

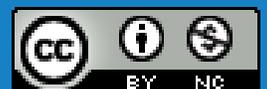
ISSN 2215-3047  
No. 81: Julio-Diciembre/2021

**ICAP**   
Instituto Centroamericano  
de Administración Pública

REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA **N. 81**

# ¿Cómo el COVID cambió la Gestión Pública?

Reflexiones sobre la transformación, la resiliencia y los retos de lo público para construir un mejor futuro regional



## Presentación de la Revista

La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista semestral electrónica gratuita y de acceso abierto de carácter científico-académico; publicada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), entidad del SICA especializada en administración pública, que se encarga del desarrollo de los recursos humanos, la modernización de los sectores públicos del Istmo, y de apoyar los esfuerzos de integración centroamericana.

Busca promover una mejor comprensión de asuntos gubernamentales y de la administración pública, publicando resultados inéditos, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de publicaciones.

La Revista Centroamericana de Administración Pública requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su disposición al público a través de medios electrónicos, ópticos o de otra cualquier tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

# Contenido

## **Artículo 1. Lógicas de innovación en la gestión del desarrollo en El Salvador. Un desafío nacional, post COVID-19 por Erick Menjivar . . . . . 14**

En un periodo de treinta años, 1989-2019, la gestión económica realizada por distintos gobiernos en no ha logrado traducirse en un mejor nivel de vida de la sociedad salvadoreña. Más aún, la gestión pública del desarrollo arroja un desempeño heterogéneo; ello, es óbice para el desarrollo económico y social nacional. Post COVID-19, El Salvador enfrenta el desafío nacional de incorporar las lógicas de innovación en la gestión del desarrollo, desde un enfoque sistémico, en la procura de una mejora en el bienestar social. Este artículo presenta un análisis de la gestión del desarrollo antes del COVID-19 y posterior a este en El Salvador, presentando el entorno complejo y cambiante de la gestión pública.

## **Artículo 2. Brecha y transformación digital dos caras de una misma moneda para los territorios rurales en Costa Rica por Óscar Quesada . . . . . 33**

En este artículo tiene como punto de partida la premisa de que Costa Rica cuenta con un amplio marco de políticas, programas planes y acciones del sector público orientadas a la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) como factor del desarrollo nacional, no obstante, la pandemia COVID 19 dejó en evidencia que la brecha digital territorial entre las zonas urbanas y rurales del país impiden una verdadera transformación digital que potencie el desarrollo de los territorios rurales del país, por eso se exploran conceptos como brecha digital en territorios rurales, las competencias digitales y se proponen factores fundamentales para articular esas políticas públicas.

## **Artículo 3. La ciencia de datos como insumo en la toma de decisiones de la política pública costarricense en el marco de la pandemia por Covid 19 por Rodolfo Romero, Catalina Artavia, Keicy Ureña, Guarner Rojas, Flor Murillo, Luis Fernando Salazar . . . . . 50**

En Costa Rica a lo largo de la pandemia se han generado insumos relevantes en la formulación de políticas en salud pública con la perspectiva de que sean más efectivas en evitar la exposición para prevenir la enfermedad, atender las poblaciones más vulnerables y generar el mayor bienestar y calidad de vida para la población en un contexto complejo desde la perspectiva social, económico y sanitario. Este

artículo toma como referencia un proyecto de investigación desarrollado en la Universidad de Costa Rica, que ha permitido reflejar el fortalecimiento del uso y conocimiento de la ciencia de datos para la toma de decisiones de política pública en el sector salud mediante la aplicación y conformación de redes de colaboración en diferentes ámbitos.

**Artículo 4. La Quinta Hélice Sistémica (QHS) para la innovación y el desarrollo (I+D) en América Latina, por Gonzalo Araya, Federico Li, Javier Torres . . . . . 77**

Este artículo, presenta el avance desde la Triple Hélice a la Quinta Hélice Sistémica (QHS), con el fin de mostrar sus alcances y posibles aplicaciones en América Latina en la innovación y el desarrollo (I+D), en la Sociedad 4.0. Un artículo descriptivo que presenta las ideas del surgimiento de la Triple Hélice, la apuesta de la Cuádruple Hélice y de la QHS.

**Artículo 5. Necesidades de la población inmigrante y recursos de acogida del Estado costarricense por Esteban Castro . . . . . 104**

La información estadística muestra que el conjunto de la inmigración representa en torno a un 7% del total de los habitantes de Costa Rica. También refleja que las condiciones de vida de la inmigración nicaragüense son peores que las de la población nacional y que el principal motivo de esa inmigración refiere a la búsqueda de la mejora de tales condiciones. Las personas inmigrantes de Nicaragua contribuyen al desarrollo nacional de Costa Rica y, en ese contexto, también tienen demandas para mejorar su condición. Este artículo realiza una búsqueda (poco frecuente en las investigaciones al respecto) acerca de la relación entre esas demandas y la respuesta del Estado costarricense en términos de recursos y servicios.

**Documento I. La gobernanza universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) con respecto a la IV reforma universitaria por Roberto Chang . . . . . 130**

El documento presenta una investigación cuantitativa, con un enfoque no experimental y transversal que trata de analizar las relaciones de los actores de la gobernanza universitaria, en el marco de la reforma universitaria de la Universidad Autónoma Nacional de Honduras (UNAH) para lo cual recopiló información de las autoridades universitarias, profesores, estudiantes y la sociedad civil.

**Documento II. Costa Rica busca reactivar su economía, en tiempos de COVID-19: el caso de la empresa de implementos médicos Edwards Lifesciences por Iria Briceño y Andre Castillo . . . . . 182**

Este documento realiza un análisis bibliográfico sobre el tema de las cadenas de valor, para adentrarse en el caso Edwards Lifesciences, quien opera en Costa Rica bajo el régimen de zona franca y se mantiene en constante innovación de sus procesos y productos, mecanismos que pueden ayudar al mejoramiento económico del país.

**Documento III. Análisis sobre la nueva realidad internacional frente al COVID - 19: el caso de las bibliotecas públicas de Costa Rica y de la Escuela de Bibliotecología y Ciencias de la Información de la Universidad de Costa Rica, por Iria Briceño Álvarez . . . . . 206**

Este documento presenta un estudio sobre la nueva realidad en la que operan bibliotecas públicas en Costa Rica, instituciones que, debido a la crisis de salud, adaptaron sus servicios y se han adaptado a un modelo virtual.

# Comité editorial

- **Dirección de la Revista**

Dr. Jean-Paul Vargas Céspedes, Coordinador de Investigación y Extensión del (Costa Rica)

MSc. María José Elizondo Solís, Gestora de Proyectos de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)

- **Comité Editorial**

Dr. Jean-Paul Vargas Céspedes, Coordinador de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)

Dra. Sonia Abarca Mora, Investigadora independiente (Costa Rica)

MSc. Óscar Quesada Madriz, Coordinador de Asistencia Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica).

MSc. Mauricio Ramírez, Investigador independiente (Costa Rica)

- **Comité Internacional**

Dr. Caryl Alonso Jiménez, Investigador independiente (Guatemala)

Dr. José Tudela Aranda, Secretario General de la Fundación Giménez Abad (España)

Dr. Ernani Contipelli, Investigador y Profesor Webster University (Brasil).

MSc. Manuel Aguilar Yuste, Investigador y Profesor Universidad de Extremadura (España).

MSc. Bonnie Hiltz, Vicepresidenta de Energía y Ambiente, Sussex Strategies Inc. (Canadá).

- **Equipo Técnico**

MSc. María José Elizondo Gestora de Proyectos de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)

Lic. Valeria Calvo Chávez, Bibliotecóloga, Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)

Bach. Marcela Sandí Meléndez. Bibliotecóloga, Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)

- **Diseño y diagramación**

Aire Studio S.A

## “¿Cómo el COVID cambió la Gestión Pública?”

Reflexiones sobre la transformación, la resiliencia y los retos de lo público para construir un mejor futuro regional”

En medio de la transformación obligada por la crisis de salud global, todos los espacios de la vida se vieron modificados, la falta de cercanía física supuso también una revalorización de los espacios comunes, oportunidades para un acercamiento distinto, pero también plural, un llamado a construir entre muchos que ahora mismo sabemos es indispensable.

Hacer gestión de lo público en contextos de incertidumbre es complejo y requiere al menos de la articulación entre instituciones y actores (ciudadanos, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales), buscando ser capaces de acoplar los diversos

andamiajes prácticos y de pensamiento para ponerlos al servicio del bien común.

La coyuntura cambió lo personal, lo común y también lo institucional, obligando a estructuras robustas a transformarse a lo digital en días, todos los campos se vieron permeados, pero especialmente interesante fue ver como los modelos de gestión y comunicación, mutados a la exclusiva virtualidad terminaron por dominar los espacios de toma de decisión y generación de políticas, lo público, se transformó por un momento en un aparato virtual o al menos virtualizado, una realidad que parecía lejana hace 18 meses, pero que se convirtió en normalidad, sin embargo,

¿cuánto nos cambió este espacio?, ¿verdaderamente aporta a lo público? o ¿es mejor regresar a lo físico?.

Las estrategias desarrolladas antes de la crisis, si es que existían, obviamente no fueron eficientes ni suficientes, porque está claro que no se podía prever el alcance del reto que trajo consigo la crisis de salud ocasionada por la COVID-19. Los modelos de gestión anteriores no estaban preparados para la ruptura, pero aun así generaron respuestas a la coyuntura, dando pistas de que son capaces de adaptarse al entorno y no solo vivir anclados a los procesos tradicionales.

Lo que al menos se ha puesto sobre la mesa es un discurso sobre el cambio -y el aprovechamiento de este- que está presente más que nunca en el ideario compartido, la crisis de salud se convirtió también un espacio de oportunidades y desde lo público, en una pequeña ventana que puede suponer la fuerza positiva para proponer nuevas rutinas, rompiendo paradigmas y construyendo respuestas alternativas a las problemáticas comunes; pues la aplicación de herramientas tecnológicas, la utilización de datos y metadatos para la toma de decisiones y el interés del recurso humano por agregar conocimientos fueron parte también del manejo de la crisis.

Por eso, es que esta edición de

la Revista Centroamericana de Administración Pública busca explorar los espacios que este contexto de cambio ha sido capaz de permear en el marco de la generación y evolución de la gestión pública de la región.

Teniendo en cuenta que para transformarnos verdaderamente es necesario entender lo propio y empezar a construir soluciones a partir de esas particularidades, priorizando la rigurosidad ética y técnica y abrazando la innovación en todos los niveles; político, institucional, técnico para que en efecto sea capaz de contribuir a la generación de la confianza y la legitimidad necesarias para construir una percepción de satisfacción social en un futuro no ideal, si no posible.

Entendiendo que los enfoques de gestión posteriores a la crisis de salud deben tener como pilar la búsqueda del bienestar social con un amplio componente de equilibrio ambiental, gestión de datos y responsabilidad futura, la gestión de hoy deben focalizarse en optimizar los sistemas actuales para promover transformaciones y el cambio progresivo, incluyendo a la mayor cantidad posible de sectores.

Esta edición número 81 de la Revista Centroamericana de Administración Pública, reconoce ser un ejercicio deliberativo, descriptivo y funcional, que parte de situaciones propias de la

realidad centroamericana, buscando entender los desafíos del ejercicio del gobierno en la postpandemia, a la vez que acercando la mirada a los nuevos amaneceres que ofrece el contexto actual, anclada en la necesidad de evolucionar el entendimiento de lo público en la región, a partir de la generación y transmisión de conocimiento y del pensamiento crítico y disruptivo.

Esta revista contiene dos grandes secciones; artículo y documentos, en la primera parte se incluyen trabajos desarrollados por investigadores e investigadoras de la región que partiendo de casos específicos han puntualizado en conceptos sobre el desarrollo, la innovación y los retos de la región en la post pandemia. En primer lugar, Erick Menjivar, en el artículo “Lógicas de innovación en la gestión del desarrollo en El Salvador. Un desafío nacional, post COVID-19” reconoce que en los últimos 30 años los esfuerzos por el desarrollo en El Salvador no muestran los resultados esperados, teniendo en cuenta el contexto del COVID-19, el autor revisa las lógicas de innovación y grandes tendencias que puede seguir El Salvador para mejorar su bienestar social.

El segundo artículo; “Brecha y transformación digital dos caras de una misma moneda para los territorios rurales en Costa Rica” por Óscar Quesada,

supone un análisis sobre la situación de la brecha digital en Costa Rica y las implicaciones que la pandemia ha tenido en esa área de la transformación digital, de un país que cuenta con un amplio marco de políticas, programas planes y acciones del sector público orientadas a la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) como herramienta de desarrollo, el autor, reconoce que aún así hay acentuadas diferencias y es necesario pasar a un abordaje articulado de políticas multinivel, multiactor e interinstitucionales que aprovechen los recursos estratégicos ya disponibles.

El tercer artículo; “La ciencia de datos como insumo en la toma de decisiones de la política pública costarricense en el marco de la pandemia por Covid 19” por Rodolfo Romero, Catalina Artavia, Keicy Ureña, Guarner Rojas, Flor Murillo y Luis Fernando Salazar, revisa el caso del proyecto “Análisis y simulación espacial de la pandemia Covid-19 a nivel cantonal, para el caso de Costa Rica”, organizado desde la Universidad de Costa Rica y que ha permitido reflejar el fortalecimiento del uso y conocimiento de la ciencia de datos para la toma de decisiones de política pública en el sector salud del país, mediante la aplicación y conformación de redes de colaboración en diferentes ámbitos.

El cuarto artículo; “La Quinta Hélice Sistémica (QHS) para la innovación y

el desarrollo (I+D) en América Latina” desarrollado por Gonzalo Araya, Federico Li y Javier Torres, presenta un documento que describe el avance desde la Triple Hélice a la Quinta Hélice Sistémica (QHS), con el fin de mostrar sus alcances y posibles aplicaciones en América Latina en la innovación y el desarrollo (I+D).

Finalmente, la primera sección de la Revista, cierra con el artículo desarrollado por Esteban Castro; “Necesidades de la población inmigrante y recursos de acogida del Estado costarricense”, que estudia la situación de los migrantes nicaragüenses en Costa Rica realizando una búsqueda acerca de la relación entre las demandas y la respuesta del Estado en términos de recursos y servicios, un tema especialmente relevante en el marco de una transformación general de las demandas y necesidades de las sociedades como resultado de la crisis de salud global.

La segunda sección de la revista se compone de documentos, el primero de estos, desarrollado por Roberto Chang, “La gobernanza universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) con respecto a la IV reforma universitaria” revisa a partir de un estudio de los actores la reforma desarrollada en la UNAH.

Así mismo el segundo documento;

“Costa Rica busca reactivar su economía, en tiempos de COVID-19: el caso de la empresa de implementos médicos Edwards Lifesciences”, por Iria Briceño Álvarez y André Castillo Barquero, explora la cadena de valor de los implementos médicos en Costa Rica, centrándose en el caso de una empresa internacional.

Finalmente, el tercer documento del número, por Iria Briceño; “Análisis sobre la nueva realidad internacional frente al COVID - 19: el caso de las bibliotecas públicas de Costa Rica y de la Escuela de Bibliotecología y Ciencias de la Información de la Universidad de Costa Rica”, redondea edición, al presentar un análisis de caso y de la resiliencia en los centros de información del país, siendo una revisión de las medidas y cambios que trajo consigo la crisis de salud.

Para el Instituto Centroamericano de Administración Pública, esta edición de la Revista Centroamericana de Administración Pública es una oportunidad de aprender sobre donde estamos y cómo podemos construir futuros comunes a partir de la innovación, la transformación digital y los datos, teniendo claro que el COVID-19 lo ha transformado todo, también las necesidades, las prioridades y las respuestas, lo público tienen el reto de no quedarse atrás.

San José, 16 de noviembre de 2021

**María José Elizondo Solís**  
**Jean-Paul Vargas Céspedes.**

# Bases de datos

## REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Índice Europeo de Referencias de Humanidades (ERIH-PLUS)

La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.

La Revista Centroamericana de Administración Pública está incluida en:

- Catálogo y Directorio del Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, LATINDEX.
- Los Indicadores Bibliométricos (1981 – 2009) de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México: <https://biblat.unam.mx/es/>
- La base de datos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) especializada en Ciencias Sociales y Humanidades, CLASE: <http://clase.unam.mx>
- La base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública (conocida como UNPAN por sus siglas en inglés): <http://www.unpan.org/Library/SearchDocuments/AdvancedSearch/tabid/1750/language/en-US/Default.aspx>
- El directorio de revistas en acceso abierto DOAJ <https://doaj.org/>
- En la Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento

Científico (REDIB) [https://www.redib.org/Record/oai\\_revista6064-revista-centroamerica-de-administraci%C3%B3n-p%C3%ABlica](https://www.redib.org/Record/oai_revista6064-revista-centroamerica-de-administraci%C3%B3n-p%C3%ABlica)

- Servicio de Información y Documentación Agropecuario de las Américas (SIDALC): <http://www.sidalc.net/>
- En la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). <http://opac.icap.ac.cr/CatalogoBasico>

Esta publicación, es editada, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo regional intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica, cada seis meses o bien dos números anuales en versión digital.

Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.

La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

# Contactos

## Costa Rica

Oficinas Centrales

Tel: +506 2234-1011 / 2225-4616 / 2225-6674

Centro de Programas de Posgrado

Tel: +506 2253-4059 / 2253-2287

Correo electrónico: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr)

Centro de Recursos de Información para el Aprendizaje (CRIA)

Whatsapp: 86909583

Correo electrónico: [cria@icap.ac.cr](mailto:cria@icap.ac.cr)

## Panamá

Centro de Innovación y Formación ICAP

Edificio 148A, Ciudad del Saber

Tel: +507 3781810

WhatsApp: + 507 6298 7870

## Guatemala

Campus Guatemala ICAP - INAP

12 calle 6-16 zona 1

Tel: +502 2296-6122 / 2296-6123

Síguenos en Facebook: ICAP1954

Twitter: [icap\\_1954](https://twitter.com/icap_1954)

Instagram: [icap\\_1954](https://www.instagram.com/icap_1954)

Web: <http://www.icap.ac.cr>