe no quadro de suas próprias lógicas (Thin, 2010, p.75).

Utilizaremos os elementos extraídos do Trabalho de Conclusão Curso, Silva et al. (2020), baseados em pesquisa quantitativa e qualitativa por meio de questionários virtuais encaminhados à gestão das escolas públicas da região do Butantã/SP, à comunidade escolar e comunidade em geral. De forma complementar analisaremos a entrevista de profundidade realizada com uma educadora, ativista e psicóloga comunitária. Teremos assim, mais elementos a serem estudados, como o nível de conhecimento, de participação, limitações, expectativas, desafios e potenciais da APM nas escolas públicas.

Para uma melhor compreensão e embasamento que nos leve a um debate consistente, realizaremos uma pesquisa exploratória em publicações, legislações e indicadores sobre o tema. No intuito de produzir elementos capazes de orientar e instigar ações, como também apontar caminhos para eventualmente, conforme nossas conclusões, fomentar outros debates, ou ainda, elementos para se pensar em políticas públicas educacionais.

Resultados e discussão:

Durante a evolução histórica das APMs, estudos revelam que a cada momento em que elas foram sugeridas e criadas pelas sociedades civil e política, fizeram-se acompanhar de diferentes expectativas, quanto às suas funções, objetivos e desempenho, surgindo divergências e contradições características de cada período, refletidas principalmente, nas questões propostas de participação democrática (Branco, 1996).

Para De Freitas (2000, p. 50) embora políticas e reformas legislativas, federal, estadual e até mesmo municipal tenham sido efetuadas objetivando a democratização da gestão escolar, isto efetivamente não se concretizou, pois não alcançou a maior parte daqueles que vivem e fazem a escola acontecer.

APM atuante de acordo com a comunidade escolar funcionou mais pelas regras informais e não formais, criadas no âmbito específico e próprio da organização escolar, do que pelas formais; e que as contribuições/ações da APM estudada para a escola ocorreram em intensidades diferentes nas áreas financeira, processo educativo e participação dos pais e da comunidade (Lino, 2012, p. 78).

Para termos uma ideia do que pensa a comunidade escolar sobre as instâncias participativas nas escolas, temos que a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, realizou um estudo em maio de 2016, onde foram encaminhados questionários destinados a toda a comunidade escolar, com total de 448.593 participantes. Onde 66% concordam que a gestão democrática pode melhorar muito a motivação dos alunos e 61% acreditam que a aprendizagem também melhoraria (Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, 2017b).

A experiência realizada pela gestão da escola Escola Estadual Ennio Voss, localizada em um bairro de classe média da zona sul de São Paulo, onde estão inseridas algumas comunidades periféricas, frequentada, portanto, por alunos de diversas classes sociais, nos trouxe através de um trabalho de interação família-escola-comu-

nidade, um indicativo do potencial positivo de uma APM efetivamente participativa.

A coordenadora pedagógica acha que a presença da APM é fundamental para o ensino: Com os pais participando, os alunos se sentem felizes, orgulhosos e aprendem muito melhor. E os números confirmam o que ela diz: em 1999, a Ennio Voss apresentou uma taxa de evasão global quase nula, de 0,01%. A repetência média, entre ensino fundamental e médio, ficou em 0,75% (Fleury, 2017, p. 30).

Porém, através de estudos atuais verificamos números efetivamente baixos dessa participação familiar e comunitária nas escolas públicas brasileiras, e uma tendência a uma pequena participação da família na vida escolar do aluno. A avaliação SARESP - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo, realizada em 2018 possibilitou um estudo mais abrangente, analisando as relações que influenciam o resultado escolar, verificando entre outros elementos, a participação dos pais e responsáveis na vida escolar dos alunos. A pesquisa contou com a participação de 176.210 pais de alunos do 3º, 5º, 7º e 9º anos do ensino fundamental e 3º do ensino médio (Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2019).

Nesse estudo, o índice de participação dos pais e responsáveis nas reuniões de pais é de 79,80% nos anos iniciais do ensino fundamental e vai diminuindo conforme se avança nos anos finais do ciclo básico, ficando em 63,9% nos anos finais do ensino fundamental, até chegar a 48,6% no 3º ano do ensino médio. A participação em eventos na escola começa em 40% nos anos iniciais do ensino fundamental, chegando a 12% nos anos finais do ensino fundamental e 9,4% no 3º ano do ensino médio. E, quando o assunto é participação democrática em conselhos ou outras formas de participação, o índice já começa relativamente baixo 15,1% e 22,9%, respectivamente, nos anos iniciais do ensino fundamental e diminui nos anos finais do ciclo da educação básica chegando a 13,7% em participação democrática em conselhos e 15,1%, em outras formas de participação no 3º ano do ensino médio (Se-

cretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2019, p. 23).

Rodrigues (2004), diretora executiva da APM 2003/2004 da Escola de Aplicação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, aborda o tema participação da família e responsáveis na vida escolar dos alunos através do trabalho desenvolvido pela APM, procurando encontrar argumentos que justifiquem o comportamento familiar:

Mais importante que a própria contribuição financeira, foi motivar os pais a participarem da vida escolar de seus filhos. Neste aspecto, parece que há uma questão cultural que precisa ser mais bem entendida e trabalhada. A boa imagem que a Escola de Aplicação goza junto à comunidade, uma imagem de escola de excelência, ao invés de aproximar os pais, parece ter um efeito contrário. Parece que há um pensamento predominante de que como a escola é boa, os professores são qualificados, a infraestrutura é adequada, os pais podem “dormir tranquilos e delegar à escola a tarefa de educar seus filhos”. Na verdade, uma escola com as características da Escola de Aplicação, de diversidade sociocultural, exige ainda mais o comprometimento e a participação dos pais na construção coletiva de seu projeto pedagógico (Rodrigues, 2004, p. 4).

Há algo muito importante a considerar, refletir o quanto este panorama pode ser desencadeado pelas desigualdades sociais e exclusões sociais, produzidas pela própria sociedade em que vivemos, indicando que a falta de participação não reflete simplesmente uma pequena importância da escolarização pelas classes populares. Lück (2006) denuncia que a democratização efetiva da educação fundamentalmente se dá no processo educacional de alta qualidade e assegurando acesso a esta educação a todos que a busquem, problematizando em seu estudo sobre a gestão participativa na escola, e acrescenta ainda que com isso todos poderiam desenvolver os conhecimentos, as habilidades e as atitudes necessárias a fim de participar, de modo efetivo e consciente, da construção do tecido da sociedade, com qualidade de vida e exercício da cidadania, e não apenas pela democratização da gestão escolar, como prevê nossa legislação.

Podemos constatar nos estudos realizados sobre a conscientização e valorização da escolarização pelas famílias que estão inseridas nas escolas públicas, a importância das escolas e o que elas representam e significam para o futuro dos seus filhos.

Os pais tornam-se os responsáveis pelos êxitos e fracassos (escolares, profissionais) dos filhos, tomando para si a tarefa de instalá-los da melhor forma possível na sociedade. Para isso, mobilizam um conjunto de estratégias visando elevar ao máximo a competitividade e as chances de sucesso do filho, sobretudo face ao sistema escolar – o qual, por sua vez, ganha importância crescente como instância de legitimação individual e de definição dos destinos ocupacionais. Tendo se tornado quase impossível a transmissão direta dos ofícios dos pais aos filhos, o processo de profissionalização passa cada vez mais por agências específicas, dentre as quais a mais importante é, sem dúvida, a escola (Nogueira, 2006, p. 161).

Paixão (2005, p. 167) conclui em seu estudo sobre o significado da escolarização para um grupo de catadoras de um lixão, que a escolarização faz parte de um projeto de educação mais amplo dos filhos, em que o horizonte é o seu futuro, o qual está fortemente marcado pelo que a família dispõe. A escola compete com a necessidade básica mais fundamental: a sobrevivência do grupo familiar.

Precisamos analisar também, sob o ponto de vista da funcionalidade, a complexidade dos ritos legais que envolvem a formalização e execução de uma UEx dentro da escola: uma entidade civil de natureza jurídica, dentro de uma empresa pública. O quanto é necessário de conhecimento e engajamento dos seus membros, exigindo dos pais e responsáveis pelos alunos habilidades e competências para realizar, em conjunto com a escola, a administração efetiva dessas instâncias de participação democrática, que precisa cumprir uma série de procedimentos regulamentares, como as obrigações fiscais e sociais.

O objetivo dessas instituições, conforme a própria definição de UEx é a participação e representatividade de todos na sua constituição e

gestão pedagógica, administrativa e financeira. Encontramos no manual de orientações aos gestores de escola, produzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma síntese das atribuições dessas entidades de participação democrática:

A Unidade Executora Própria tem como atribuições: administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais; gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas; controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes; fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola; e prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2017, p. 3).

E ainda, encontramos no Portal do Ministério da Educação (MEC), no Caderno 6 do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares apontando a definição de que a figura da APM tem como principal objetivo atender à questão jurídica da gestão de recursos, especialmente como unidades executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Ministério da Educação, 2004, p. 43, grifo nosso). Verificamos então, que o objetivo principal da APM, já não é mais o propiciar a participação das famílias no debate de questões pedagógicas e no aprimoramento da escola, conforme estabelecido no Comunicado 3 de 10 de março de 1931, quando da sua introdução nas escolas públicas por Lourenço Filho, muito menos proporcionar a gestão democrática conforme previsto na Constituição Federal.

A educadora e psicóloga Naime A. Silva, que possui uma vasta experiência na área educacional como professora e gestora, e é ativista em movimentos sociais e psicologia comunitária, contribuiu relatando suas experiências na APM da rede pública de ensino, concedendo uma entrevista de profundidade. Em resposta a nossa pergunta sobre os principais entraves de uma APM para a gestão escolar, disse que considerava ser a burocracia e a falta de conhecimento

e compreensão de todos sobre a legislação que envolve uma organização como a APM (Silva, 2020). Essa afirmação nos remete ao estudo realizado por Matsui (2006), onde afirma que há a necessidade da conscientização dos pais e responsáveis pelos alunos sobre a importância, no que diz respeito aos seus direitos e deveres, na sua participação na Associação de Pais e Mestres, para que tenham direito de opinar na organização da escola juntamente aos gestores, e para isso acontecer é preciso que conheçam as diretrizes e normas do sistema.

Vale ressaltar também que é necessária uma acessibilidade participativa, tanto por parte da gestão da escola, quanto por parte das famílias e comunidade, para que haja um engajamento familiar no ambiente escolar. Conforme os normativos das escolas estaduais de São Paulo, cabe à gestão da escola propiciar a participação dos conselhos escolares, grêmios estudantis e das APM. Em entrevista através de formulário virtual, a Escola B (2020) fez uma consideração muito importante, onde discorre sobre as atribuições da gestão da escola que tem as suas demandas referentes ao processo ensino, aprendizagem e questões administrativas da escola e acaba não encontrando condições de se dedicar da forma que uma associação da natureza de uma APM exige:

Acho fundamental a participação dos pais, infelizmente não temos uma adesão que gostaríamos, é necessário melhorar as ações para que participem. Na verdade, falta tempo para a Gestão (Diretor) para que ocorra uma efetiva APM dentro do âmbito escolar. Estão sempre envolvidos em tantas ações e responsáveis por tudo que acaba não fazendo o melhor de eficiente integração entre escola x família (Escola B, 2020).

E ainda, é necessário refletirmos sobre as questões socioemocionais que surgem, à medida que essas relações democráticas-participativas se intensificam. Lis, a Coordenadora pedagógica da EMEF Amorim Lima, uma escola situada no município de São Paulo, que possui uma APM bastante atuante na escola, relata que essa relação de parceria entre escola e famílias é com-

plexa e avalia em uma reportagem disponível na página da Fundação Telefônica Vivo (VIVO):

Temos esse ideal de educação: que os pais participem do projeto. Mas quando eles vêm também surgem dificuldades – tanto entre as famílias como entre professores e famílias – de se entender, de observar o limite da participação, de saber o que cabe a cada um... Isso demanda pensar as relações, que vão se construindo e passando por momentos de rupturas, momentos de escuta e uma participação efetiva. E tudo isso é um crescimento muito grande para todos os lados (VIVO, 2016).

Podemos verificar nos referenciais teóricos estudados como também nas entrevistas que realizamos através dos formulários virtuais, apontamentos de fatores que indicam que essa parceria escola-comunidade-família realizam ações, que acarretam o fortalecimento, melhor estruturação e defesa das escolas públicas.

A escola de Aplicação da USP (2020) acrescenta ao nosso estudo, em resposta ao questionário virtual sobre a efetividade da APM na escola:

A APM-AEL (o nome original ainda é mantido) tem uma importância muito grande na Escola de Aplicação, seja historicamente, pois ajudou a conquistar a implantação do 2º grau em 1985 (atual Ensino Médio), como já financiou a assistência aos alunos bolsistas com compra de material e custeio de Estudos do Meio até 1998 (atualmente temos verba da Universidade para isso). Atualmente, a APM está à frente da Campanha EA Conectada e também de uma parceria com uma empresa privada para revitalizar espaços e adquirir materiais para a Escola (armários, brinquedos, entre outros) (EAUSP, 2020).

E ainda, a educadora Naíme A. Silva relata um evento em que a APM atuou como protagonista em defesa dos interesses da comunidade escolar:

Trabalhei em muitas escolas, em vários territórios, com realidades absolutamente diferentes. Destaco a EMEI Gabriel Prestes que tem participação muito intensa e ativa da comunidade. Essa participação foi tão combativa que por duas vezes salvou a escola de ter seu terreno vendido para a iniciativa privada (Silva, 2020).

O questionário virtual encaminhado à comunidade escolar da região do Butantã/SP e à comunidade em geral, quando da elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso, do curso Técnico em Serviços Públicos, nos forneceu dados complementares importantes a esse estudo. Composto por 16 questões sobre a funcionalidade da APM nas escolas públicas, da qual este público tem ou teve experiência. Destacamos alguns fragmentos que julgamos importantes (Questionário APM, 2020).

Houve no total, 100 respostas de colaboradores, dos quais, pais e responsáveis pelos alunos, professores, demais funcionários das escolas públicas, alunos e ex-alunos. Em resposta à pergunta se são ou se já foram membros da APM, apenas 11 entrevistados responderam afirmativamente, o que representa uma pequena participação. Dentre todos que responderam o questionário, 27 se declararam professores, sendo que 2 destes, disseram não conhecer ações da APM que beneficiaram à escola e à comunidade escolar.

Referente ao conhecimento dos entrevistados sobre a efetividade da APM na escola pública, 33 pessoas responderam que a APM é muito participativa, 24 disseram que existe uma participação razoável, 15 disseram que a participação da APM na escola é pequena, 22 desconhecem a atuação da APM, 5 afirmam que a APM apenas realiza procedimentos burocráticos, e uma pessoa não soube responder.

Do conhecimento deste público sobre a função da APM, nos chama a atenção o fato de que apenas 7 vincularam a função da APM especificamente à função arrecadadora de recursos, 43 responderam que sua função é, entre outras funções, a de arrecadação de recursos. Curiosamente 44 responderam que a função da APM é a participação na gestão escolar e envolvimento na vida escolar do aluno, excluindo a sua função de arrecadadora de fundos. E, finalmente, 13 responderam que não conhecem a função da APM. Perguntado se os entrevistados aceitariam

participar da APM, somente 11 foram taxativos em não querer participar, 26 alegaram indisponibilidade, outros 26 aceitariam, 18 aceitariam com pouca disponibilidade, e 19 gostariam de saber mais a respeito.

Por fim, trazemos a questão da participação através de doações financeiras à APM para a realização de projetos na escola. Dos 100 colaboradores que responderam o questionário, 16 não concordam em fazer doações às escolas públicas. No entanto, temos um total de 84 respostas positivas, que concordariam em colaborar financeiramente com valores que vão de R\$ 1,00 a R\$ 10,00 ou mais. Sendo que 10% aceitariam participar com R\$ 1,00 mensal, 30% com R\$ 5,00 mensais, 24% com R\$ 10,00 mensais e 20% com valor superior a R\$ 10,00.

Tivemos, portanto, por meio dos dados coletados nos questionários virtuais, algumas indicações sobre o conhecimento, entendimentos sobre as funções e atribuições da APM, e ainda uma indicação das pré-disposições desse público à participação e contribuições financeiras para a Associação de Pais e Mestres das escolas públicas.

A pandemia causada pela Covid-19 impactou de forma grave a educação pública brasileira, que se viu ainda mais fragilizada. Os reflexos econômicos, sociais e educacionais são relatados por Silva & Sousa (2020), um estudo sobre a exclusão digital, os problemas enfrentados no ensino remoto, as dificuldades dos educadores e dos alunos para o acompanhamento das aulas online e toda a problemática da educação pública, principalmente para as famílias mais vulneráveis.

O estado de emergência global decorrente do coronavírus evidenciou a necessidade de investimento e remodelamento emergencial de sistemas e práticas educacionais para o fortalecimento dos direitos sociais, culturais e econômicos e para a redução das desigualdades educacionais historicamente acumuladas. O contexto de pandemia trouxe a tona uma série de desafios e entraves quanto ao acesso à educação brasileira, sendo que estes não são exclusivamente oriundos do quadro da

crise atual, mas sim resultados de uma trajetória política-institucional que não colocou a educação como prioridade de Estado (Silva & Sousa, 2020, p. 966).

Encontramos esta problematização também em Pasini, Carvalho & Almeida (2020), no estudo sobre a exclusão digital das classes populares, e a urgente necessidade de se conectar.

A Escola de Aplicação da USP, EAUSP (2020) relata que a APM está junto com a Direção da EA na pandemia com a Campanha EA Conectada, para viabilizar o acesso a equipamentos e kits de internet aos alunos com dificuldades para participar dos trabalhos remotos, e quando perguntado se há divulgação da associação aos pais e responsáveis pelos alunos:

Sim, nos momentos de troca de gestão. Também se manifestam nas reuniões com as famílias, sobretudo para pedir a colaboração em alguma frente específica de trabalho. Exemplo: mutirões de revitalização da Escola, festas, entre outros. Aproveito para completar aqui sobre as contribuições em dinheiro. Não há valor fixo para contribuir. As famílias e demais membros da APM podem fazer doações a qualquer momento. Acabamos de fechar uma vaquinha virtual que arrecadou R\$ 6.325,00 (EAUSP, 2020).

Um estudo sobre os novos desafios da gestão escolar e de sala de aula em tempos de pandemia analisa a realidade educacional brasileira e os desafios advindos com a pandemia e pós-pandemia:

Diante dessa possibilidade emergente, revela-se a precariedade socioeducacional de vários países, dentre eles o Brasil. Em um país de alta vulnerabilidade social, como é o nosso, de diversidades e carências econômica, habitacionais, sanitárias já tão explicitadas, destacam-se agora, dentre outras questões, especialmente as carências profissionais para a atuação em ambientes virtuais de aprendizagem, bem como a disponibilidade dos próprios recursos tecnológicos para o desenvolvimento educacional em ambientes virtuais (Peres, 2020, p.20).

Silva (2021) nos fala sobre os limites e possibilidades para a gestão democrática de escolas públicas durante a pandemia por Covid-19. Nesta análise o autor discorre sobre as inúmeras

estratégias criadas para a defesa da vida, tendo em vista as medidas sanitárias, em que as escolas se viram obrigadas a aderirem às aulas remotas, para resguardar a saúde dos alunos, seus familiares bem como dos professores e demais funcionários da escola, aderindo à luta nacional, até mesmo, mundial para conter a disseminação do vírus, onde todos nós nos deparamos com incertezas a cerca do futuro da educação e da própria vida.

De acordo com Silva, foi notável a dificuldade enfrentada pelos alunos para terem acesso ao conteúdo escolar, tendo em vista a carência de equipamentos e a falta de acesso à internet, e ainda a fragilidade da estrutura familiar para a supervisão e acompanhamento dos conteúdos disponibilizados. Concomitantemente às dificuldades vividas no cenário familiar, a escola envidava esforços para fazer chegar ao aluno os conteúdos pedagógicos, bem como as secretarias de ensino empenhavam-se para manter a rotina administrativa mínima necessária aos processos educacionais. Educadores se viram obrigados a incorporar a tecnologia ao seu meio de trabalho, com conhecimentos e equipamentos precários, tiveram que se adaptar ao novo “arranjo” do ensino público. Professores em contrato de trabalho temporário viram-se amedrontados diante da iminente possibilidade de demissão diante do necessário isolamento social (Silva, 2021).

O gestor, além da constante preocupação com as melhorias dos índices educacionais, passou a preocupar-se com a transposição das aulas presenciais para aulas em ambientes virtuais, administrando com isso, o seu próprio despreparo, e também, o despreparo dos docentes para o uso de ferramentas tecnológicas para aulas virtuais, e em muitos casos, curvando-se para a ausência de recursos tecnológicos dos alunos e de suas famílias (Peres, 2020, p. 24).

E ainda, há uma questão vital aos alunos e às famílias, a escola pública em sua trajetória de existência acabou incorporando ao seu papel, além do educacional, a garantia à alimentação através da merenda ou da distribuição de cestas básicas às famílias mais vulneráveis. Coube à

escola, nesse período pandêmico, garantir também essa necessidade básica fundamental.

A pandemia, com certeza, provocou a possibilidade de se repensarem os modelos atuais de ensino, os modelos estruturais das escolas, as práticas de gestão, o processo de ensino e aprendizagem e, nesse bojo, a maneira com que as famílias interagem com o processo de ensino e aprendizagem de seus filhos [...] A gestão escolar deverá assumir uma proposta mais participativa e menos centralizadora, de maior proximidade com a comunidade escolar, pautada em princípios e valores éticos. Muito ligada aos protocolos de saúde, com especial preocupação em relação à saúde dos estudantes e funcionários da escola (Peres, 2020, p. 29).

Toda a fragilidade da educação pública brasileira veio à tona, em virtude da pandemia por Covid-19. Peres (2020), Silva & Sousa (2020), Pasini, Carvalho & Almeida (2020) e Silva (2021) trazem problemáticas pontuais, quanto às estruturas escolares e familiares, levando-nos a questionar as enormes desigualdades educacionais e sociais, tão perceptíveis com a exclusão digital da maioria dos alunos e pela falta de recursos e habilidades tecnológicas das escolas públicas. Exigindo a adoção de arranjos escolares pelos gestores públicos e pela gestão da escola, na tentativa de garantir o acesso aos conteúdos pedagógicos. Esses e outros impactos trazidos pela pandemia tendem a proporcionar prejuízos, retrocessos e o agravamento da precariedade do ensino público brasileiro.

Conclusões

Enfrentamos um cenário complexo na educação pública brasileira. Com alto índice de evasão escolar num panorama em que o progresso educacional tímido que vínhamos alcançando ao longo de décadas, agora enfrenta os reflexos deixados e denunciados pela pandemia. Um estudo realizado por pesquisadores da FGV CLEAR (Souza et al., 2021) simulou uma projeção das perdas educacionais que iremos enfrentar considerando três cenários: um cenário otimista, um conservador e um pessimista. Mesmo em um ce-

nário otimista, o aprendizado não realizado será de 1,8 ponto em língua portuguesa e a 1,5 ponto em matemática, se considerarmos um cenário pessimista teremos, o aprendizado não realizado de 9,5 pontos em língua portuguesa e 7,9 em matemática. Portanto, cremos na importância do engajamento de todos os atores envolvidos, num esforço de mitigar e reduzir os impactos negativos da pandemia na educação, principalmente na educação pública.

Quando falamos de participação social e de instâncias participativas nas escolas, estamos falando de ferramentas de apoio à gestão escolar e de inserção das famílias e da comunidade na escola, no exercício da participação democrática. Não nos passa despercebido o poder limitado das instâncias democráticas-participativas nas escolas públicas. Mas devemos nos ater aos resultados positivos que essa parceria poderá impactar no ambiente escolar e no rendimento escolar do aluno:

Onde entram a comunidade escolar, o Conselho de Escola, a APM e o Grêmio? Em grande medida, encaixam-se no último pilar, quando todo o maquinário gestor já está em movimento. Com o último pilar do Compromisso, a “Mobilização da Sociedade”, estão presentes os instrumentos para engajamento do entorno da escola em seus projetos, restritos, na prática, pelas metas predefinidas da SEE/SP. Essa é a proposta de participação: um pilar estruturado pela mobilização, sem poder de gestão ou com força reduzida nela (Arelaro, Jacomini, & Carneiro, 2016, p.1156)

Observamos que as participações populares e sociais são fundamentais para o desenvolvimento de uma sociedade que visa à democracia e à justiça social. Pontual (2016) nos fala da importância das políticas públicas na promoção da cidadania ativa e transformadora na Educação ao Longo da Vida (ELV):

Afirmar a ELV na perspectiva da Educação Popular significa atribuir-lhe a missão de promover uma cidadania ativa e transformadora, e construí-la com base nas práticas da democracia participativa, objetivando um modelo de desenvolvimento integral que promova a justiça social, a inclusão com equidade, a sustentabilidade e a superação de

todas as formas de violência e discriminação. Trata-se de integrar diversas modalidades e estilos de educação e formação, institucionalizadas ou não, desenvolvidas tanto com base em organizações e movimentos sociais quanto no Estado, por intermédio de políticas públicas (Pontual, 2016, p.70).

A Educação ao Longo da Vida é um termo que indica um princípio antropológico, em que somos compreendidos como seres inacabados, incompletos, inconclusos, agregando conhecimentos, e num processo constante de transformação. Ela vem sendo debatida e considerada nas políticas públicas mundiais. Gadotti (2016), em seu artigo sobre Educação Popular e Educação ao Longo da Vida, faz um alerta sobre o perigo de que, uma visão equivocada deste princípio nas políticas educacionais nacionais, possa impactar retrocessos.

No debate de implantação da gestão democrática das escolas públicas é imprescindível enfatizar a necessidade de compreendermos que todos os atores da comunidade escolar estão lutando em prol de um bem em comum, que estão do mesmo lado. Aredes (2002) expõe em seu artigo:

Nesse contexto, seria importante que os atores do processo também entendessem que estão em busca de um mesmo objetivo, que são parceiros e não inimigos como é comum ocorrer nas práticas escolares e nos comportamentos dentro da escola. A luta, hoje, é pela qualidade de ensino e, ao se democratizar essas relações, tal realidade estará mais próxima de se concretizar (Aredes, 2002, p. 87).

Entendemos que todas as instâncias participativas podem acolher a comunidade escolar e trabalhar em conjunto. Podemos refletir se essa efetividade não pode representar, além dos benefícios já apontados, a defesa da escola pública e proporcionar uma escola mais fortalecida. Ações como as conquistas em prol da escola, narradas em EAUSP (2020), em função da implantação do 2º grau (Ensino Médio) na escola em 1989 e em Silva (2020), quando a APM junto com a comunidade escolar impediu que o terreno da escola fosse vendido à iniciativa privada.

Muito já se debateu a respeito da importância das instâncias participativas nas escolas, porém

a sua funcionalidade plena ainda encontra desafios que impossibilitam uma efetividade. Pontual (2019) nos fala da importância do fortalecimento e a qualificação dos espaços de gestão democrática da escola:

Destaca-se ainda o papel que a escola deve voltar a ter nos territórios, como espaço de acolhimento e de referência para os diversos atores sociais, particularmente para as crianças, adolescentes, jovens, mães e pais. Para isso o fortalecimento e a qualificação dos espaços de gestão democrática da escola com a comunidade tornam-se condições indispensáveis (Pontual, 2019, p.162).

Conforme estatuto, a APM permite como associados todos os participantes da comunidade escolar, promovendo a inserção da família e da comunidade na escola, atuando em diversos segmentos: auxílio à gestão da escola e de recursos financeiros, atividades culturais, festivas, esportivas e outras atividades voluntárias (Decreto n. 65.298, 2020).

Verificamos que há a compreensão entre gestores, educadores e até da própria comunidade escolar sobre a importância das instâncias democráticas-participativas, reconhecendo o impacto positivo no ambiente escolar e no desempenho escolar do aluno. Entretanto, os estudos nos indicam que a adesão a estas instâncias participativas é pequena e acontece de maneira não efetiva.

É uma infeliz realidade constatada através dos questionários encaminhados às escolas públicas da região do Butantã/SP, à Escola A (2020), Escola B (2020) e Escola de Aplicação da USP (2020), onde o número de participantes da APM de cada escola, entre membros administrativos, somados a outros pais participantes, corresponde em média a 2,5% do número total de alunos matriculados. E ainda, entre as 100 respostas que recebemos do questionário encaminhado à comunidade escolar e comunidade em geral, apenas 11 afirmaram que são ou que já foram membros da APM (Questionário APM, 2020).

Opostamente a este cenário, observamos com entusiasmo o aumento progressivo das atividades dos grêmios estudantis nas escolas públicas

paulistas, conforme dados do governo do estado de São Paulo (Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2017a). Acreditamos que esta realidade pode promover o desenvolvimento efetivo do exercício da democracia, aproximando o aluno da escola e aperfeiçoando as relações entre escola e comunidade.

Pelo terceiro ano consecutivo, o número cresceu na rede estadual e atingiu a marca de quase 5 mil escolas, o que representa 92% do total de escolas do Estado. A principal iniciativa da Secretaria para incentivar a formação de novos Grêmios Estudantis e ampliar o debate entre os alunos é o projeto Gestão Democrática, que convida os estudantes a estabelecerem o protagonismo juvenil e criarem meios de discussões para avaliar a própria realidade e propor soluções (Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2017a).

Outros fatores positivos observados no estudo é o interesse em conhecer melhor as instituições democráticas-participativas, segundo as respostas aos questionários virtuais encaminhados à comunidade escolar da região do Butantã/SP e comunidade em geral. E ainda, o fato de 84% se pré-dispor a colaborar financeiramente com a APM para projetos em parceria com a escola, demonstra que há espaço para se trabalhar e ampliar a participação das famílias e da comunidade nas instâncias democráticas das escolas públicas. A educadora N. A. Silva (2020) avalia “[...] quanto mais qualidade político pedagógica apresenta uma escola, mais se percebe a participação social e financeira na escola”.

O estudo nos leva a concluir que as instâncias democráticas-participativas nas escolas possuem uma função importante e podem trazer resultados positivos no ambiente escolar e no processo de ensino-aprendizagem. Verificamos ainda, algumas ações parceiras entre a escola e as instituições participativas no enfrentamento à pandemia (EAUSP, 2020).

É necessário alertar que as escolas públicas, seus gestores e educadores, tem sua missão central que é a de trabalhar no processo de ensino-aprendizagem, com todas as limitações e problemáticas existentes no nosso sistema edu-

cacional, agravadas ainda mais em função da pandemia.

Ainda que os gestores escolares encontrem dificuldades quanto ao desenvolvimento de suas funções, é inegável que sejam os responsáveis por articular as ações na escola, buscando garantir a participação de todos no processo educativo dentro de uma perspectiva democrática e assim transformar as condições de ensino e de aprendizagem. A importância do trabalho desenvolvido pelos gestores escolares fica ainda mais acentuada no contexto da pandemia, de onde se esperam decisões e novos planejamentos (Giordano, 2021, p. 131).

As políticas públicas educacionais precisam avançar na questão da relação família-escola-comunidade. Não há dentro das funções escolares recursos humanos disponíveis para trabalhar o desenvolvimento da relação família-escola-comunidade. A inegável grandeza dos impactos que essa parceria pode causar no processo da educação e aprendizagem é de caráter fundamental. A promoção da relação família-escola-comunidade não pode continuar dependendo da existência de articuladores voluntários que a promovam, ou a critério do perfil da gestão escolar, se provedora de uma consciência democrática ou conservadora.

As políticas públicas de educação devem ser pensadas no sentido de suprir ao que tange os procedimentos burocráticos destas instituições democráticas-participativas, principalmente se tratando das UEx, por serem uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado. Como também, para atender as questões sócio emocionais envolvidas e decorrentes desta complexa relação entre família, escola e comunidade (Thin, 2010). Deverão prever também ações de promoção, estruturação e formação das instituições participativas nas escolas, extremamente necessárias, no intuito de garantir suporte e dar condições práticas às escolas, às famílias e à comunidade, podendo proporcionar a plena funcionalidade das associações e demais instâncias participativas, tendo em vista as complexidades envolvidas nessa relação, tanto para a escola como para as famílias e à comunidade.

Conforme apontado por Silva & Sousa (2020) o estado atual de emergência decorrente da disseminação da Covid-19 a nível global evidenciou a necessidade de (re)pensarmos o papel dos responsáveis/coletividade nas políticas públicas educacionais para o fortalecimento do direito fundamental social à educação, a partir dos diferentes contextos, como programas de qualificação docente, material didático, transporte escolar, complemento nutricional, e em especial, acesso igual à tecnologia de informação.

É fundamental a disponibilidade de recursos tecnológicos e a inclusão digital, além de garantir o acesso aos conteúdos educacionais para a construção do saber, possibilitando ainda que famílias, alunos e escolas possam estar conectados, viabilizando a acessibilidade e a comunicação entre a escola e as famílias. Temos o exemplo do aplicativo para a APM, desenvolvido pelas alunas da ETEC Getúlio Vargas, com a proposta de facilitador, é um aplicativo móvel de gestão direcionado a otimizar processos e funcionamento de Associações de Pais e Mestres em escolas públicas e particulares (Governo do Estado de São Paulo, 2020).

Os estudos que analisaram a gestão democrática durante a pandemia por Covid-19, indicam que não houve uma parceria sólida das escolas com as instâncias democráticas-participativas. Não houve ações no sentido de possibilitar maiores orientações e apoio sobre as medidas sanitárias e educacionais em função da pandemia que chegara ao país e ao mundo. Ficou desenhado, no estado de emergência, um panorama de “separação” da educação pública brasileira. De um lado as famílias isoladas, a maioria de forma precária e inadequada, que muitas vezes não atendiam às medidas sanitárias, dadas às estruturas familiares, habitacionais e econômicas, e sem acesso aos meios tecnológicos e de internet adequados. De outro lado as escolas, tentando articular e compreender como os conteúdos escolares poderiam chegar às famílias.

Verificamos diante do exposto a necessidade de se ter uma relação família-escola-comunidade

consolidada e fortalecida capaz de proporcionar suporte e apoio às instituições escolares e familiares, imprescindível em época de crise. O que vimos, de maneira geral, foram instituições escolares e familiares amedrontadas, impactadas psicologicamente, repletas de incertezas quanto ao acesso aos conteúdos escolares, quanto às aulas remotas, híbridas ou presenciais, incertezas acerca das políticas públicas de medidas sanitárias, quanto ao futuro educacional, de saúde e sobrevivência de todos.

Portanto, é necessário refletirmos: qual o cenário que teríamos vivido e que estaríamos vivendo, durante e pós-pandemia, se tivéssemos dentro da escola, uma relação família-escola-comunidade engajada, articulada e fortalecida, com instâncias democráticas-participativas efetivamente ativas? Como seria se essa relação fosse consolidada, capaz de proporcionar suporte e apoio às instituições escolares e familiares?

É preciso repensar as políticas públicas educacionais e incorporar nas funções escolares, recursos humanos, profissionais qualificados com habilidades, competências e atribuições específicas para o desenvolvimento da relação família-escola-comunidade. Pois, é necessário abrir caminhos que possam despertar nas famílias e na comunidade o interesse pela vida escolar do aluno, pela participação do processo de ensino e aprendizagem, pela participação social e democrática para a valorização e defesa da escola pública. E, sobretudo, tornar o acesso às instâncias democráticas-participativas possível às famílias, realizando assim, um efetivo acolhimento daqueles que vivem no entorno da escola.

Referências

- Antunes, A (2016). O Conselho da Escola, a Associação de Pais e Mestres e o Grêmio Estudantil como espaços de exercício de cidadania participativa. *Revista Parlamento e Sociedade*, 4(6), 93-122. Recuperado de https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wpcontent/uploads/sites/5/2015/05/REVISTA_PARLAMENTO_SOCIEDADE_2016_NUMERO6_WEB_20161005.pdf

- Aredes, A. P. J. (2002). As políticas públicas que originaram as instâncias pró-democráticas de participação no Estado de São Paulo. *Revista ORG & DEMO*, 3(1), 77-88. Recuperado em <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/Ordemo/article/view/442>
- Arelaro, L. R. G., Jacomini, M. A., & Carneiro, S. R. G. (2016). Limitações da Participação e Gestão Democrática na Rede Estadual Paulista. *Educação e Sociedade*, 37(137), 1143-1158. Recuperado em <https://www.scielo.br/j/es/a/qCsV4B-QNhPxYGMHKLK35Xyw/abstract/?lang=pt>.
- Branco, I. A. S. (1996) Associações de Pais e Mestres: Um pouco de história. *Educação Teoria e Prática*, 4(6). Recuperado de <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/2405/2132>.
- Comunicado n. 3 de 10 de março de 1931*. Cria as Associações de Pais e Mestre no Estado de São Paulo e estabelece seus objetivos. Recuperado de <https://www.imprensaoficial.com.br/DO/Associação de Pais e Mestres / Página Ordenação=101975>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>.
- De Freitas, K. S. (2000). Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático - participativa na escola pública e formação da equipe escolar. *Em Aberto*, 17(72), 47-59. Recuperado de http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/em_aberto_72.pdf.
- Decreto n. 65.298 de 18 de novembro de 2020*. Estabelece o Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres. Recuperado de <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-65298-18.11.2020.html>.
- EAUSP. Escola de Aplicação da Universidade de São Paulo. Depoimento [nov. 2020]. Entrevistadora. Marinalva Coelho de Sousa Senhora. São Paulo: Etec CEPAM, 2020. Questionário Eletrônico (25 questões). Entrevista concedida para a pesquisa sobre a funcionalidade das Associações de Pais e Mestres nas escolas públicas.
- ESCOLA A. Escola de Educação Básica do Subdistrito do Butantã. Depoimento [nov. 2020]. Entrevistadora. Marinalva Coelho de Sousa Senhora. São Paulo: Etec CEPAM, 2020. Questionário Eletrônico (25 questões). Entrevista concedida para a pesquisa sobre a funcionalidade das Associações de Pais e Mestres nas escolas públicas.
- ESCOLA B. Escola de Educação Básica do Subdistrito do Butantã. Depoimento [nov. 2020]. Entrevistadora. Marinalva Coelho de Sousa Senhora. São Paulo: Etec CEPAM, 2020. Questionário Eletrônico (25 questões). Entrevista concedida para a pesquisa sobre a funcionalidade das Associações de Pais e Mestres nas escolas públicas.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2017). *Manual da Constituição da Unidade Executora*. Brasília. Recuperado de <https://www.fn-de.gov.br/index.php/programas/pdde/area-paragestoes/manuais-e-orientacoes-pdde>.
- Freire, P., & Shor, I. (1986). Medo e Ousadia: o cotidiano dos professores. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Fleury, D. (2017). APM Faz a Diferença. *TV Escola*, Experiências, 28-30. Recuperado de <https://www.sinesp.org.br/quem-somos/legis/349-apm/3339-texto-apm-faz-a-diferenca-tv-escola-mec>.
- Gadotti, M. (2016) Educação popular e educação ao longo da vida. *Instituto Paulo Freire*. Recuperado de https://www.paulofreire.org/images/pdfs/Educacao_Popular_e_ELV_Gadotti.pdf.
- Giordano, D. X. F (2021). Um olhar sobre o trabalho dos gestores escolares no contexto da pandemia. *Educação Básica Online*, 125-133. Recuperado de <https://periodicos.editorialaar.com/index.php/educacaobasicaonline/article/view/15>.
- Governo do Estado de São Paulo. (2020). *Aplicativo de alunas da Etec para gestão de Associação de Pais e Mestres vence concurso*. Recuperado de <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/aplicativo-de-alunas-de-etec-para-gestao-de-associacao-de-pais-e-mestres-vence-concurso/>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. (2021). *Sistema de Avaliação de Educação Básica 2019 (Saeb)*. Indicador de nível socioeconômico do Saeb: nota técnica. Brasília, DF: Inep. Recuperado de https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/indicador_nivel_socioeconomico_saeb_2019_nota_tecnica.pdf.
- Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Recuperado de <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>

- Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm.
- Libâneo, J. C. (2012). O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. *Educação e Pesquisa*, 38(1), 13-28. Recuperado de https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S15177022011005000001&script=sci_arttext&tln-g=pt.
- Lino, L. M. B. T. (2012). *Associação de pais e mestres: atuação em uma escola de ensino médio*. (Dissertação de Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/10374>
- Lück, H. (2006) *A gestão participativa na escola*. Petrópolis: Editora Vozes Limitada.
- Matsui, L. M. (2006) *A comunidade na escola: limites e possibilidades para a participação dos pais no conselho de escola e na associação de pais e mestres*. (Dissertação de Mestrado em Educação). Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/582>. Acesso em: 25 jun. 2020.
- Ministério da Educação. (2004). *Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Brasília. Recuperado de http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf.
- Ministério da Educação. (2017). *Manual da Constituição da Unidade Executora*. Brasília. Recuperado de <https://www.fn-de.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/manuais-e-orientacoes-pdde>.
- Nogueira, M. A. (2006) Família e escola na contemporaneidade: os meandros de uma relação. *Educação & Realidade*, 31(2), 155-169. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3172/317227044010.pdf>.
- Oliveira, G. L. P. & Artigas, N. (2017) Associação de Pais e Mestres e Funcionários: Conhecimento e Participação nos Processos Decisórios do Cotidiano Escolar. In EDUCERE: Congresso Nacional de Educação, *Anais do evento*, 13 (p. 8015-8030). Curitiba. Recuperado de https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24334_12191.pdf.
- Paixão, L. P. (2005) Significado da escolarização para um grupo de catadoras de um lixão. *Cadernos de pesquisa*, 35(124), 141-170. Recuperado em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6208295>
- Parecer CEE n.67, 18 de março de 1998*. Estabelece as Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais. Recuperado de http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p1022-1048_c.pdf.
- Pasini, C.G.D., Carvalho, E., & Almeida, L.H.C. (2020). A educação híbrida em tempos de pandemia: algumas considerações. *Observatório Socioeconômico da COVID-19 (OSE)*. Recuperado em <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/820/2020/06/Textos-para-Discussao-09-Educacao-Hibrida-em-Tempos-de-Pandemia.pdf>.
- Peres, M. R. (2020). Novos desafios da gestão escolar e de sala de aula em tempos de pandemia. *Revista de Administração Educacional*. 1(11), 20-31. Recuperado de <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ADED/article/view/246089>.
- Polonia, A. C.; Dessen, M. A. (2005). Em busca de uma compreensão das relações entre família e escola. *Psicologia escolar e educacional*, 9(2), 303-312. Recuperado de https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141385572005000200012.
- Pontual, P. (2016) Educação ao Longo da Vida na perspectiva da Educação Popular e da participação social. *Coletânea de textos CONFITEA Brasil*, 6, 70-75, Recuperado de http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/coletanea_textos.pdf#page=71.
- Pontual, P. (2019) Educação Popular e a Participação Social: Desafios e Propostas para Hoje. In: Cassio, F. (org.). *Educação Contra a Barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar*. São Paulo: Boitempo.
- Questionário APM. Comunidade escolar da Região do Butantã e Comunidade em Geral. Depoimento [nov. 2020]. Entrevistadora. Marinalva Coelho de Sousa Senhora. São Paulo: Etec CEPAM, 2020. Questionário Eletrônico (16 questões). Entrevista concedida para a pesquisa Associação de Pais e Mestres (APM): você conhece?
- Rodrigues, I. (2004). A atuação da APM: avanços, desafios e perspectivas. *Paidéia*, 4, 1-4. Recuperado de <http://www2.fe.usp.br/~apm-ca/wwwroot/pages/paideia/paideia4>.
- Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. (2014). *Cartilha Conselho de Escola*. São Paulo. Recuperado de <https://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/762.pdf>.

- Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. (2017a). *Grêmio Estudantil* Recuperado em <https://www.educacao.sp.gov.br/gremio-estudantil>
- Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. (2017b). *Relatório de Resultados*. Recuperado de <https://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1230.pdf>
- Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. (2019). *Relações de contexto e perfil da comunidade escolar e os resultados do Saresp 2018*. Recupera de <http://saresp.fde.sp.gov.br/Documentos/2018/RelacoesContextoPerfilResultados2018.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2020.
- Silva, D. D. S. V. & Sousa, F. C. (2020). Direito à educação igualitária e(m) tempos de pandemia: desafios, possibilidades e perspectivas no Brasil. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, 6(4), 961-979. Recuperado em https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/4/2020_04_0961_0979.pdf.
- Silva, I. B., Lopes, M. O. R. M., Senhora, M. C. S., & Silva, P. A. (2020). *Associação de Pais e Mestres: instituição participativa da família e da comunidade na escola?* (Trabalho de Conclusão de Curso Técnico em Serviços Públicos). Etec CEPAM, São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Silva, J. R. D. (2021). *Limites e possibilidades para a gestão democrática de escolas públicas durante a suspensão das atividades presenciais devido à pandemia da Covid-19*. (Trabalho de Conclusão de Curso – Licenciatura em Matemática). Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, Pernambuco, Brasil. Recuperado em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/43640>.
- Silva, N. A. Naime Aparecida Silva. Depoimento [nov. 2020]. Entrevistadora. Marinalva Coelho de Sousa Senhora. São Paulo: Etec CEPAM, 2020. Questionário Eletrônico (16 questões). Entrevista concedida para a pesquisa sobre as Associações de Pais e Mestres nas escolas públicas.
- Souza, A. P., Soares, C., dos Santos, G. M., Costa, G. W., Ramos, L. M., Lima, L., & Ferreira, P. D. D. (2021) SÍNTESE DE EVIDÊNCIAS FGV CLEAR. Recuperado em <http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/sintese-de-evidencias-clear-lemann-2.pdf>.
- Thin, D. (2010). Famílias populares e instituição escolar: entre autonomia e heteronomia*. *Educação e Pesquisa*, 36(especial), 65-77. Recuperado de <https://www.scielo.br/pdf/ep/v36nspe/v36nspea06.pdf>.
- VIVO, Fundação Telefônica. (2016). *Participação familiar é constante e efetiva em escola paulistana*. Recuperado de <http://fundacaotelefonicavivo.org.br/noticias/participacao-familiar-e-constante-e-efetiva-em-escola-paulistana/>



Criminal Policy in Postmodern Contexts – A Breakdown of Natural Freedom's Limits

Política Criminal en Contextos Postmodernos – una ruptura de los límites de la Libertad Natural

EDGAR VARELA BARRIOS¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de revisión

Recibido: 17/11/2022

Revisado: 22/12/2022

Aceptado: 03/05/2022

Abstract

This text analyzes the challenges that natural freedom, understood as the effective capacity of individuals, or extended groups of populations, still have today, to act outside the control and subordination of territorial States. In this direction, it seeks to show how public policies on citizen security, policies for the defense of sovereignty and so-called criminal policies, have been implementing alternative mechanisms of security and control, trying to guarantee domination from the State, in the exercise of its sovereignty, against iusnaturalism and natural human freedom. Contemporary violence is understood from this perspective, beyond its utilitarian or immediate motives, in terms of human actions that break the straitjacket of statehood, legitimation and political obligation. It acts in human violence as a staging of force, using the spaces of natural law and natural freedom. This challenge, expressed in terms of contemporary public policies as citizen security agendas, constitutes a central issue in the demands of Public Policies.

Keywords: criminality, criminal political security, natural law, human freedom, domination.

Resumen

El presente texto analiza los desafíos que la libertad natural, entendida como la capacidad efectiva de los individuos, o de grupos extendidos de las poblaciones, tienen aún hoy en día, para actuar al margen del control y de la subordinación de los Estados territoriales. En esta dirección, se busca mostrar cómo las Políticas públicas de seguridad ciudadana, las políticas de defensa de la soberanía y las llamadas políticas criminales, han venido implementando

¹ Ph.D. in Management from HEC - Université de Montreal. Master in Andean History and philosopher from Universidad del Valle (Cali, Colombia). He is currently serving as Rector of this University. He is president of CRULA (Conférence régionale des Recteurs des Universités Latino-Américaines), an affiliate of AUF (Agence Universitaire de la Francophonie), and Regional Vice-President of IASIA/IIAS (International Association of Schools and Institutes of Administration), for Latin America and the Caribbean. E-mail: edgar.varela@correounivalle.edu.co

Cómo citar: Varela Barrios, E. (2021). Criminal Policy in Postmodern Contexts – A Breakdown of Natural Freedom's Limits.

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP V5N9 (2021). Páginas: 73-85

mecanismos alternos de seguridad y control, tratando de garantizar la dominación desde el Estado, en el ejercicio de su soberanía, frente al iusnaturalismo y la libertad natural humana. La violencia contemporánea, se comprende desde esta perspectiva, más allá de sus móviles utilitarios o inmediatos, en términos de acciones humanas que rompen la camisa de fuerza de la estatalidad, la legitimación y la obligación política. Se actúa en violencia humana como una puesta en escena de la fuerza, usando los espacios del derecho natural y de la libertad natural. Este desafío, expresado en función de las Políticas públicas contemporáneas como agendas de seguridad ciudadana, constituye un tema central en las demandas de Políticas Públicas.

Palabras clave: criminalidad, seguridad política criminal, derecho natural, libertad humana. Dominación.

This text seeks to show how public policies for citizen security, as well as policies for the defense of sovereignty based on the so-called criminal policies, have been implementing security and control mechanisms in an attempt to guarantee domination by the State in the exercise of its sovereignty. Contemporary violence is understood from this perspective, beyond its utilitarian or immediate motives, in terms of human actions that break the straitjacket of statehood, legitimacy and political obligation. This challenge, expressed in terms of contemporary public policies as citizen security agendas, constitutes a central issue in the demand for public policies. This constitutes a challenge from the State, in the face of natural freedom², understood as the effective capacity

that individuals, or extended groups of populations, still have today, to act outside the control and subordination of the States.

In recent times, even in postmodern and posthuman contexts, the long continuity of wars, violence, barbarism, overexploitation of some humans over others is evident. This can still be seen today. Slavery has not disappeared, for there is a kind of neo-slavery in human trafficking, in sex and migrant trafficking. In the mafias and circles of illegality, in many spheres of contemporary human societies, where human rights and citizenship are mere rhetoric that millions of people do not possess. Because their life is something else. Human history, including the current and contemporary plot of human events, is the history of wars, of violence. We are today facing high levels of violence and crime in and by post-industrial civilization. Suicide; political ethnocide, nationalism as a disease and at the same time as a religion. Exacerbated fundamentalisms and their violence. Criminal pathologies such as those of the Serial killers. And the banal lives; the banal life, the life without purpose, the lost life, purely vegetative, articulated to mercantilism, to the incapacity to develop what liberalism proposes: the human being as a subject with his own thought, and in the exercise of his free capacities, etc.

In all these postmodern scenarios we recognize the transformed presence, in many cases, of recurrent and omnipresent logics of domination. Certainly, domination as a hard and conflictive concept emerged with the industrial class struggle in the 19th cen-

necessarily always a founding consensus, as the contractual model thinks) that would transmute and give different meanings - speaking of trajectories - to the natural force made power. That which is transmuted into natural force made political. In other words, it is a matter of understanding the transposition of natural power into civil, organizational, political, familial and relational power. In fact, every time a president of the United States leaves office, he has the discretionary right to pardon. He can issue executive orders and pardon people, no matter their status, such as death row inmates. Regardless of the severity of their sentences, they can be commuted, virtually unrestricted. The pardon is part of the discretionary right to transfer or return to citizens, individuals, the legitimacy, in this circumstantial, circumstantial case, the use of natural force.

² It acts in human violence as a staging of force, using the spaces of natural law and natural freedom. Natural freedom, usually in political regimes, becomes political freedom, through the reduction of the limit or the deconstruction of such natural freedoms, which have to be upholstered and regulated from the point of view of politics ((Hobbes, 1992; MacPherson 1962). Political hegemony would be based on a contractual scheme, on institutional arrangements and on rules of convention, agreements. Even in rules of an asymmetrical character (it is not

tury, with trade unionism and peasant and national rebellions against empires in Latin America, and with the independence of the United States. Modern history, what Eric Hobsbawm called the history of bourgeois revolutions, gave rise to a much more open and plural society (Popper, 1949). It is this first epoch, that of liberal capitalist industrialism, which questions the preeminence of violence and crime. Thinking about domination is what really founds, at least in the field of political philosophy, a focused and relevant reflection on power. Domination is important, but it is not only the domination of the internal, but also of the disciplinary. This question opens an interesting window to pose the problem in another field, that of rivalry, fragility and organizational contingency derived from open and competitive markets, from the asymmetries of capital and from the power of the ways in which a State does or does not protect its associates. In fact, the first capitalism was born with strenuous working hours, using the labor of women, children and the elderly. Disrespecting the rights of human beings, and strongly supported by the revival and expansion of slavery as the foundation of the accumulation of original capital, as Marx called it, during the centuries of the emergence of European capitalism. This can still be seen today. Slavery today has not disappeared, for there is a kind of neo-slavery in human trafficking, in sex and migrant trafficking. In the mafias and the circles of illegality, in many spheres of contemporary human societies, in which human rights and citizenship are mere rhetoric for vast sectors of the populations, and in the mafias and circles of illegality in many spheres of contemporary human societies, in which human rights and citizenship are mere rhetoric for vast sectors of the populations.

In recent decades, crime, like political violence, has become one of the leading causes of mortality. In other words, compared to childhood diseases, cardiovascular diseases or traffic accidents, in short, compared

to the so-called natural or non-deliberate causes, murders and assassinations represent a substantial part of deaths. There is also evidence of a dramatic transformation in criminal modalities, since the new *modus operandi* has been altered by the radical change in the community ethos, manifested in the emergence of sophisticated paraphernalia. In many countries, the “quasi-executions” carried out by state security and police agents, the spread of a huge multi-million-dollar black market in weapons in the spheres of civil society, the hundreds of thousands of armed men legalized as private security organizations in various countries, etc., are, roughly speaking, emerging manifestations of new modalities of death.

This topic has received preferential attention in the legal literature, in law schools and faculties, and even in institutional bodies such as parliaments or the mass media. The ineffectiveness of the judicial system to repress and prevent various forms of “anti-social” delinquency has become evident to the eyes of observers. This is evidenced by the failure and ineffectiveness of judges and prosecutors to investigate and punish misdemeanors and violations of legal norms (Garland, 2005, 1984). Consequently, there is a growing climate of impunity. As a result, legal systems of punishment lose one of their essential arguments of validity: their enhanced capacity to discourage criminal behavior. Our societies coexist with this reality: The fiction of a legality that punishes and prevents, but which subsists in a purely vegetative form in the paradigm of the formal rule of law, in the immaterial terrain of duty to be, of the ideal normativity of positive law. The crisis of the judicial systems, aggravated in recent years, is clearly expressed in the accelerated increase of impunity, that is, in the weakness of the coverage of the State's power; in the covering of its “natural” space by other instances that replace it, and the correlative submission of the Judicial system to the laws of market purchase. Justice

as merchandise is manifested in the paid acquittal. Such payment in money for infractions of the laws, in the form of fines, bonds, etc., is a remodeling, a capitalist updating of the old *lex talionis*. The reward for denunciation and/or confession is, in this sense, a surviving atavism, halfway between the legal relationship and the ancient punishment, which, as is known, could be applied to an individual or to a given social group; and, equally, it could, in accordance with the dominant ethical discourse, be negotiated with the offender.

This relationship of exchange, obviously based on value equality, is recovered and hypostatized by modern law, under the categorical title of redemption, in the sense of exculpation. In this medieval jurisdictionalism differs with respect to the institutional models of other capitalist countries (mainly we refer here to the U.S.A. and other Anglo-Saxon nations) because although in all of them the cost of the process of punishment is assigned by the brand of formalist bourgeois law, as a general rule, the cost of the punishment process is distributed between the State and the State. and other Anglo-Saxon nations) because although in all of them justice is assigned by the formalist bourgeois law, as a general rule, the cost of the punitive process is distributed between the State and the users, through taxes, fines, etc.; the payment is not directed towards the public sphere; it is diverted, on the contrary, as a mechanism of bribery, conscience purchases. According to Lewis, along with the old criterion of conceptualization of justice, a series of alternative professions are configured that supplant the juridical relation - the applicability of the laws, the judgment on merit and guilt - by a cauterized attitude that transforms the ethical and legal problem into a case: clinical, therapeutic or psychiatric. In this sense (Lewis, 1978), the supposedly humanitarianist theory of punishment unduly displaces the value-theoretical scope of justice towards a scientific neutralism.

Although the relationship between the two theories, the humanitarianist and the retributive, is quite complex and goes beyond the subject matter here, it is worth emphasizing a fundamental relationship, namely: the disjunctive lies in whether the emphasis is placed on the volitional aspect of the individual or whether it appeals to social overdetermination. The idea of preventive justice fits, in fact, clearly into both assessments. To prevent is to punish insofar as the coercive force of the example frightens other citizens and impels them to submit to the prevailing normativity; but, on the other hand, to prevent also means to educate, and this task is a community responsibility for whose failure the isolated members of civil society cannot be blamed, being a political responsibility of the leading forces of society; the failures that prevent a civility, developed and integral culture, in a certain sense, excuse the citizens. Hence the contradictory term between these theories. Their antinomy. An interesting thesis, e.g., is provided by the criminologist Francis A. Allen (ref. Criminal justice, Legal Values and the rehabilitative ideal. p. 317- 330), under the title: The rehabilitative ideal and individual freedom, this author underlines the decisive importance that political elements, in the broad sense of the term, play in the understanding of criminological problems. The philosophical approach is thus overdetermined:

The emergence of the rehabilitative ideal has often been accompanied by attitudes and norms that clash, sometimes head-on, with the values of individual freedom and volition. As I have pointed out before, the role of behavioral sciences in the administration of criminological justice and in the areas of public control, focused in relation to criminalistic laws, is of great importance today. But I have further suggested that, if the function of criminal justice is conceived in its corresponding dimension, it will be discovered that the decisive problems in these fields are not those analyzed by psychiatry, sociology, social work or social psychology. On the contrary, the fundamental problems correspond to the field of po-

litical philosophy and political science. Indeed, the handling of questions of crime legislation presents before a community the most difficult tasks in relation to the links between different individuals and the power of the state. Here we are referring to a perennial question concerning political authority: Under what circumstances can State action aimed at forcing obedience on human beings considered in their individuality be justified. The criminal laws, therefore, are situated in a space very close to the focus of the problems of politics, as the history of the twentieth century clearly proves. It is by no means accidental that the agencies of criminal justice and the laws that harden are those where totalitarian regimes emerge. In summary: the study of criminal justice is primarily a study in the exercise of political power; a study of this nature cannot avoid analyzing the consequent problem of the abuse of power....

The containment, the restraint to the possible abuses of the State, to which Allen alludes, faces the difficulty that the rehabilitative function has to be assumed by the State itself. This task can hardly be left to private individuals, although this does not prevent a number of entities in the civil sphere from fulfilling complementary functions. But, in fact, the reference here is in a sense that I have pointed out before: the irrecusable civilizing function that the modern State must fulfill; the relationship between the dispersed individualities, the universalism of the legal systems, etc. However, it is clear that these spaces of confinement and rehabilitation, psychiatric, reformatory, etc., are spaces of punishment. Two additional elements are also highlighted: impunity and criminal severity. Regarding the second aspect, we have already pointed out certain considerations, observable in general terms under the primitive modalities of punishment and automatism in punishment; we will only add that these features have been intensely reaffirmed in recent decades. The modernity of the means of punishment catalyzes, consequently, the vigor and scope of the viciousness of criminality. This is, in truth, one of the fingerprints or terrible marks of the cultural

process of eroticization of the act of death, and a barbaric and uncivil manifestation that continues to be impervious to the changes implicit in the processes of modernization. Impunity and the corruption linked to it are, on the other hand, clear evidence of state inefficiency and inaction. Although, along with crime, the contemporary world has also modernized the investigation and “intelligence” of crime persecution, such advances reach Colombia in dribs and drabs. And in the face of the real and immediate danger that results from breaking the “law of silence”, citizens have no other alternatives to denounce before the justice system. And this is all the more so if we consider that the State does not guarantee secret and impartial investigations and the effective protection of the people who go to the courts and judges.

Public policies and domination.

In this sense it is worth referring to Malesevic's thesis of denying the humanity of the other or dehumanizing him in order to better exercise violence on a non-human inferior (Malesevic, 2020). Thinking of the relationship between civility and horror as a quasi-function or a constant in human history could serve as a shield, or a justification, for the historical critique of the excesses of violence. In such a way, a whole pedagogy of violence is erected. At the same time, the logic of intolerance is elevated to the status of a cornerstone doctrine and patterns of authoritarian behavior are configured based on this exemplary sanction. The normal response of the masses, their spontaneous reflex, is apoliticism, founded in turn on the powerful force of concealment, on cultural mimicry, and relieved by the consolation exercised by the indestructibility of the relationships and bonds of everyday life. It is interesting to highlight in this general context the relationship that goes from the social fact -from the historical event- to its transfiguration and mythical molding. The legend and feats of banditry are consciously exalted in these “cul-

tured” elaborations. But there is no doubt that the germ of such legend or the corresponding aura are already, as predispositions of life, a substantial part of the exploits of such characters, compelling them in a certain direction (thus, without knowing how and why, the peaceful cheese seller -protected by one of the liberal matrons- is transformed into a savior. This represents an element that we cannot let pass unnoticed: fear and terror operate as mechanisms of annulment of the collective conscience, transfiguring the cultural perception of evil.

As noted by the German economic historian André G. Frank (1966, 1967), a lumpen bourgeoisie is growing alongside the traditional lumpen proletariat, which commits crimes with similar methods, but on an unprecedented scale; and the following are proof of this: corruption and merciless plundering of the public treasury, fraudulent commission agents of official contracts, paid agents of multinational companies, fraudulent bankers, corrupt political cadres, etc. The recruits of this class mutation are, therefore, the white-collar bandits. Already through the usufruct of the complex fabric of relations between civil society and the State we see staged the confusion between criminality and common crime and crime based on political motives. When social decomposition (the lumpenization of vast segments of the population) is linked to a situation of political crisis, a decisive phenomenon is produced in the typology of violence: the progressive dissolution of the boundaries between common crime and political motives. The politicization of a wide range of criminal acts, which incorporates them into a higher social category, dignifies and justifies them, creates the basis for collusion or collusion between groups with lumpen roots and irregular armed gangs. In addition, both sectors are immediately marginal in the face of legality and therefore face the coercive action of the State apparatus.

The connection between common crime and politics makes it impossible to accept the action of abandoning the legal apparatus of punishment. The wide range of criminal acts involved,

which affect not only the regime (as could be everything derived from direct armed combat) but also shake the civilian population (the victims of extortive acts and kidnappings, the victims of indiscriminate terrorist actions, etc.) complicate in such a way this transactional solution that they end up making it not viable, in the referred conditions of moral conscience.

Regarding the thesis that interprets power as domination, we have insisted for some years now, on the archeology of the concept of domination, as field, domain, spatiality, and interactions in the specialty, especially in the field of public policies (Varela, 2018, 2021). There equally as territoriality, as spatiality of domination. Often the characteristic of the resulting forces is that these are asymptotic, which means disproportionate. That is to say, unbalanced because the key to victory is imbalance. The purpose of power is imbalance, which in other words is the reduction, defeat, subjugation, surrender, of one of the factors that enter into the game of power. The purpose of all power is domination, as an affirmation of a spatiality, based on asymptotic logics. That is to say, not in proportion but in disproportions that end in a proportion of domination versus a proportion of subjugation. Gilles Deleuze and Félix Guattari, at the beginning of the 1980s, are part of this interpretative line.

The State operates as an *iusnaturalism*, even from the famous State of exception, with its armies, with its judges, with its normative capacity and the monopoly of the hermeneutics of such normativity. V e.g., to impose sanctions including the right to the death penalty by State officials. Or of the military, and high officers of the security forces that correspond to the secret intelligence of organisms, behind the institutionality, such as intelligence and security organisms. Many of these groups are even professional criminals who commit crimes in the name of the State. With the shielding of the aforementioned state of exception. This is, in the end, the natural right that corresponds to governments. The point to which the focus should be directed is the problem of the specific processes of industrialization and urban-

ism. Of course, industrialization based, e.g., on the “savage” methodology of original accumulation is highly violent. However, the creation of the industrial base has followed in the footsteps of the export of capital from the metropolis, in its beginnings tinged with violence as evidenced in the case of the enclave economy, for example, in the large plantations, in the exploitation of hydrocarbons, etc., where as a general rule there was an absolute rejection of the primitive forms of aggregation of workers in unions and other similar forms of defense and vindication of their interests and their socio-political space.

At present, the technologies of power, instrumentalized from the sciences of management, contribute significantly to expanding the power of top management and organized power. Capitalist postmodernity and hyper-industrialism have allowed for a greater capacity to control and regulate corporate power. They have also led to diverse and complex forms of association with public authorities in increasingly global and transnational frameworks. However, the current refined managerial discourse ignores both the change of era and the concentration and centralization, including the hyper-technological virtual and digital media, characteristic of our times.

How are systems of truth and logical referencing constructed from this field? They are generally configured on the basis of conventions of a deductive or ad hoc nature, which make it possible to determine the characteristics of a discourse, its components and the relationship with the way in which the interaction of these discourses constructs representational systems (binary language, decimal mathematics and linguistic syntax are examples of these). Conventionality does not only operate in the sciences, it operates in the world of life and in discursive representations; the images and figures that allow us to understand the color of traffic signs are a social conventionalism.

In this same direction, an interesting theme that Foucault did not fully develop was in relation to his conception of Security. While Ulrich

Beck (2000) and other later authors deepened this vein, which can be traced in Foucault himself on the basis of his thesis on self-care and responsibilities. One of the most important aspects of these issues is to see how today the excluded or the poor are building power, generating a process of networks and associative fabrics (social fabric) that has to do with the ways in which power is built, in and from society, not only from the perspective of the State but also from the social perspective. Ulrich Beck’s texts and discussions on risk came later. When Foucault spoke of neoliberalism, he was referring to the thirties of the last century, and not to his later modeling. Although Foucault certainly did construct a genealogy of the configuration of security systems in the West (seventeenth, eighteenth and nineteenth centuries); on the liberal art of governing. It was not his object to make a long disquisition, deepening and archeology of the systems of risk. Particularly because until the 1970s, Anglo-Saxon European societies were based on State capitalism and the dominant presence of Welfare and social security. In the field of public policy this has had an interesting split. In the 40’s and 50’s the axis of politics was the citizen, and even the citizenry as a community or civil society had the capacity to question and build public and political demands. After Foucault there has been a transformation in the schools that investigate the relationship between security and risk³. The concept of security does not allow us to understand the State and contemporary society. For what has been installed is, precisely, the antipode concept (that of risk), which consists fundamentally in self-care or self-responsibility as the foundation of political society. The discourse of risk goes beyond that constructed by Foucault. The risk society is characterized by the proliferation of global and

3 Indeed, since post-Foucauldian, interesting steps have been taken to scrutinize the logic of social liberalism. Which was not Foucault’s purpose, since he analyzed the emergence of biopolitics under the slopes of the first liberalism in the *ancien régime*, under the absolutist states. Before the liberal revolutions of the late eighteenth and early nineteenth centuries. As a main contrast, social liberalism recognizes that human beings as *homo economicus* have risks and tries to compensate for them by regulating the market and generating protection schemes.

personal threats, most of which are beyond our control. We are under a model of societies with permanent insecurity.

The role of Organized Crime and common crime in Private Justicialism.

Disproportionate force is often mentioned and enters into an interesting topic: honor and moral codes of force and violence. If anyone has moral codes, rules of honor and dignity, it is criminal groups. For example, the sides confront each other, but women and children are not touched, until recently when they are used as an instrument of war. The mentality of the *sicario*, belonging to a mobile and mobilizable mass, a proletariat of crime, which satisfies the requirements of many of the members of civil society who appeal to justice by their own hand, or, more precisely, paid by their own hand, in fields so dissimilar that go from the clearly political, to economic crime, the settling of scores, crimes of passion and even extreme retaliation within the school system, obviously emphasize the extreme dissolution of civil conscience that is reached by simply discarding state legal sanction.

In the case of drug trafficking, it is worth making a short digression. The dissolutive force of the forms of civility and constitutional justicialism that drug trafficking entails in: The first of these lies in the fact that drug trafficking, unlike most common crime, is not limited to plundering, kidnapping or expropriating the goods produced by other economic sectors⁴.

⁴ Drug trafficking is in itself a very powerful system of economic productivity, an accumulating force of capital, par excellence. Thus, when the type of its economic operations is described as equivalent to the cartel mechanism, it should be understood in the full sense of the word: a network of organizations that intervene and plan the activities of production, distribution, consumption and capitalization of the business. Therefore, drug trafficking - which despite its power is compelled to remain outside the law - creates or shapes a civil enclave culture, in the remote jungle areas where it establishes the large cultivation and processing centers and, in the cities, where it configures gigantic networks of operations and social influence, producing, in the course of this socio-economic transit, modalities of para-justice, unparalleled in modern history. One thing is exaggerated force: violence, and another thing is terror, they are related, but different. When we speak of terror,

Such political logic carries in itself, implicitly, intolerance, the automatic of failures and denunciations, etc. And when the forces of drug trafficking move little by little towards the spheres of legality and “normal” economic and social activity, they permeate the social body with their ethical values, their patterns of retaliation and their norms of intolerance and vertical discipline. In this sense, drug trafficking bears the stamp of anti-democracy. The relationships of patronage, “protection”, generate a countercurrent in the productive sphere that is very different from the traditional capitalist ethic of industrial relations. Few social groups display such a strong dose of authoritarianism as these “emerging classes”.

In short, crime and criminality are terms that describe the relatively structured organization of groups that make use of force, i.e. natural law, to depredate human societies of their resources, from robbery as assailants (of all kinds), to stealing public property, private property, even using front men, acting in money laundering. Today of these organizations, the best known is drug trafficking, a bad term since “trafficking” is only a part of the matter; it is a complete cycle: narco-production, narco-laundering, narco-politics, a narco-accumulation of capital, in a complex integration between legal and illegal economies.

Peter Lock, (1994) spoke a few decades ago of “shadow capitalism”. His thesis is that capitalism is symbiotic between crime and legality. It is said that behind many great fortunes there is often a crime underneath, at the origin. In many of the most notable, prestigious and traditional families, their grandparents or ancestors were involved in crime: appropriating land, participating in violent processes of rural expropriation, mining outside the institutional frameworks, etc.

from this point of view, we speak of actions that lead to or produce, fundamentally, a mental paralysis of the psychic world of society. It is not fear, since this is something natural to human beings. When there is paralysis, it is terror; it is the difference between “Phobos and Deimos”, and there is no capacity to react. With fear you can react, with terror you can't. Terror leads to helplessness. Terror leads to helplessness. Many of the links of drug traffickers and their actions of savagely “liquidating” their opponents, and doing brutal things, lead to paralysis, terror. Blood is the vehicle of the spirit, so the land must be “irrigated” to guarantee growth, development, prosperity, etc.

From the prohibition of liquor, in its production and commercialization, to the most recent link to the drug trafficking economy. However, not only that, but also arms trafficking, human trafficking. Today, the trafficking of people passing through the United States from Mexico, Guatemala, El Salvador, even China and elsewhere, is as lucrative a business as drug trafficking. Human trafficking continues to be a mega-business, and there is a modern-day neo-slavery linked to this type of situation.

These are groups that make use of the right of force or of force as a means of sustaining power; using the limitations of the conflict itself, those of the State or State apparatuses or their rivals, other criminal groups; who configure the continuity of natural law and the use of force, and of power understood as force. Clastres (1978) had pointed out that, in many of the ancient, primitive communities with which he had interacted, violence was an end in itself. For example: primitive rituals (deaths and sacrifices). From a logic of mere accumulation, the use of such violence is not explicable. Violence became, in this case, antithetical to economic rationality; they killed so many indigenous people that they were about to destroy their labor force. The terror was so excessive that it was economically unsustainable, but there was a policy of domination which is an economy in a political sense, where the political predominates over the economic. The logic is not profitability, but a political domination and interactions of domination that go beyond economic profitability itself.

Joseph Conrad in the “Heart of Darkness”, a novel of the late nineteenth century, the basis of an excellent film *Apocalypse Now*, spoke of the death camps, of terror as an end in itself, of domination and predation. At the beginning, supposedly their motives are economic, to subjugate captive people to produce, to work, but that “deviates” towards a logic where violence is an end in itself. Many of the crimes, of the serial or mass murders, of the human slaughters, have to do with violent death as an end in itself; as a catharsis, as a realization or as an ontolog-

ical affirmation of the criminal or the murderer. e.g., remember how Pablo Escobar entered into a fight with the State, but also waged war against the media, the press and also against society. When Pablo Escobar begins his battle with the State, he deviates, so to speak, from his criminal capitalist logic; he enters into an existential ontological challenge in which he loses his life, from his honor and his *dignitas* with the State, which challenges him and which he has challenged⁵. Escobar in the last years of his life, that is why he loses: he abandons drug trafficking, in the sense that he no longer trades, but creates a criminal protection apparatus, which more than protection is extortion against his partners because he was - on their behalf - confronting the State, with its military force and its armies of hired killers. At a certain moment the business partners consider him an undesirable partner because he generates a confrontation that they do not want, since the State can be bought and negotiated with.

Moreover, in a criminal extortionist state that threatens them, can kill them and lose their livelihood. Escobar’s deviation is characteristic of what I have been saying. At some point, even in the Amazonian rubber plantations at the beginning of the 20th century, production falls so much because the violence is so excessive that it destroys the very structure, the economy and the political logic of production. This is an interesting topic to understand when excessive force is used. Contained violence is used when the purposes are achieved and violence is suspended. This violence becomes an end in itself.

Residually, and this is not a minor residual, there remain many areas in which individuals have the right to use their natural force. In the United States this is a tough, open debate, because of the ability of citizens to buy guns in specialty stores, even heavy ammunition and

⁵ Terrorism is clearly rational because it is planned and selective, however random. Terrorism is calculated and selective in its targets. In this sense, terrorism is clearly a political strategy. Contrary to popular opinion, terrorism is not political; of course, there is nothing more political than terrorism.

sophisticated weaponry, with very minimal protocols. All this in spite of mass murders, Serial killers, psychopaths. What they have not been able to stop is the banning and general arming of the population. However, in general, citizens can carry weapons with certain criteria, or requirements, which are no longer the weapons of the general body of society, such as the military and police forces. In the 20th and 21st centuries, private security companies, known as private security guards, were created and have been formalized. These have reached the point of being companies with private armies, since, in England, the United States and some European countries, there are firms that manage mercenaries, with light weaponry and technical assistance that they sell to governments, companies or corporations, according to the regulatory framework.

Besides, these are labor *nuclei* that receive benefits from the system, with social rights corresponding to the general levels of the capitalist world. It is certain, therefore, that the sphere of major clashes occurs in the accumulation of national capitalism, which, due to technological limitations, less capital resources, is prone to accentuate the external forms of the exploitation of wage labor, to persecute and strike the actions and demands, etc. As the Polish criminologist K. P. Kosiell emphasizes. P. Kosiell. The relationship between the increase in violence, on the one hand, and industrialization, urbanization and the resulting anomie, on the other, is quite complex and indirect. Industrialization and urbanization are not in themselves causes of violence (Kosiell, 1975).

Some would say that it is precisely our nature or our anti-nature that comes to the surface when we speak of violence and certain forms of monstrosity. This is a point that Fernando Cruz Kronfly (2012) has raised. He has gone to the bottom of this discussion: Were characters such as Hitler, Tirofijo, Vicente Castaño or his brothers really monsters, are the big drug trafficking bosses' monsters, or fundamentalist extremists, or are they also human, even if they have done

execrable things, seen from a humanist perspective, and even execrable, seen from posthumanist, transhumanist, and even from certain anti-humanist perspectives? A positivized paradigm of the human is constructed and from that paradigm, the inhuman is violence, barbarism, crime. From the point of view of religious discourses, such as Christianity and its variants, it is a clear configuration. From the conceptual or philosophical point of view, it has always resisted this simplification, this dichotomy because it does not consider that it solves anything; Hitler was human, paramilitaries are human, as are drug traffickers, even though they commit certain crimes. They are human and they commit them just the same.

In humanity there is that ambivalence, or that duplicitous character, of being able to construct and deconstruct; to affirm or deny. Many of the affirmative things in the background have a negative or destructive or domination purpose.

The utilitarian conception of punishment appears as a negative example, in the sense of illustrating what should not be done; deterrence as fear of punishment or inhibition of criminal tendencies is configured as a judicial pattern. Security statutes or anti-terrorist laws will not pass - as long as impunity subsists, impulses of the will to do, "automated" manifestations of defenselessness. What really counts is the effective capacity, the real possibilities of deterrence, which have to do with the defeat of impunity and the decrease of legal tolerance. As long as this does not happen, there is a double path, a dilemma. First, a shift of the spheres of punishment from the jurisdictional system to the State security forces, mainly in the form of the militarization of justice.

In many industrialized countries there are still non-negligible remnants of these phenomena. But the transition from the acceptance of abuse as a legitimate use of parental rights (mores) to its legal recusal and sanction is a legal tool that tends to democratize family life and to corner authoritarianism in one of the deter-

mining facets of the socialization process. And all this is linked to economic transformations, with the overcoming of primitivism. Take the example of criminality in the middle and upper sectors: the cases of multiple murders in the circles constituted by members of wealthy families to confirm that these variants of criminality no longer correspond to direct economic causes. It is, at a certain level, the price of postmodernity, urban alienation and alienation, the crisis of values of large groups of the population confronted with addiction to narcotics (their trafficking and commercialization), the increase in criminality derived from motives of passion, the appearance of psychopaths who act as “instruments” of collective guilt, etc.

Conclusions: alternatives in public policies for control and citizen security.

Many of the technologies of domination are not the result of express decisions of a voluntary or intentional order; they are the fruit of systemic interactions and of the very logics of functioning of organized, expert and complex social systems. This is where computerization and cybernetics play a major role, as fields of design of human actions. Mega organizations increasingly rely on sophisticated and widespread robotic systems; these artifacts reshape the places and new trans-spatial relations of the so-called organizational policies of strategic management. Numerous exceptionalities fragment the so-called monopoly of the use of force. Even today, armament in the hands of civilians, and the right of civilians to make use of self-defense, is a constitutional principle that even goes as far as the Charter of the United Nations. These companies practically have private armies with limitations in the use of their legal competences, but which, with escorts, security guards, criminal investigation areas, are parallel to the State’s own infrastructure; with intelligence, with cyber-intelligence, in order to prevent terrorism from cyber anti-terrorism.

This has become a business, since the security business is one of the most important in contemporary societies and is growing every day, not diminishing. Today, it is articulated with artificial intelligence, with drones for military use that are not exclusively for the exclusive use of the military forces, or of the coercive structures of the territorial structures. This is not a minor issue, only that residually iusnaturalism is in society not only incarnated in the State, but also in society. The internet between people, which allows an interaction in which we digitize communications and social relations, social interaction, it is a world that seems to eliminate them from dynamics such as labor (Cifuentes, 2016). There is also talk of the internet of things (Evans, 2011), from digitalized communication and information schemes that allow things to transmit information between them⁶. The internet of things takes a strong stage of robotics and generates impacts on governance, i.e., on the sphere that we humans have traditionally had to decide. Rhodes (1996) mentioned that humanity was heading towards schemes in which automated systems, cyborization, informatics and biotechnology would transform the governance of complex organizations. In this sense, the tasks that human beings perform in organizations, especially those of a mechanical nature, will not be decided and carried out by human beings but by machinic systems.

The humanity - inhumanity dilemma is therefore an ill-posed dilemma. This does not mean that a humanist preaching cannot be promoted. As a duty to be and as a normative political ideal, in order to seek and achieve much better institutional arrangements. The crisis of the human is the crisis of the project of modernity, and of its main meta-narratives. In particular, of reason as a guideline of rationality. When we speak of contemporary utilitarian rationalism,

⁶ Mobility of a city, security camera systems, refrigerators that report the number of products and the need for them, that produce information that goes not only to human eyes but to command centers with computerized systems that integrate, parameterize and also act according to data that machines give to other machines, are processes that practically, without any human intervention.

we are referring to contractual rationalism, conventionalism and other aspects and variations of the political as civilizing constructions. This is the tension that human beings always face and that cannot be resolved simply by drawing boundaries between the ethical and the political. Between realist versus normative visions, an integrating perspective is required, which, without eclectically adding these paradigms together, resolves them, conflictually of course, in political thought and action.

The higher forms of civility; the growing capacity of control over the natural environment; the complex process of naturalization of the social (which surpasses the old Schopenhauerian correlate) are the spaces for defining the ambivalent drive, between agency and fatality. The problem of the historical forms of civility - the modern content of the relationship between politics and culture - is consequently the immediate space of struggle against social and state authoritarianism, and the key to overcoming violence as a mechanism for resolving social conflicts.

The transition from modernity to postmodernity has implied a new guarantee of rights. In this direction, the sense of civility, must state that institutional arrangements are better than the pure reign of force. Pacifism as a strong slogan has only been possible in the last century. What is happening today is that instead of total war, total control of individuals, groups, organizations, etc., is being used. Total control is also exercised from these instances and from states and large corporations. But this does not rule out, but assumes as a subsequent instance the use of force. This relaunches humanism in a new realistic and viable perspective, since situations of war and states of exception continue to be a reality and an option, based on the reason of State.

References

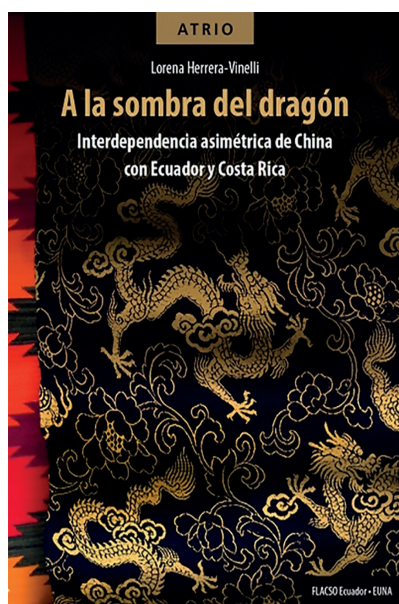
- Boulding, K. (1993). *Las tres caras del poder*. Barcelona: Paidós Iberica.
- FREEMAN, Derek. *Human aggression* En la compilación the natural history of aggression, London: Academic Press, 1964
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 50(3), 3 – 20.
- FOUCAULT, M. (2004). *La naissance de la biopolitique*, Paris: Gallimard-Seuil.
- Foucault, M. (2004b). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Frank, A. G. (1966): “The development of underdevelopment”. *Monthly Review* 18(417-31
- . 1967. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. Nueva York: Monthly Review Press,
- . “Sociology of development and underdevelopment of sociology”. *Catalyst*, núm. 3 (1967b): 20-73. [Links]
- . *Latin America: Underdevelopment or Revolution: Essays on the Development of Underdevelopment and the Immediate Enemy*. Nueva York: Monthly Review Press, 1969. [Links]
- HALLORAN, J.D. *Los medios de comunicación - ¿síntomas o causas de la violencia?* París, UNESCO, La violencia y sus causas, 1975.
- HANRAHAN, Gene. *Terrorism 2000*, N.C. Chapel Hill, 1985.
- Han, B.-C. (2016). *Sobre el poder*. Barcelona: Herder.
- Heidegger, M. (2009) *El ser y el tiempo*. (Trad. Gaos, J.) 2da. Ed. México: Fondo de Cultura Económica
- JOXE, Alain. *Métodos aplicados a las investigaciones sobre las causas de la violencia*, París, en UNESCO, La violencia y sus causas, Ed. cit.
- LARSEN, Neil. *The discourse of the power - Culture, hegemony* KOSIELL, K P. *Estudio de la violencia desde la perspectiva de la defensa social*, París: Unesco, 1975.

- LEVY STRAUSS, Claude. *El pensamiento salvaje*, México: F.C.E., 1978.
- LIPOVETSKY, Gilles. *La era del vacío: ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, Barcelona: Editorial Anagrama, 1990.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- Lazzarato, M. (2002). From Biopower to Biopolitics. *Pli: The Warwick Journal of Philosophy*, 13(8), 1-6
- LORENZ, Konrad. *El comportamiento humano y animal*, Barcelona: Plaza y Janés, s.f.
- LUHMANN, Niklas. "La teoría de la sociedad". México: Triana editores – Universidad Iberoamericana, (1998).
- Luhmann, N. (1989) *Ecological Communication*. Cambridge: Polity Press.
- MATZA, David. *Delinquency and drift*, New York: John Wiley and sons, 1964.
- MORENO, Francisco J. y Bárbara MITRANI (Comps.). *Conflict and Violence in Latin American politics*, N.Y., The Crowell co., 1971.
- MORENO, Luis Ocampo. *En defensa propia -Cómo salir de la corrupción*, Buenos Aires: Sudamericana, 1993.
- NN.UU. U.N. *Disarmament yearbook*, New York: 1983.
- _____. *Criminalidad y justicia. 1970 - 1992*, New York.
- Nozick, R (1993). *The Nature of Rationality*. Princeton: Princeton University Press.
- Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado y utopía*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- NIEBUHR, R. *Moral man and immoral society*; New York: Scribner sons, 1932.
- O'DONNELL, Guillermo. *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1971.
- O'DONNELL, Guillermo Y SCHMITTER, Philippe C. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires: Paidós, 1988.
- Onfray M. (2019), "la construcción de super hombre ", Buenos Aires: Ed El cuenco de plata. (2019).
- RESZLER, André. *Mitos políticos modernos*, México: F.C.E. 1984.
- Thomas L. V., (1983) "Antropología de la muerte: México, FCE.
- Varela, Edgar. "Desafíos del interés público – Identidades y diferencias entre lo público y lo privado". Cali: Universidad del Valle, (1998).
- Varela, E. (2014). Biopoder, Biopolítica y Gubernamentalidad- Referentes de interpretación y crítica del poder managerial. En III Congreso de la Red PILARES. Porto Alegre, Brasil.
- Varela, E. (2018). *Hegemonía del Management. Una genealogía del poder managerial*. Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.
- WILLIAMSON, Robert C. *Toward a theory of political violence*. Boston. En: *Readings in Latin American politics*, Lazar Kaufman, editores, 1969
- WOLFGANG Marvin y FERRACUTI, F, *La subcultura de la violencia*, México: F.C.E., 1971.



Reseñas

A la sombra del dragón. Interdependencia asimétrica de China con Ecuador y Costa Rica.



El panorama global del siglo XXI está marcado por la consolidación de China como la segunda economía mundial. A medida que se afianza su penetración en Latinoamérica, Ecuador y Costa Rica alcanzan alianzas estratégicas con el gigante asiático. No obstante, tal relación comercial se caracteriza por una profunda asimetría.

Lorena Herrera-Vinelli busca revelar cómo la influencia china, derivada de su poderío económico, incide en un ámbito muy particular: las votaciones de los dos países latinoamericanos en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU). Para ello sistematiza y estudia nada menos que 1030 resoluciones votadas a lo largo de 15 períodos ordinarios de sesiones, entre 2001 y 2015.

Sus hallazgos son el corazón de este libro, pues en ellos se observa cuáles son los temas cruciales para la potencia asiática, qué posturas adopta en tales debates en el seno de la AGNU, y cómo Ecuador y Costa Rica se alinean o se apartan de dichas tomas de posición. La autora muestra, además, cuáles son los resquicios de negociación que les quedan a los Estados pequeños al tratar con un socio de esta envergadura.

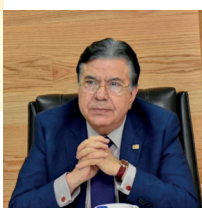
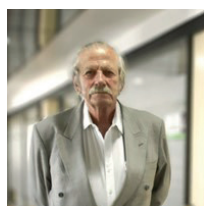
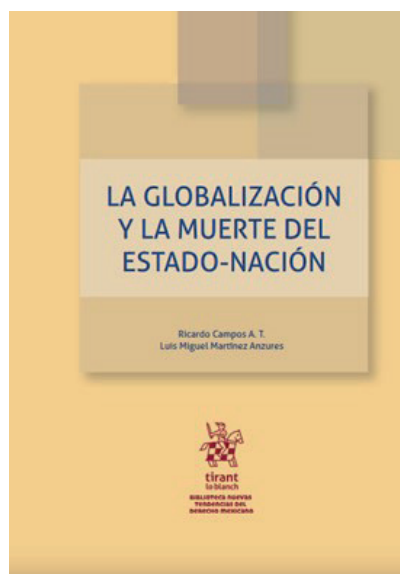
Se trata de un libro de interés para quienes buscan una panorámica sobre la geopolítica contemporánea y, de modo particular, para quienes estudian los vínculos entre China y América Latina.

<https://www.flacso.edu.ec/node/111?id=7553>

Autora: Lorena Herrera Vinelli. Doctora en Estudios Internacionales, Magíster en Relaciones Internacionales con Mención Seguridad y Derechos Humanos y Diplomado Superior en Relaciones Internacionales por FLACSO - Ecuador. Ingeniera en Comercio Exterior e Integración por la Universidad Tecnológica Equinoccial. Coordinadora de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia con mención en Política Exterior en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN-Ecuador). Su tesis de maestría fue publicada en el Perfil Migratorio del Ecuador de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y seleccionada en la categoría “Académicos” por la IV Escuela Regional MOST - UNESCO en Argentina en 2011. Sus contribuciones académicas se encuentran disponibles en: <https://iaen.academia.edu/LorenaHerreraVinelli>



La Globalización y la muerte del Estado-Nación.



La globalización es el innegable marco de relaciones actual. A partir de aquí algunos han querido reducir los gobiernos contemporáneos a un rol colateral; pero en este texto es el punto de partida para repensar al Estado a fin de enfrentar los enormes retos a escala global que tenemos delante. A fin de cuentas, el Estado es la organización social por excelencia, y a lo largo de su vida siempre ha terminado por adaptarse a los vaivenes históricos.

A medida que el mundo se ha hecho más pequeño, los problemas se han hecho mayores. Sin embargo, también hemos empezado a ver soluciones a gran escala. ¿Es posible implantar un modelo de globalización más solidario? La globalización y la muerte del Estado-nación ofrece un contraste entre los mitos tejidos alrededor de la fatalidad de este fenómeno. Para los autores, el Estado juega un papel clave en la organización del futuro. Los Estados modernos parecen barridos por fuerzas incontrolables que regulan las vidas de sus habitantes. No hay frontera capaz de detenerlas. El ciudadano común las entiende como un sucedáneo de los horóscopos, tanto da si una desafortunada declaración devaluía la moneda como si la sequía de Centroáfrica abarata los precios de la cebolla. A esto le han llamado “globalización”, término cargado de pesimismo para la mayoría de los habitantes del planeta. Es cierto que el papel de los Estados se ha reducido a actividades casi gerenciales, pero en los últimos años se ha reavivado la discusión sobre sus alcances, discusión que pocas veces omite diagnosticar la necesidad de transformación...

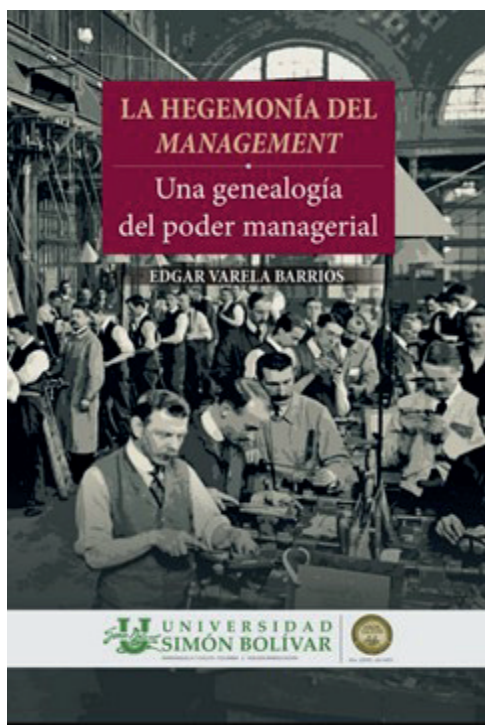
¿Hacia qué? La globalización y la muerte del Estado-nación ofrece un contraste entre los mitos tejidos alrededor del fenómeno de dos cabezas pues no se cree del todo su fatalidad. Para los autores, el Estado deberá jugar un papel clave en el futuro.

Autores: Ricardo Campos Álvarez Tostado. Administrador de obras (1974) y arquitecto (1979) por la Escuela Nacional de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); licenciado en Ciencias Políticas y Sociales y Maestría en Administración Pública por la Universidad del Valle de México (UVM, 1983-1986; UNAM, 1988), con mención honorífica por la máxima casa de estudios, y el Doctorado en Administración Pública, también con mención honorífica por la UNAM (1990). Ha sido premiado en dos ocasiones con la Medalla Gabino Barrera, y Premio INDIVISA MANENT 1994 por sus labores de docencia en la Universidad La Salle. Es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales desde 1987, tanto a nivel de licenciatura como de posgrado.

Luis Miguel Martínez Anzures. Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) México (2020 - 2023). Martínez Anzures es Licenciado en Contaduría y Auditoría Pública por la Universidad Autónoma de Nuevo León, con Especialidad en Finanzas por el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey. Diplomado en Alta Dirección de Entidades Públicas en el Instituto Nacional de Administración Pública. Posee Maestría y Doctorado en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y también es Licenciado en Contaduría y Auditoría Pública por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Colaboró como profesor de licenciatura en la Universidad Autónoma de Nuevo León y como profesor de doctorado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
<https://editorial.tirant.com/es/libro/la-globalizacion-y-la-muerte-del-estado-nacion-ricardo-campos-9788413138329>



Trilogía: La Hegemonía del Management



Autor: Edgar Varela Barrios. Doctor en Administración Opción Management por la Escuela de Altos Estudios Comerciales (HEC), Universidad de Montreal, Canadá. Magíster en Historia Andina y Licenciado en Filosofía. Humanidades, Universidad del Valle, Colombia. Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Administración. Se desempeña en la actualidad como Rector de la Universidad del Valle, Cali-Colombia. Es Vicepresidente Regional de la IASIA (*International Association of Schools and Institutes of Administration*), para América latina y el Caribe y presidente de CRULA (*Conférence Régionale des Recteurs des Universités Latino-américaines*), miembro de l'AUF (*Agence Universitaire de la Francophonie*).



La presente obra comprende amplios análisis sobre el poder y profundas reflexiones acerca de los aportes de las teorías y la gestión administrativa a la sociedad moderna. Comprende análisis sobre el management y sus impactos desde perspectivas filosóficas, sociológicas y de economía política, así como caracterizaciones sobre formas de poder y culturas administrativas reinantes en el mundo actual, entre otros tópicos.

Esta trilogía es producto de más de quince años de investigaciones lideradas por Edgar Varela Barrios y representa un estudio multidisciplinar e integral sobre el poder y el management con perspectiva histórica y con renovados enfoques desde diversas vertientes filosóficas.

El primer libro de la trilogía analiza la expansión y las transformaciones del management, desde sus inicios modernos a comienzos del siglo pasado, hasta construirse hoy en un modelo hegemónico de gobernanza de empresas, administraciones públicas, y de diversas esferas organizacionales y relacionales, en contextos derivados de la liberalización de políticas y mercados, y de la globalización en todos los órdenes de la vida pública.

Describe tres grandes ciclos de la genealogía del poder managerial y analiza en profundidad la pertinencia del Management como metarrelato de las prácticas organizacionales y administrativas, centrándose en la naturaleza del poder Organizacional y Managerial.

En gobernar, disciplinar y resistir, el segundo tomo, se precisa como asunto principal las correlaciones entre los tres ejes a través, primordialmente, del disciplinamiento y del control, respecto de la resistencia vista como contra tendencia o contra fuerza, que genera un ámbito de conflictos, luchas y asimetrías en las relaciones del poder social y organizacional.

Reinterpreta conceptos seminales de la teoría de Michel Foucault tales como biopoder y biopolítica, la disciplina y el control, la gubernamentalidad, etc. Abriendo nuevos espacios de un debate extenso y aún lejos de terminar. Establece un estudio detallado de las visiones formales de la teoría política, de estirpe contractualista y utilitarista que, en opinión del autor, han sido progresivamente sustituidas por el naturalismo posmoderno, a partir de una heurística instrumental fuerte.

En el tercer tomo titulado El mundo post y el nuevo empresarismo escrito en asocio con el profesor chileno Pablo Isla, se identifican transformaciones múltiples de la gestión de las empresas y organizaciones complejas en contextos postmodernos y posindustriales, así como la vertiginosa transmutación de la discursividad del Management. Lo anterior, visto en el mundo de las prácticas, en especial por los cambios formidables suscitados en los roles de los agentes organizacionales, y en las formas del ejercicio del poder. Se presentan evidencias sobre la forma como hoy en día se implementan en estas organizaciones complejas la toma de decisiones y las relaciones entre los stakeholders.

Detalla igualmente las rupturas paradigmáticas en los modos de ser y su impacto en los sistemas de prácticas de la gestión para entrever sus efectos en la distribución de rentas y en la recomposición del poder, incluyendo los poderes, público y político, que han sido transformados por las dinámicas del managerialismo.



Gobierno Corporativo y Responsabilidad Social Organizacional. Relación política en las multilatinas.



Los aspectos financieros y competitivos han sido las tendencias principales en los estudios sobre gobierno corporativo. En contraste, la asociación con su forma original, el *governance* o gobernanza, ha recibido menos atención. De cualquier forma, las publicaciones sobre el gobierno corporativo incluyen lugares comunes de la discusión política tales como el problema de agencia entre gerentes y propietarios de una organización y la asignación de responsabilidades a sus miembros. Desde los albores del siglo pasado, la envergadura del gobierno corporativo se expandió hasta cobijar las responsabilidades de la organización con todos sus grupos de interés. De esta manera, el tema dejó de ser un asunto netamente interno para desbordarse hacia el entorno externo de la organización y, así, se relacionó con la responsabilidad social organizacional. La morfología de esta relación se corresponde con los parámetros del entorno donde la organización radica. En razón de ello, esta obra presenta sus hallazgos sobre la relación entre gobierno corporativo y la responsabilidad social organizacional en el entorno latinoamericano, específicamente en el escenario de sus empresas más destacadas: las multilatinas. Estas organizaciones presentan dos características particulares. Su propiedad está en manos de un bloque de propietarios mayoritario, en muchos casos se trata de un grupo familiar, y aún se encuentran en proceso de aprendizaje para la globalización. Las multilatinas han desarrollado su capacidad competitiva a partir de la resiliencia frente a las condiciones desfavorables de sus nichos de origen. En el escenario regional, ellas compiten contra multinacionales de fuerte músculo financiero, trayectoria y con una demanda fidelizada. Las condiciones expuestas marcan la naturaleza específica tanto del gobierno corporativo como de la responsabilidad social organizacional de las multilatinas.

https://www.libreriacasatomada.com/libro/gobierno-corporativo-y-responsabilidad-social-organizacional_61971

<https://libreriasiglo.com/ciencias-sociales-y-humanidades/116267-gobierno-corporativo-y-responsabilidad-social-organizacional-relacion-politica-en-las-multilatinas.html>

Autor: Carlos Tello Castrillón. Cali, Colombia. Administrador de Empresas, Economista y Magíster en Administración en la Universidad del Valle, Cali. Doctor en Ingeniería- Industria y Organizaciones en la Universidad Nacional de Colombia. Desde el inicio de su trayectoria profesional, ha sido invitado permanente a la actividad académica de la Universidad del Valle y desde el año 2004 es profesor de planta de la Universidad Nacional de Colombia Sede Palmira. Ha escrito dos libros y una gran variedad de artículos científicos. Compilador de dos libros más y ha actuado como árbitro de revistas y editoriales nacionales e internacionales. Sus temas de interés abarcan la teoría organizacional, la Responsabilidad Social Organizacional, el Neoinstitucionalismo y la epistemología de la disciplina administrativa y organizacional.



Eventos Académicos 2022

IIAS-EUROMENA 2022 Conference

Next Generation Governance and Young Global Public Administration

Jun 27-30, 2022 - Rome, Italy



TOR VERGATA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA



iscte



The IIAS-EUROMENA 2022 Conference will take place in Rome, Italy, on June 27-30.

It is jointly organized by IIAS, the University of Rome Tor Vergata, LUISS, Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), ISCTE-IUL, EGPA and MENAPAR. It focuses on the theme Next Generation Governance and Young Global Public Administration: Mobilizing People, Skills, Energies for a Sustainable New Normal.

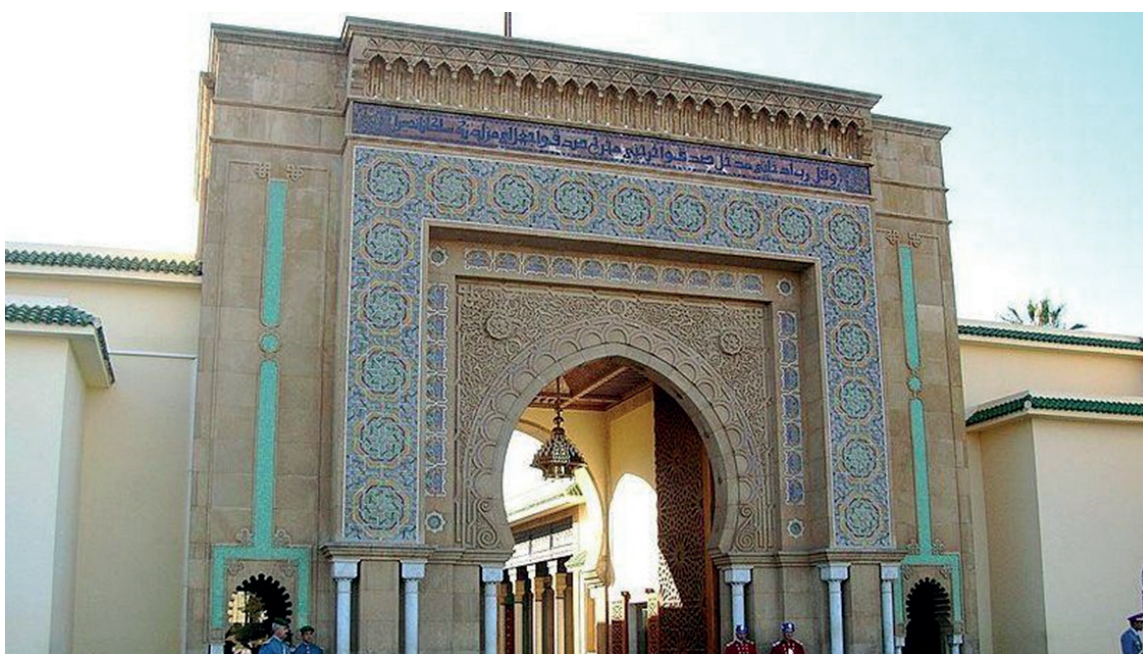
<https://mailchi.mp/iias-iisa/newsletter-apr2022#IIAS-EUROMENA2022>



IIAS-EUROMENA 2022 Conference

Implementing and Promoting Effective Governance Principles to Leave No One, No Place Behind

July 25-29, 2022 - Rabat, Morocco



The IASIA 2022 Conference will take place in Rabat, Morocco on July 25-29, 2022 and will be organized by the *International Association of Schools and Institutes of Administration* (IASIA), the *United Cities and Local Governments* (UCLG) Africa, and the *African Local Governments Academy* (ALGA) in partnership with the *Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales - Agdal* of l'Université Mohammed V de Rabat. Its main theme is: **“Implementing and Promoting Effective Governance Principles to Leave No One, No Place Behind”** which includes the 11 Principles on Effective Governance designed by UN-CEPA and endorsed/adopted by ECOSOC for sustainable development.

<https://mailchi.mp/iias-iisa/newsletter-apr2022#IASIA2022>



EGPA 2022 Conference

Public Administration for the Sustainable Future of our Societies

September 6-9, 2022 - Lisbon, Portugal



The EGPA 2022 Conference will be organized by the European Group for Public Administration in close cooperation with the *Instituto Nacional de Administração* (INA, Portugal), with the support of the *Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas* (ISCS, Portugal) and key local and international partners.

The EGPA Conference is the annual meeting of a community of Public Administration academics, young researchers, and practitioners in Europe and key EGPA/IIAS partners. The 2022 Conference theme is: **Public Administration for the Sustainable Future of our Societies**.

<https://mailchi.mp/iias-iisa/newsletter-apr2022#EGPA2022>



LAGPA Conference 2022

October 5-7, 2022



La Conferencia Anual del LAGPA/IIAS, será presencial, los días 5 al 7 de octubre, en la ciudad de Barranquilla, Colombia. En esta ocasión contaremos con el apoyo de la Universidad Simón Bolívar de Barranquilla, y la Universidad del Valle (Cali-Colombia).

La programación constará de 3 paneles, uno por día, cuyas temáticas serán presentadas y discutidas (en español) en una mesa redonda con expertos en gobernabilidad, administración pública y políticas públicas de Colombia, México, Brasil, Chile, Perú, Ecuador, Costa Rica, 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. RAP-GLAP es una publicación periódica semestral de carácter científico, disciplinaria y temática de las ciencias administrativas que tiene por objetivo principal la divulgación de estudios tratados con rigor conceptual y metodológico, de interés para la comunidad académica en los procesos de enseñanza de pregrado, postgrado, la investigación y la extensión. Procura ser un escenario de debate de las tendencias nacionales e internacionales, aportando a la consolidación de las disciplinas de estudio y recibe contribuciones en español, inglés, francés y portugués.

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 cum-

plan 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.

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 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. Máximo 12.000 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

Cabeza del documento: título, resumen y palabras clave en el idioma original y con traducción en inglés (keywords).

Tablas, gráficas y figuras van al final con su respectiva citación dentro del texto.

- Anexos
- Referencias en orden alfabético.
- 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 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; la 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 significado 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 tra-

bajos 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 - Organización, 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 *italica*. 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 citaciones 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...

Revista de Administración Pública del GLAP RAP-GLAP



Poder público municipal: relação entre as medidas municipais de distanciamento social e a evolução da incidência de COVID-19 no município na cidade de Passos-MG

Municipal Public Power: Relationship Between Municipal Social Distance Measures and the Evolution of the Incidence of COVID-19 in the Municipality of Passos-MG

Reinaldo Antônio Bastos Filho, Maristella Rossi Tomazeli, Adriana Pereira Costa, João Paulo de Oliveira Louzano, Hugo Marques da Silva. Brasil.

Investigación en Administración Pública en México: análisis comparativo de tres revistas.

Research in Public Administration in Mexico: Comparative Analysis of three Journals

José Juan Sánchez González. México.

Ausencia de arreglos institucionales para enfrentar la pandemia, el caso de México (2020).

Institutional arrangements absence to face the pandemic, the case of Mexico. (2020).

Cecilia Cadena-Inostroza. México.

Instituições Democráticas-Participativas: Fortalecimento das Escolas Públicas e Parceria em Momentos de Crise?

Instituciones democrático-participativas: ¿fortalecer la escuela pública y la asociación en tiempos de crisis?

Marinalva Coelho de Souza Senhora, Bruna Coelho Moreno Senhora, Silvia da Silva Craveiro. Brasil.

Criminal Policy in Postmodern Contexts – A Breakdown of Natural Freedom's Limits

Política Criminal en Contextos Postmodernos – una ruptura de los límites de la Libertad Natural

Édgar Varela Barrios. Colombia.

Editorial Fundación Cinara.