

# Pandemia de COVID-19 y Estado: ¿Hacia una nueva la configuración administración-Estado?

JOSEP PONT VIDAL <sup>1</sup>

<sup>1</sup> UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA) / NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS (NAEA), BELÉM – PA, BRASIL

## Resumen

Como consecuencia de los impactos causados por la pandemia de COVID-19, el Estado ha acelerado reformas ya iniciadas referentes a su alcance, responsabilidades y modelo. Estas también han tenido impacto en la administración pública y en su autonomía y configuración. En escenario deviene de una situación de contingencia, que puede significar un horizonte de posibilidades no imposibles, lo que equivale a un horizonte abierto a cambios. El Estado puede orientarse hacia estructuras y métodos horizontales y participativos, o hacia jerarquías verticales y centralizadas. En esta situación extraordinaria de complejidad, contingencia e incertidumbre, parece necesario cuestionar los conceptos y metodologías teóricas disponibles en las áreas de estudio de la Ciencia Política y la Administración. A partir de estas cuestiones, los ilustramos con la dirección que se está perfilando en el Estado y la administración en Brasil.

**Palabras clave:** Administración pública. Pandemia COVID-19. Reformulación del Estado. Contingencia. Riesgo.

## *Pandemia do COVID-19 e mudanças no Estado: surgirá uma nova administração pública em resposta essas mudanças?*

### Resumo

Como consequência dos impactos causados pela pandemia de COVID-19, o Estado acelerou as reformas já iniciadas em relação a sua extensão, responsabilidades e modelo. Isso também impactou a administração pública e sua autonomia e configuração. O cenário vem de uma situação de contingência, que pode significar um horizonte de possibilidades não impossíveis, que é equivalente a um horizonte aberto de mudança. O Estado, ele pode ser orientado para estruturas e métodos horizontais e participativos, ou para hierarquias verticais e centralizadas. Nesta extraordinária situação de complexidade, contingência e incerteza, parece necessário questionar os conceitos e metodologias teóricas disponíveis nas áreas de estudo da Ciência Política e Administração. A partir dessas questões, ilustramos com a direção que está se formando no Estado e na administração no Brasil.

**Palavras-chave:** Administração pública. Pandemia COVID-19. Reformulação do Estado. Contingência. Risco.

## *The COVID-19 pandemic and the state: is it emerging a new configuration of public administration?*

### Abstract

The impacts of the COVID-19 pandemic led the state to accelerated ongoing reforms regarding its scope, responsibilities, and operation model. These have also affected public administration and its autonomy and configuration. This period of contingency may mean a horizon of possibilities, or to an open horizon of change. The state can be oriented towards horizontal and participatory structures and methods or vertical and centralized hierarchies. In this extraordinary situation of complexity, contingency, and uncertainty, it seems necessary to ask about the theoretical concepts and methodologies available in the areas of study of political science and administration. These questions led us to point out potential directions taking shape in the Brazilian state and public administration.

**Keywords:** Public administration. Pandemic COVID-19. State reform. Contingency. Risk.

## INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN

---

La pandemia mundial del COVID-19 ha acentuado los modelos y transformaciones del Estado y las administraciones que ya estaban en curso. Mientras se reclama un Estado presente en todos los ámbitos, las administraciones tendrán que enfrentarse a condiciones muy inestables: cambios rápidos en la economía, reformulación rápida de métodos, atención masiva en tiempos muy limitados, en un contexto de alta complejidad, o hipercomplejidad. A ello, hay que añadir las medidas que los gobiernos de todo el mundo tuvieron que tomar decisiones referentes a las restricciones de la libertad constitucional: confinamiento de la población, restricción de movimientos, vigilancia y control masivos por medio de las posibilidades de *big-data*, medidas coactivas, etc. Así, convergen tres ámbitos diferentes: el modelo de Estado, los impactos en las administraciones, y la gobernanza específica llevada a cabo. Estos cambios y transformaciones en sus vertientes económica, política, administrativa y de control, no surgen en esta situación excepcional, sino que ya vienen gestándose desde hace unos años.

Así, según el modelo de Estado y su gobernanza, se abren también posibilidades de introducir o de acelerar cambios estructurales, y la generalización de las posibilidades de las tecnologías de información y comunicación ya iniciadas unos años antes, y que cuentan con fervorosos defensores (CHUNG-PIN, CHANG y BERRY, 2011), pero también pueden asentar definitivamente la implementación de nuevas posibilidades de vigilancia y control, siendo vistas con desconfianza. En Brasil, diversas publicaciones se han ocupado del tema (ABREU, 2016) sobre las posibilidades de *big data* y su implantación todavía incipiente y su desconfianza, y alertando de sus peligros (OLIVEIRA, 2018; COSTRA y DUTRA, 2014).

¿Se está configurando definitivamente un nuevo tipo de Estado? ¿En qué dirección se orienta la relación entre el Estado y la administración? ¿Cómo se manifiestan en el ámbito de la administración? ¿Se instaurará el des-empoderamiento, o merma de capacidad de decisión de los parlamentos? En este escenario de incertidumbres generalizadas, la irrupción de la pandemia de COVID-19 ha provocado que el Estado y la administración, experimentarán cambios internos y externos (cambios en el vínculo con el Estado), ya iniciados y evidentes en los últimos años. Los resumimos en dos principales. *Primero*, se perfilan dos modelos de Estado, que comprenden desde el Estado extensivo, hasta el Estado reducido, reivindicados por diferentes fuerzas políticas y sociales. En ambos emergen también sus límites y paradojas. *Segundo*, en este contexto de transformación del Estado, puede significar que, según el modelo de Estado que se imponga, la administración se verá afectada en su autonomía y capacidad de acción. Esta situación ya fue diagnosticada conceptualmente con la crisis del llamado Estado de Bienestar, o en el caso de Brasil, “Estado de régimen dual”<sup>1</sup>.

Con las preguntas expuestas, se propone un diálogo con las disciplinas de la ciencia política y la administración, e inevitablemente surge aquí la pregunta: ¿De qué conceptos teóricos con capacidad interdisciplinaria disponemos para el análisis de estas transformaciones en curso? En este escenario de incertezas, la contingencia trata de una reacción frente a una eventualidad, o un acontecimiento inesperado, en este caso la pandemia de coronavirus, y las posibilidades abiertas que comporta. No utilizamos aquí el concepto de contingencia como la selección de múltiples posibilidades frente a situaciones complejas o eventualidades, sino que lo orientamos a la filosofía y en la lógica, y en particular en la óptica de sistemas autorreferenciales, en la que contingencia es el modo de ser de aquello que no es necesario, ni imposible, pero que puede ser o no. Es la característica atribuida al ente, cuya existencia es tenida como no necesaria pero, al mismo tiempo, no imposible. Su realidad no puede ser demostrada ni negada de manera definitiva (VIDAL, 2020). En el ámbito del análisis del Estado y su relación con la administración de este escrito, en el escenario de pos-pandemia, no existe ninguna seguridad que el Estado en los próximos años deba ser de una manera u otra, así como tampoco el tipo de administración, por lo que están abiertas diversas posibilidades que no son imposibles pero que pueden suceder. En esta situación, el riesgo de futuros gobiernos extremistas o autocráticos estará presente. Esta situación de contingencia se repite en todas las sociedades.

Estos supuestos se sustentan en dos variables sustantivas. La primera, se ocupa de la posibilidad que se incorporen definitivamente cambios en el Estado, en su orientación, la expansión en la coproducción de servicios, aunque su orientación dependerá del tipo de actuación de los gobiernos. La segunda, hace referencia a los impactos que tendrá en la administración, en particular, en su autonomía, extensión y capacidad decisoria. Es evidente que estas cuestiones no podrán ser expuestas y analizadas en profundidad, o corroboradas empíricamente, sino tan solo planteadas en un plano introductorio conceptual, que se ilustra sólo con diversas publicaciones periodísticas.

---

<sup>1</sup>Para mayor detalle, véase, Barba Solano (2007).

El escrito se estructura en tres apartados. En el primero, abordamos la metodología de este trabajo, sobre la que necesariamente se deriva el diálogo interdisciplinario y la presentación conceptual de la complejidad, y un diálogo con los conceptos que utilizamos para la exposición del tema, la contingencia y el riesgo. En el segundo apartado, exponemos los delineamientos conceptuales que se perfilan y configuran el Estado y la administración en las democracias occidentales. A partir de esta la descripción, en la parte tercera, se focaliza e ilustra con la gobernanza y los perfiles que se dibujan de los modelos de Estado, y en particular, la actuación del gobierno en Brasil, en las comunicaciones y las acciones administrativas. El trabajo no se tiene la pretensión de responder las cuestiones planteadas de manera exhaustiva o conclusiva, dada la falta de deducciones analógicas empíricas disponibles, y las incertidumbres creadas en la actualidad, sino plantear interrogantes sobre el hipercomplejo escenario que se nos presenta.

## ¿DE QUÉ CONCEPTOS TEÓRICOS DISPONEMOS PARA LA DESCRIPCIÓN DEL ACTUAL ESCENARIO?

Partimos del supuesto que nos encontramos en una situación de alta complejidad y que requiere un diálogo interdisciplinario. Sin embargo, en la ciencia política y la sociología se siguen utilizando mayoritariamente conceptos y corrientes teóricas que han mostrado sus límites, ya sean en sus marcos explicativos como la aplicación de los conceptos (VIDAL, 2019, 2018). Las corrientes neoinstitucionalistas y la teoría marxista, han sido hegemónicas en la ciencia política, simultáneamente con otras teorías (teoría de los juegos, enfoque foucaultiano), mientras que en la administración ha dominado también la teoría de sistemas basales (abiertos). La teoría de la elección racional como el neo-institucionalismo, caen en la paradoja de la expectativa de la racionalidad del ser humano. La administración también se ha fundamentado en la teoría de sistemas abiertos y a lógica binaria *input-output* y sin capacidad autónoma decisional, aspecto que inhibe al sistema de la capacidad comunicativa con su entorno.

Así, aparece necesario procurar y desarrollar conceptos con la suficiente capacidad explicativa para la observación del escenario postpandemia actual, y los trágicos impactos que conlleva. En este contexto argumentativo la óptica de la teoría de sistemas autorreferenciales aporta un marco descriptivo y comprensivo de la alta complejidad actual. Presentar las sociedades como complejas denota priorizar la comprensión de que el número de relaciones posibles entre los elementos del sistema social (o de un subsistema en particular), aumenta exponencialmente con respecto al aumento del número de los elementos mismos. Así al existir cuatro elementos (o variables posibles) forman dieciséis posibilidades de tipos de relaciones, y así etcétera. Como consecuencia con el aumento de elementos es necesario realizar selecciones puesto que no son controlables por el sistema. La consecuencia es, que el sistema no puede actualizarse de manera simultánea. El asumir la idea de complejidad representa, por un lado, relegar la presentación de la lucha de clases como motor del cambio social, y por otro, la idea de orden. La emergencia de la pandemia de COVID-19 es un claro exponente de esta situación.

En esta línea argumentativa, proponemos describir los conceptos de: sistema, policentralidad y comunicaciones, en un marco de cambios contingentes. Por otro lado, abordamos las orientaciones que se perfilan en los países occidentales, en el modelo y gobernanza del Estado y de la administración, aunque es necesario aquí diferencia entre modelo de Estado y actuación de gobierno.

Por modelo de Estado entendemos su ámbito de funciones, tamaño y la correspondiente orientación político-administrativa y económica, y que en este contexto denominamos como Estado reducido y en su presentación policéntrica, o multicéntrica, y el Estado extensivo, y su correspondiente descripción teórica de Estado céntrico. Por actuación de gobierno nos referimos al conjunto de acciones y decisiones tomadas por un gobierno concreto durante el periodo temporal que exponemos. En ambos casos aparecen paradojas en cuanto al tipo de intervención del Estado y en la regulación de la economía.

La ilustración de estos conceptos y como estos factores que se han manifestado en Brasil en el ámbito político-administrativo durante la pandemia, se ha obtenido básicamente a partir de dos fuentes: la primera a partir de los *sites* oficiales del Gobierno y de sus órganos de comunicación<sup>2</sup>; la segunda, por medio de los principales *mass media* (escritos y televisados)<sup>3</sup> durante los meses de marzo y agosto del año 2020.

<sup>2</sup> Consulta de los órganos gubernamentales, básicamente, Diário Oficial da União, Ministério da Saúde, Casa Civil da presidência y Tv Brasil.

<sup>3</sup> Periódicos, *Folha de São Paulo*, *Correio Braziliense* y *El País*. Como medios televisivos, *Rede Globo*, *SBT*, *Rede Record*, *TV Bandeirantes*, *TV Cultura* y *BBCNews*.

## Hipercomplejidad, contingencia y riesgo

La complejidad -alta complejidad o hipercomplejidad-, caracteriza las sociedades modernas actuales, formadas por una extensa y densa organización político-administrativa y jurídica en múltiples niveles. Estas sociedades se orientan cada vez más a un tipo de articulaciones, convenciones y mediaciones hacia sistemas e interacciones altamente complejas. En este tipo de sociedades la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y de las instituciones, el funcionamiento de las autarquías, la gestión de las demandas y emergencia de conflictos, las áreas metropolitanas, las relaciones internacionales, son cada vez más caracterizados por largos procesos hipercomplejos en muchas ocasiones con intereses diametralmente opuestos. Ello da lugar al surgimiento latente del conflicto social. El presentar la sociedad como hipercompleja presenta desafíos, ya que complejidad comporta contingencia y contingencia, inevitablemente riesgo, y riesgo comporta a su vez, peligro.

La pandemia ha puesto de manifiesto la alta complejidad, o hipercomplejidad, en todas sus dimensiones y las innúmeras variables intervinientes: incompatibilidades entre la economía, la salud y la ciencia, paradojas y contradicciones en las decisiones en diferentes niveles de gobierno en todos los países (ya sean federales o descentralizados), diversas lógicas y estrategias de combate a la pandemia, el combate a la pandemia y las decisiones gubernamentales, la articulación multinivel entre los gobiernos, estados y la Organización Mundial de la Salud, etc.

En la perspectiva de este escrito, se utiliza el término de complejidad como un concepto pluridimensional, al que se le atribuyen básicamente dos significados. En el primero, la complejidad es el punto de vista que expresa con mayor fuerza las problemáticas de la investigación en la moderna teoría de los sistemas, al no poder ser definida sin la existencia de los sistemas, o ámbitos. En esta óptica, la noción de complejidad ha asumido una función que cataliza el conjunto de variables intervinientes, sin que sea posible definirla. La complejidad viene dada por las operaciones de selectividad de los propios límites del sistema. Estos límites deben considerarse también como dispositivos especiales para la función de acoplar y separar mediante ejecuciones específicas de selección. La selectividad propia de la ubicación de límites y de las demarcaciones de frontera de cada sistema, no sólo sirven para reducir la complejidad interna del sistema, sino también la complejidad externa. La organización interna de cada sistema se basa en una “relacionalidad selectiva”, o sea, una selección basada en principios de la racionalidad propia del sistema. Esta operación provoca que los sistemas parciales (economía, jurídico, político, administrativo, entre otros) sean indeterminados entre sí, siendo la comunicación necesaria para su regulación.

En el segundo, la “complejidad organizada” solo tiene lugar en la formación de sistemas, al significar complejidad también en las relaciones selectivas entre los sistemas. En la óptica autorreferencial, al aumentar el número de elementos dentro de un sistema, o que un sistema forme parte del entorno de otro, se llega al extremo de no poder relacionar todos los elementos. Aquí aparece el concepto de complejidad, en su presentación de “complejidad organizada”, que solo se lleva a cabo mediante la formación de sistemas. Así pues, la complejidad es como un estado de cosas autocondicionado, puesto que sus elementos deben constituirse completamente para converger como unidad en el nivel superior de la formación de sistemas, ya que en los sistemas su capacidad de acoplamiento es limitada. En suma, la complejidad significa coacción para seleccionar, y coacción en la selección significa contingencia y contingencia significa riesgo. Así pues, con la complejidad aparece inevitablemente la contingencia, con el adjetivo de multiplicidad, puesto que no puede existir una sola contingencia, sino una multiplicidad de contingencias, dependiendo de cada observador.

## Contingencia y riesgo

Como la contingencia, el riesgo y el peligro constituyen una secuencia dinámica y continua ha quedado claro en la gestión del coronavirus descubierto en China en diciembre. En un primer momento, la Organización Mundial de la Salud (OMS) admitió el 27 de enero un error en la divulgación del riesgo global del nuevo coronavirus. Inicialmente esta organización calificó el riesgo de “moderado”, siendo rectificado más tarde por “alto”, y posteriormente en el informe que el riesgo es “muy alto en China, alto regionalmente y alto globalmente”. La imperceptibilidad de los peligros, su supranacionalidad, la “expropiación ecológica”, y el paso de la normalidad a la absurdidad ya fueron diagnosticados por Beck ([1986]1998), con ocasión del accidente nuclear de Chernóbil en 1986.

Contingencia, en la perspectiva que presentamos aquí, o sea, aquello que no es necesario ni imposible, pro que puede existir siempre, comporta necesariamente riesgo, y el riesgo comporta a su vez peligro. Para Luhmann, además de los predicados ontológicos “ser” y “no ser”, la contingencia también implica un tercer valor, a saber, la “indeterminabilidad”. La “era de incertidumbre” (LUHMANN, 1998, p. 45-46) contemporánea no es más que una versión particular de la sociedad moderna,

cuyo atributo definitorio es la contingencia. En las condiciones modernas, las necesidades y las imposibilidades ya no proporcionan el marco ordenado del mundo. Ya no existen formas socialmente necesarias para la limitación recíproca de los diversos componentes de la sociedad o incluso para la coherencia social del conjunto. Se acepta que todo lo que se supone puede ser diferente, y que cualquier cosa, aunque no todo de una vez, se puede redefinir y cambiar a través de la comunicación. La sociedad moderna es una sociedad que abarca las contingencias como ninguna otra antes. Si bien las necesidades e imposibilidades se aceptan por razones de tiempo, en este tipo de sociedad, en consonancia con su aceptación de las contingencias, se caracteriza sobre todo por atributos débiles requeridos en el sentido de propiedades emergentes inicialmente indeterminables, altamente improbables y frágiles.

Debería ser obvio que, en las condiciones contemporáneas, tanto la ciencia como la política, así como su relación entre sí, ya no pueden concebirse en términos de necesidad, sino que deben analizarse en términos de estas propiedades improbables y frágiles emergentes de sociedad. Al mismo tiempo, sin embargo, debe recordarse que, en estas condiciones, nada se considera imposible tampoco.

¿Cómo se puede definir el riesgo? Las diferentes corrientes en la filosofía y las ciencias sociales, le han atribuido diversos significados. En la tradición racionalista ha sido considerado como producto de una decisión que según sus impactos posteriores (negativos) se hubieran podido prever o evitar. Aquí se trata de un cálculo temporal con el horizonte de un futuro incierto, y cuyos impactos podrían ser evitados. Pueden ser aceptadas situaciones de riesgo que lo contemplen, siempre y cuando esté justificada la posibilidad de que ocurra (construcción de grandes represas, empresas contaminantes, experimentación con nuevos virus, producción y almacenamiento de productos químicos, etc.). Esta ha sido la argumentación imperante. Niklas Luhmann ha cuestionado el concepto tradicional de contingencia por ser limitada, puesto que solo puede describir riesgo en sus aspectos cuantitativos y probabilísticos, y los analiza básicamente en el sistema económico y científico. La observación de primer grado no permite el análisis en profundidad de las lógicas de razonamiento del ser humano, el cual no calcula como debería el predicado racional y comete constantemente errores (LUHMANN, 2006, p. 46).

La Organización Mundial de la Salud ya había publicado en el año 2019 (GPMB, 2019) un informe en el que adelantaba la posibilidad de una pandemia mundial causada por un virus desconocido, y la necesidad de que los gobiernos se prepararan para esta situación. El riesgo de la eclosión una pandemia no fue asumida por ningún país occidental. Pero también, la OMS, minimizó la posibilidad de una pandemia de este alcance durante el mes de enero del 2020.

El abordaje y observación del riesgo en la diferenciación entra la observación elemental y la observación de segundo grado. La observación de primer grado, es el mundo real, y por lo tanto, es limitada al poder solamente identificar cuantitativamente los posibles riesgos. Con la utilización del concepto binario riesgo-seguridad, se trata de observaciones solo para garantizar la seguridad, para la cual es necesario más y mejor tipo de información. Por esto propone que la teoría debe ser orientada a la observación de segundo orden. Se trata de un fenómeno de “contingencia múltiple”, o sea, permite y ofrece abordarlo desde diferentes perspectivas por diferentes observadores. Aquí el problema reside en que el riesgo algo que es descrito como lo similar por diferentes observadores. La consecuencia es que genera informaciones muy diversas entre ellos. En este punto, propone la diferenciación entre riesgo y peligro. Mientras que el riesgo se refiere al caso en que el desafío es consecuencia de la decisión, con el peligro los posibles daños son provocados externamente, es decir atribuido al entorno del sistema. La observación de segundo grado, permite establecer la distinción entre quienes deciden que son los riesgos y quienes son los afectados.

La economía es el ámbito en el que habitualmente se ha considerado el riesgo (mitigándolo mediante seguros). Aquí los riesgos son aquellos que tienen que ver con diferencias temporales en la utilización del dinero (vinculados con la inversión y el crédito): una falla en la producción es considerado un peligro, y no como un riesgo. Así para la economía el riesgo central es el de la no reconstitución de la capacidad de pago. La observación de segundo orden está orientada a la observación del cálculo en el sistema económico, y focaliza que la competencia y el afán por mantenerse en el mercado lleva a los agentes económicos a observar no la economía, sino cómo se comportan los competidores para reproducir su propia conducta. En un sentido individual, el riesgo se trataría de una especie de coacción que impulsa a la imprudencia, mientras que, en el sentido social, se trata de un aumento en la disposición al riesgo (coeficiente de endeudamiento, el endeudamiento global).

## RECONFIGURACIÓN DEL VÍNCULO SOCIEDAD Y ESTADO

La mayoría de las predicciones y prospecciones realizadas en los últimos años sobre la administración, el papel, extensión y responsabilidades del Estado han quedado en su mayoría obsoletas, otras se verán reforzadas por la rapidez e impactos de los acontecimientos, y otras han ganado en actualidad, así como los esbozos de una gobernanza sistémica (VIDAL, 2018, 2019). La reconfiguración del vínculo sociedad-Estado, comprende diversos niveles y ámbitos de análisis: política y formas de gobierno, sociedad, gestión, administración pública, seguridad, etc. Los postulados de la Nueva Gestión Pública corresponden a un delineamiento de la relación administración-Estado, siendo el impulso para la renovación de las administraciones durante el último cuarto de siglo. No obstante, la NGP no ha estado libre de controversias, destacando entre estas las corrientes neomarxistas y la perspectiva conservadora de la gestión. Entre los primeros destacan las críticas en la perspectiva del modelo de Estado, dirigiéndose a su vínculo demasiado estrecho con la economía, al promover el desmantelamiento y reducción del Estado, ser “hostil al Estado” y desmantelar los cimientos de la democracia participativa. Para los conservadores la NGP ha intervenido demasiado en la regulación de la administración. En el problema irresoluble que se constata en el vínculo Estado-economía, o administración-economía surge de la contradicción, según la cual, mientras el Estado debe estar orientado al bien común, la economía buscará siempre la maximización de los beneficios.

### Modelos de administración pública y gobernanza multinivel

Este estado de cosas se ha reflejado en los estudios de la administración. Estos se han encontrado en una encrucijada, básicamente por dos motivos: a) por la dificultad de describir la naturaleza cambiante y dinámica de la administración, y b) por las publicaciones críticas sobre el escaso desempeño institucional de la administración. Esta situación era el reflejo de un contexto que ya apuntaba la crisis de los ámbitos del Estado, de la separación de las actividades que quizás nunca debiera haber asumido.

Al mismo tiempo, el movimiento de la Nueva Gestión Pública iniciado a finales de la década de 1990, fue implementado en diversos países, aunque con diferentes resultados entre los de la Europa occidental y América Latina. En Brasil, ha adquirido perfiles propios, en cuanto su temporalización y aplicación como diversos estudios han constatado (CAVALVANTE y CAMÕES, 2015). Los supuestos han sido ampliamente analizados y discutidos entre sus defensores, y entre sus críticos, al anunciar “el fracaso del nuevo modelo de gestión” a partir de sus contradicciones (BOGUMIL, 2007).

Por otro lado, las estructuras tradicionales de toma de decisiones en las que las administraciones y los políticos maximizan la utilidad y tienden a expandir sus presupuestos, han sido también cuestionadas desde la perspectiva de elección racional, a partir de dos motivos. El primero, referente a la racionalidad de las estructuras tradicionales de toma de decisiones. Los servicios departamentales y políticos que buscan ventajas para intentar aumentar su presupuesto económico, no eran tan racionales como inicialmente se pensaba, sino que emergían múltiples paradojas. El segundo, al presentar el nuevo modelo de dirección como más apropiado para la gestión del comportamiento humano. Se dio por sentado, que el modelo de control tradicional falló por causa de las contradicciones que aparecieron en la gestión del comportamiento, tanto en el plano de aplicación de conceptos teóricos, como en la práctica.

En esta situación, la aportación desde la óptica de sistemas autorreferenciales en la descripción de los cambios en la administración es una aportación innovadora al fundamentarse en unas premisas. La administración es definida como un sistema autónomo, con una diferenciación respecto de la burocracia, y formada por jerarquías en estructuras asimétricas, que se manifiestan en las jerarquías y en la utilización del poder. La función sociopolítica de la administración exige una racionalidad que significa un grado de diferenciación dinámica y capacidad de autodeterminación de su comportamiento y operaciones. Como sistema con una organización específica, tiene la función de producir decisiones vinculantes sobre problemas bajo los supuestos de una complejidad ya previamente reducida por las decisiones tomadas en el sistema político. En la administración, los procesos políticos ya han tenido lugar de antemano en el sistema político, cuyos resultados se transforman en inputs e informaciones para la administración. Así, en Brasil, las decisiones de auxilio de emergencia y la gobernanza sanitaria y administrativa de la pandemia para la construcción de hospitales, disponibilidad de UCIs, contratación de médicos cubanos, o de alumnos del último semestre de medicina, licitaciones de material sanitario, fueron decisiones políticas previas, para reducir alta complejidad de la situación. Igual sucede con los modelos aplicados de confinamiento y desconfinamiento de la población.

Las decisiones internas en la administración se constituyen con la ayuda de la política, con lo que el sistema puede alcanzar un elevado grado de complejidad y con capacidad de decisión. Luhmann ([2010]2014) respondió con la delineación de dos tipos de complejidad: la complejidad indeterminada y la complejidad determinada. Mientras que en la primera la política tiene un papel determinado en la administración, en la segunda, este presupuesto no es satisfecho, siendo que la administración depende de un entramado de vínculos con la sociedad. Con los ejemplos expuestos se trata de un tipo de complejidad indeterminada, en el caso de las contingencias y paradojas surgidas de la gobernanza multinivel (en Brasil se han hecho evidentes desencuentros frecuentes entre el presidente de la república, el Gobierno, gobernadores y alcaldes) tratándose de una complejidad determinada. Por otro lado, la autonomía de la administración a su vez, puede diferenciarse en tres dimensiones. La social, referente a los objetos con los que actúa, la objetiva, en el sentido de sus decisiones, y la temporal, en los procesos de decisión.

## Gestión de la pandemia: modelos auto-excluyentes y sus paradojas

En este contexto, emerge un escenario pos-pandemia contingente que abre incertezas y también nuevas posibilidades, puesto que no es imposible la aparición de nuevos virus, o de nuevas cepas del Covbit-19. Los cambios del Estado y de la administración deberán ser explorados desde la perspectiva de la hipercomplejidad que caracteriza las sociedades modernas. En el sentido sistémico, complejidad significa contingencia, y contingencia denota riesgo y peligro. Viene a ser pues, que algo no es ni imposible ni necesario, pero que puede ser. Esta doble negación se presta a ambigüedades, y por lo tanto, a interpretaciones diversas. Para la idea que presentamos en este texto, posee el valor de que cualquier propuesta de cambio en la gobernanza y modelo de orientación del Estado es posible, y por lo tanto, puede ser efectiva, aunque siempre seguirán abiertas otras posibilidades. La cuestión importante para nosotros es: ¿En qué dirección se está produciendo este cambio de orientación? Aquí aparece el gran desafío para las democracias liberales, el Estado, y la administración.

No nos aventuraremos a presentar hipotéticos modelos de futuro, sino a los modelos que ya se perfilan: i) Estado reducido y continuidad económica; ii) Estado extenso (o Estado-céntrico). Ambos ya existen en diversos países y se seguirán ampliando en el futuro próximo. En la perspectiva de la complejidad, aparecen paradojas en los dos modelos. La autonomía del sistema administrativo respecto a la política puede suponer dos fenómenos diferentes. Por un lado, no estar sometido al control interesado del sistema político, y por lo tanto favorecer su función elemental de administrar. Por otro, puede adquirir una preponderancia respecto al sistema político por lo que puede quedar sin ningún tipo de control político.

Con la gobernanza de la pandemia se han evidenciado los límites y capacidades de los modelos de gobernanza, las funciones y atribuciones del Estado, sus paradojas, y en consecuencia el perfilamiento y profundización de las tendencias ya iniciadas y en curso, referentes al modelo de Estado que se está configurando. Ha sido repetido que la intención por parte de los gobiernos de confinamiento de la población (horizontal, o vertical, “inmunidad del rebaño”, confinamiento inteligente), obedece a la lógica de evitar el colapso del sistema de salud de cada país. Cada uno de los sistemas nacionales de salud tiene una capacidad máxima de atención de los contagiados, y una cantidad limitada para atenderlos. Para evitar el colapso, la posibilidad de no poder atender a todos los casos necesarios en una fecha clave, ha sido necesario que el número de contagiados no sobrepasara en ningún momento, un máximo que el sistema sanitario pueda gestionar y atender, por lo que ha sido necesario que la curva de pacientes necesitados de atención médica se mantuviera lo más plana posible, durante el espacio de tiempo más extenso, en lugar de una curva de rápida ascensión y durante poco tiempo, hasta alcanzarse el pico de los casos atendidos. Por otro lado, también ha proporcionado al sistema científico más tiempo para el desarrollo de un tratamiento, o del desarrollo de una vacuna.

En confinamiento vertical ha correspondido a la lógica de evitar al máximo la paralización económica de los países afectados, con el argumento, si para la economía los impactos de la pandemia serán peores, a destruirse la base de la riqueza y el empleo en el país. La población destinada al confinamiento era la población con más de 60 años, o con enfermedades crónicas. En la fase inicial de la pandemia fue recomendado por Gran Bretaña, Norteamérica, y Brasil, también Suecia lo aplico. Por otro lado, el confinamiento horizontal, implica a la mayor parte de la población. Puede tratarse de un confinamiento irregular, cuando para ser efectivo se recomienda un 70 por ciento de la población y debe ir acompañado de un test preventivo, focalizando los focos y las personas en los que se inició la pandemia. Fue utilizado masivamente en Alemania, se ha mostrado como el más efectivo, al ser el país europeo con menos fallecimientos. ¿A qué lógicas político-administrativas y de entendimiento del estado corresponde cada modelo? Hemos realizado un esbozo de delineamiento que corresponde a dos lógicas: “Estado reducido” y “Estado extensivo (Estado-céntrico)”. Ambos modelos no están libres de paradoja.

## Estado reducido

La propuesta de reducir el tamaño y reformular las funciones del Estado no es nueva, manifestándose en el plano político recientemente en un contexto de crisis de la democracia liberal, la emergencia de partidos y movimientos populistas radicales, y la substitución por regímenes alocráticos. Puede adquirir dos formas diferentes: una organización del Estado centralizador y una organización policéntrica. En el contexto de crisis económica (impactos de la Gran recesión del año 2008), se pretende reducir niveles decisorios en el plano multinivel, eliminando estructuras que puedan molestar la toma de decisiones rápidas. Desde hace unos años ya viene implementándose en Norteamérica, con la priorización de la responsabilidad individual en todos los ámbitos (educación, sanidad, empleo, jubilación), lo que significa que en situaciones de riesgo y peligro social el estado no será responsable. El sistema económico debe ser dejado a la iniciativa privada con la mínima intervención del Estado.

La gestión de la pandemia de coronavirus ha mostrado la contingencia de este modelo. Se podía haber declarado el confinamiento vertical, si hubiera existido un sistema sanitario con capacidad para atender a toda la población con calidad para una situación excepcional como es esta pandemia. El asumir un confinamiento vertical, viene a significar que el país debería disponer de un sistema de salud exponencialmente más extenso y amplio para la población (en principio para sin exclusión para situaciones de emergencia como la actual) en los niveles cuantitativo y cualitativo. Pero con esta pandemia también han emergido sus paradojas al reivindicar movimientos ciudadanos (a menudo de extrema derecha) libertades civiles, frente a unos métodos de control, vigilancia, confinamiento y punición considerados coactivos.

## Estado extensivo: “Estado-céntrico”

La pandemia ha servido también para que diversas publicaciones puedan predecir el esperado colapso del sistema de libre mercado o capitalista. Sus propuestas abarcan desde visiones apocalípticas del futuro (exclusivamente imaginativas) hasta predicciones más realistas. Para sectores políticos progresistas (denominados de izquierda), el confinamiento ha poseído una virtud, y predicción: con la ampliación temporal de la crisis del coronavirus, también cambiará enormemente el orden económico tal y como lo hemos conocido. La perspectiva es que la economía de mercado tal como se conoce probablemente se abolirá parcialmente, en la que la propiedad privada y la competencia serán menos importantes, y la influencia del Estado aumentará masivamente. En un plano analítico, se retoma así la teoría Estado-céntrica, con un Estado como principal productor de bienestar social, que también puede significar paradójicamente mayor control, burocrático, centralización administrativa y control sobre la población, como ya se ha iniciado durante la pandemia.

En ambos modelos aparecen también paradojas, puesto que un Estado reducido puede favorecer formas de gobierno como autogobierno, autoorganización, autorregulación, o *glocalización*, mientras que un estado extenso tendería a la absorción de iniciativas de este tipo, en pro de políticas estatales centralizadas y homogenizadoras en un contexto económico *globalizador*. Esta disyuntiva aparecería en estados de orden federal, o descentralizados. ¿Cómo se manifiestan estos dos tipos de Estado y de opciones de la gobernanza en el Brasil pos-pandemia?

## BRASIL: CONTEXTO PRE-VIRUS

La situación del país antes de la pandemia ya era preocupante en el año 2019, con las medidas de austeridad implementadas por el gobierno de Michel Temer: 50% de la población (o sea 104 millones de ciudadanos, poseen una renta *per cápita* de R\$ 413,00 mensuales; 5% de brasileros, o sea, 10,4 millones sobreviven con R\$ 154,00 por mes (PNAD 2019, IBGE). Esta situación histórica de emergencia y pobreza estructural, también manifiesta en los elevados índices de desempleados, con 12,6 millones de individuos en esta situación, en el que el trabajo informal, aflige al 41,4% de los trabajadores (IBGE/PNAD, 2019). También la falta de vivienda y cerca de 12 millones de personas habitan en favelas (IBGE). Aquí hay que añadir el alto elevado índice de enfermos reincidentes, en grande parte debido a factores socio-económicos y la falta de saneamiento básico en la mayoría de las ciudades<sup>4</sup>. Esta situación se enmarca en un contexto de logística sanitaria insuficiente en términos cualitativos y cuantitativos para hacer frente a la pandemia que se avecinaba, a la que contribuyó el congelamiento de gastos primarios aprobados por el gobierno del presidente Michel Temer (2016-2018) por un espacio de 20 años.

<sup>4</sup>Según la Auditoria Cidadã da Dívida, del total del PIB, se destina para la Salud 4,21%, para la Previdencia Social, 25,25%, Asistencia Social, 3,42%, y para la Educación el 3,48%.



## Llegada coronavirus: decisiones y comunicaciones gubernamentales

La expansión de la pandemia se ha producido, como en todos los países, de forma rápida. Las decisiones y comunicaciones del sistema político entre el 26 de febrero (con la confirmación del primer caso de coronavirus en el país), y el día 9 de agosto, con más de 100.000 defunciones y más 3.000.000 de contagios, han sido decisivas en su gestión. La pandemia coincide con una crisis sanitaria, económica e institucional sin precedentes, aunque no ha sido la única democracia occidental en esta situación<sup>5</sup>. Para el objetivo de este escrito, nos centraremos en el análisis de las comunicaciones y códigos gubernamentales.

El día 17 de marzo, se registra en São Paulo la primera muerte por el coronavirus. A partir de esta fecha, y ante el aumento rápido y descontrolado de contagios, ciudades y áreas metropolitanas comienzan a decretar diversas formas de cuarentena (con el cierre de escuelas, universidades, centros de culto, cines, *shoppings*, restricción de aglomeraciones, etc.). Posteriormente se suman las decisiones de los gobernadores. El presidente de la república Jair Bolsonaro, mantiene que las acciones de gobernadores sobre el aislamiento perjudica la economía, y propone como alternativa el “confinamiento vertical” para personas mayores de 60 años y en situación de riesgo. El 24 de marzo, el presidente del país, realiza un pronunciamiento pidiendo la “vuelta a la normalidad”. Dada la dramática situación del aumento de casos y personal médico contagiado, el ministerio de sanidad publica anuncia la contratación de 5.000 médicos cubanos y estudiantes recién formados en medicina<sup>6</sup>. El ministro de Salud, Henrique Mandetta, defiende el confinamiento social amplio. Sin embargo, en muchas ciudades el índice de confinamiento no alcanza el 50 % necesario. El 22 abril, el presidente de la república destituye al ministro de sanidad, siendo substituido por Nelson Teich. Entre las primeras medidas anuncia la creación de un programa para concentrar las informaciones sobre la pandemia con el objetivo de crear nuevas medidas de contención, y el retorno gradual de las actividades económicas, así como el aflojamiento de las medidas de aislamiento social anteriormente implementadas. Cuatro semanas más tarde, dimite, y es substituido por el Comandante Eduardo Pazuello (como ministro interino). Ante la falta de una comunicación unitaria gubernamental, solo dos estados decretan el *lockdown* o cierre completo (Pará y Maranhão) y algunos municipios aislados, mientras que otros estados y municipios, asumen diversas maneras aleatorias de confinamiento, según criterio de cada gobernador, y no coordinadas entre sí.

Las comunicaciones dispersas y no contradictorias, se manifiestan también en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (con la destitución de Sergio Moro<sup>7</sup> por André Mendonça), y en el ministerio de Educación (con la destitución de Abraham Weintraub, seguido de Carlos Alberto Deostelli, que llegó a ser nombrado, pero no tomó posesión, y finalmente por su sucesor el pastor Presbiteriano Milton Ribeiro).

Dada la urgencia nacional de la situación y los impactos entre las clases y sectores más desfavorecidas, el gobierno se ve obligado a implementar una serie de medidas de emergencia “auxilio emergencia” para las familias de renta baja (trabajadores informales, madres cabeza de familia, receptores de Bolsa Familia y que representan aproximadamente 97 millones de ciudadanos). Su efectivización (a partir del 3 de abril del 2020) se retrasa debido problemas burocráticos y técnicos, y derivados por el hecho de que unos 10 millones de ciudadanos carecen de familiarización con los aplicativos. Las acciones principales emprendidas por el gobierno son:

- Ayuda de emergencia durante tres meses (valor de R\$ 600) para 51,4 millones de personas registradas en el *Cadastro Único* del Gobierno Federal, que representan el 70 por ciento de las personas cadastradas en las bases de datos. El valor se extiende por otros dos meses (R\$ 300).
- Ayudas de emergencia a más de 3 millones de mujeres jefes de familia (madres monoparentales). Dirigidas a:
  - madres en familias monoparentales, que crían sus hijos con menos de 18 años solas (primer plazo de R\$ 1.200;
  - las mujeres sin marido, o compañero y con hijos, o adolescentes de hasta 18 años, (valor de R\$ 1.800, aproximadamente 200.000 familias); y, 3) 1,5 millón de madres.
- Familias registradas en el *Cadastro Único* y de beneficiarios del BPC, sin inserción en la cuenta de luz, e inscritas en la Tarifa Social de Energía Eléctrica (con consumo de energía eléctrica igual o inferior a 220 kWh por mes).

<sup>5</sup> Situaciones en que coinciden estos factores, convergen también en España.

<sup>6</sup> Cabe resaltar que estos médicos ya fueron reenviados a Cuba durante el año 2019. Su situación en el país siempre fue cuestionada, también por el hecho de ellos recibieron solo el 20 % del salario que el gobierno brasileño pagó íntegro.

<sup>7</sup> La causa expuesta por el ministro es la destitución el día anterior del ex Comandante de la Policía Federal.

## Racionalidad comunicativa intersistemas

Durante la pandemia se han manifestado las asimetrías opuestas de las comunicaciones y sus respectivos códigos entre los ámbitos, o sistemas económico, científico y sanitario. Ello ha desembocado a un conflicto abierto de intereses contrapuestos, en los aspectos del tipo y estrategia de confinamiento (horizontal, vertical, inteligente, etc.), desconfinamiento (gradual, total), y en la gestión sanitaria (modelo de compras, logística de nuevos hospitales, etc.) En Brasil, este conflicto se ha manifestado abiertamente entre el Presidente de la república, el Gobierno, los ministros de economía, sanidad y ciencia, los Gobernadores y alcaldes, con puntos de vista y acciones opuestos y contrarios sobre las medidas a tomar durante la pandemia.

En este proceso de comunicación e interacciones desencontradas, entre estos ámbitos son es solo referente al tipo de comunicaciones y lógicas inherentes de cada sistema, sino también al modelo (y déficits) de gobernanza federativa, y a la actuación concreta del gobierno. Estos dos últimos factores han sido decisivos en el combate a la pandemia. Países de similares estructuras federativas (Alemania, Austria) han dispuesto de instituciones y órganos intermedios efectivos para la resolución de conflictos entre intereses contrapuestos en el orden interfederativo. Por otro lado, los presidentes de Alemania y España, antes de cualquier declaración han sido asesorados por los ministros de sanidad, o especialistas en pandemias, convirtiéndose estos virólogos en la voz gubernamental. En Suecia ha sido el Gabinete Especial de Emergencias quién ha tomado las decisiones. En sus intervenciones recalcan que sus decisiones eran estrictamente técnicas y científicas, alejándose así de posibles lecturas o interpretaciones sobre estrategias políticas de confinamiento y de sus impactos directos en la economía. Sin embargo, estos casos deben ser analizados con detenimiento, al tratarse de culturas políticas y cívicas muy diferentes, y de actuaciones de gobiernos de signo progresista y conservador.

## Unas reflexiones provisionales

En la línea argumentativa de sistemas autorreferenciales de este trabajo, es posible en el plano conceptual identificar unas operaciones básicas de cada sistema que lo influyen de las operaciones o interferencias, respecto a otros sistemas, en tres aspectos básicos:

- Una premisa básica para evitar simplificaciones superficiales de las operaciones que realiza un sistema complejo, es que se trata de sistemas autónomos, con capacidad para realizar sus propias operaciones independientemente de su entorno. Por esto, el tratar de influenciarlos desde el exterior, o de intervenir directamente por parte de otro sistema, puede tener efectos indeseados e incluso, contrarios. Los sistemas funcionales diferenciados, poseen autonomía y clausura operativa. En cada sistema es necesario analizar su orientación contextual, es decir, como asume las comunicaciones y códigos procedentes de su entorno, para tratar de obtener algunas informaciones y resultados de este tipo de orientación. Para subsanar estas limitaciones de la teoría de sistemas, se proponen los conceptos de “orientación contextual configurante” y “poder como orientación interna preconfigurada” (VIDAL, 2019, 2021).
- La calidad de la orientación o de la intervención, dependerá de la calidad del entendimiento de la lógica de operación de cada sistema. Así, el sistema ciencia trabaja en el código verdad-no verdad, y el sistema sanidad, en el código ser atendido por el sistema sanitario-no ser atendido. Cuanto mayor sea la orientación respecto al sistema, cuanto mayor haya sido la experiencia comunicativa, mejor será el modelo interno del sistema que guiará y dirigirá la estrategia de orientación.
- Es necesario considerar que las comunicaciones se orientarán según la lógica del sistema, según sus operaciones internas. El sistema decidirá qué hará con la orientación. El sistema elige parámetros particulares, restricciones y oportunidades específicas que le permiten reaccionar ante nuevos parámetros, nuevas oportunidades y nuevas restricciones. Cambios en el entorno, en el mapa de oportunidades son invitaciones para que el sistema reaccione ante estos cambios.

Surgen también otras cuestiones centrales para la configuración y regulación de la sociedad: ¿Tendrá lugar en el futuro próximo un predominio de la ciencia sobre la política? Es evidente que no lo podemos predecir aquí, pero sí que podemos describir como desde la óptica de sistemas autorreferenciales, interaccionan los diversos sistemas y analizar las interconexiones y los códigos que rigen la lógica de los sistemas económico, científico y de salud. Para la administración, contingencia puede significar un horizonte de posibilidades que pueden orientarse hacia estructuras y métodos horizontales y participativos, o jerarquías verticales y centralizadas en sintonía con la orientación, reforma y ámbitos de actuación las responsabilidades del

Estado. En el ámbito técnico y logístico han aparecido múltiples diversas fallas que deberán corregirse (gobierno electrónico, administración digital, transparencia).

En el ámbito social macro internacional, emergen cuestiones que comprenden desde las predicciones de que “nada volverá a ser como antes” a escenarios apocalípticos. A cada una de estas propuestas e intenciones, corresponden diversas estrategias, algunas continuistas, y otras que aspiran incluso al esperado fin del capitalismo por los sectores políticos radicales.

En el plano político, ya se ha dado el inicio de una sucesión de dimisiones y renuncias de responsables políticos e institucionales en prácticamente todos los países. Las elecciones generales legislativas planeadas para los años 2021 y 2022, medirán la confianza que la ciudadanía ha depositado en sus respectivos gobiernos durante la gestión de la pandemia, y pasarán factura a la forma en que se repartió el financiamiento del pago de los gastos de la emergencia sanitaria, en las ayudas y políticas públicas de emergencia implementadas, y en las medidas tomadas para la reactivación económica. También se medirán las propuestas, planes y políticas y su efectividad, direccionadas a paliar los efectos económicos de la pandemia en los próximos años. En Brasil, la primera prueba ha tenido lugar en las elecciones municipales de noviembre de 2020 (primera vuelta), en la que ha destacado un descenso de la polarización existente en el país, una reorientación hacia un centro conservador, con fuerzas políticas tradicionales, aunque la polarización ha seguido manifestándose en metrópolis tan lejanas como São Paulo y Belém. La política "anti sistema" de los candidatos apoyados por el presidente Jair Bolsonaro, y en antiguo partido en el poder PT, han experimentado un fuerte retroceso. La orientación del Estado – en este caso de las acciones públicas de los municipios – hacia un tipo reducido, u otro más extenso, no estará libre de paradojas, puesto que mayor estado, no significa necesariamente más eficiencia, y menor estado tampoco denota más transparencia, o *accountability*. Ambas tendencias se despliegan en un contexto social contingente.

En Brasil, las medidas de emergencia adoptadas por el gobierno, han constituido un tipo de política imprescindible para la población más desfavorecida (como un tipo de comunicación gubernamental), el periodo de tiempo expuesto se ha caracterizado por dos problemas centrales de su gobernanza sanitaria:

- El dominio de las comunicaciones gubernamentales contradictorias y paradójicas (diversas estrategias del ministerio de sanidad), sin continuidad (cambio de ministros) y con diversas racionalidades (economía, salud, ciencia).
- La falta de mecanismos y fóruns interfederativos con capacidad de resolver los conflictos entre el Gobierno, los estados y los municipios que compone la Unión.
- La emergencia de una profunda crisis institucional derivadas de interferencias entre poderes (Judicial, Legislativo, Ejecutivo), y que se han cristalizado entre el Presidente de la república y el Superior Tribunal Justiça.

Brasil, no ha sido el único país occidental en que han convergido estos tres conflictos, aunque su naturaleza y profundidad deberán ser analizados y repensados.

En suma, se vislumbra, el hundimiento de líderes, gobiernos, coaliciones y partidos gobernantes. ¿Cómo se delinearé la relación sociedad-Estado?, ¿Cómo se configurará la gestión y administración con la emergencia de nuevos modelos de Estado? ¿El estado de alarma, y el des-empoderamiento del Legislativo respecto al Ejecutivo se mantendrá? Son preguntas que sobrepasan este escrito, y que será necesario comprender la totalidad del modelo de relación y organización social que se desee. Habrá que realizar verificaciones empíricas sobre los supuestos y las hipótesis presentadas, sobre cómo se impondrán y efectivizarán los modelos de Estado, y cómo afectará las administraciones. No obstante, la pregunta fundamental en el plano colectivo y subjetivo será: ¿Qué tipo de sociedad queremos?

## REFERENCIAS

- ABREU, J. C. A. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 794-820, 2016. Disponible en: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/31558/62052>>. Acceso en: 30 nov. 2020.
- ALFORD, J. Public value pragmatism as the next phase of public management. **American Review of Public Administration**, v. 38, n. 2, p. 130-148, 2008. Disponible en: <[https://www.researchgate.net/publication/236325742\\_Public\\_Value\\_Pragmatism\\_as\\_the\\_Next\\_Phase\\_of\\_Public\\_Management](https://www.researchgate.net/publication/236325742_Public_Value_Pragmatism_as_the_Next_Phase_of_Public_Management)>. Acceso en: 30 nov. 2020.
- ALFORD, J.; HUGHES, O. Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. **The American Review of Public Administration**, v. 38, n. 2, p. 130-148, 2008. Disponible en: <[https://www.researchgate.net/publication/236325742\\_Public\\_Value\\_Pragmatism\\_as\\_the\\_Next\\_Phase\\_of\\_Public\\_Management](https://www.researchgate.net/publication/236325742_Public_Value_Pragmatism_as_the_Next_Phase_of_Public_Management)>. Acceso en: 30 nov. 2020.
- BARBA SOLANO, C. América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa. **Cad. CRH**, v. 20, n. 50, p. 197-211, 2007. Disponible en: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792007000200002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792007000200002)>. Acceso en: 30 nov. 2020.
- BECK, U. **La sociedad del riesgo**: Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós Ibérica, 1998.
- BOGUMIL, J. (Org.). **Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell**: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Edition Sigma, 2007.
- BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. User and community co-production of public services and public policies through collective decision-making: the role of emerging technologies. In: BRANDSEN, Y.; HOLZER, M. (Ed.). **The Future of Governance**. Newark: NCPP, 2009. p. 231-251.
- CAVALCANTE, P. L.; CAMÕES, M. R. S. Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo? In: CONGRESSO CONSAD GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: COMSAD, 2015. Disponible en: <<http://www.gestaopublica.unb.br/images/alunoregular/cavalcante-et-al.-2015.pdf>>. Acceso en: 30 nov. 2020.
- CHUNG-PIN, L.; CHANG, K.; BERRY, F. S. Testing the Development and Diffusion of E-Government and E-Democracy: A Global Perspective. **Public Administration Review**, v. 71, n. 3, p. 444-454, 2011.
- COSTA, G.; DUTRA, T. Big Data: novas possibilidades para avaliação e resposta a riscos em demonstrações financeiras do Governo Federal. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 46, n. 131, p. 54-61, 2014. Disponible en: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/62>>. Acceso en: 30 nov. 2020.
- EVERS, C.; WU, E. On generalizing from single case studies: Epistemological reflections. **Journal of Philosophie of Education**, n. 40, p. 511-526, 2006.
- GLOBAL PREPAREDNESS MONITORING BOARD – GPMB. **Un mundo en peligro**: Informe anual sobre la preparación mundial sobre las emergencias sanitarias. Geneva: Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación, 2019.
- LUHMANN, N. **Ökologische Kommunikation**: Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?. Opladen: Wetsdeutscher Verlag, 1988.
- LUHMANN, N. **Sociología política**. Madrid: Trotta, [2010]2014.
- LUHMANN, N. **Teoría política en el estado de Bienestar**. Madrid: Alianza, [1981]1993.
- MOLDASCHL, M.; MANGER, D. Institutionelle Reflexivität in der öffentlichen Verwaltung. In: MOLDASCHL, M.; MANGER, D. (Org.). **Im Spiegel der Organisation**: Innovationsfähigkeit durch institutionelle Reflexivität. France: Hampp, 2016. p. 63-86.
- OLIVEIRA, M. A verdade por trás do Big Data: o grande problema do século 21. **Inteligencia corporativa**, Florida, 25 abr. 2018. Disponible en: <<https://inteligencia.rockcontent.com/verdade-do-big-data/>>. Acceso en: 30 nov. 2020.
- SOUSA, K. J.; OLIVIERI, C. Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 3, e00037519, 2020. Disponible en: <<https://scielosp.org/article/csp/2020.v36n3/e00037519/>>. Acceso en: 30 nov. 2020.
- VIDAL, J. (Coord.). **Da governança hierárquica a interativa**. Belém: Paka-Tatu, 2018.
- VIDAL J. **Governança democrática**: Para uma nova coordenação da sociedade. Rio de Janeiro, Tirant Lo Blanch Brasil, 2019.
- VIDAL, J. (Coord.). **Observando la Gobernanza**. Visiones desde la Amazonia (Working papers, n. 83-90). Natal: GIGAPP estudios, 2018. p. 90-241. Disponible en: <<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/issue/view/54/7>>. Acceso en: 30 nov. 2020.
- VIDAL, J. **Sociedades contingentes**: Transformações da sociedade política. 2021. En prelo.

Josep Pont Vidal

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6214-6895>

Graduado en Sociología Política por la Universität Bielefeld, Alemania; Doctor en Sociología Política por la Universidad de Barcelona; Profesor asociado de la Universidad Federal de Pará en el Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA); Profesor de Administración Pública y Teoría de las Organizaciones, Belém – PA, Brasil. E-mail: josevidal@ufpa.br