

Revista Centroamericana De Administración Pública

Gobernanza multinivel: desarrollo con integración social

No.
88



ISSN 2215-3047

No. 88: enero-junio/2025

URL: <https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP>

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.

Tabla de contenido

Artículo 1. Innovación, integración territorial y cooperación en la Administración Pública por Manuel Aguilar

Desde hace unas décadas la vorágine tecnológica, como los nuevos métodos de comunicación y servicios, compiten en una carrera de tendencia creciente en todo el mundo. Los productos y su eficiencia se desempeñan en el ámbito privado con exigencias y competitividades al que el sector público no puede ser ajeno, por el contrario, la sociedad exige cada día más la eficacia y eficiencia de la Administración Pública y la posibilidad del alcance de sus beneficios.

[12](#)

Artículo 2. La apertura del Sistema Administrativo Público a los actores económicos y sociales en los paradigmas de la Nueva Gestión Pública y Gobernanza por Bruno Cruz Petit

En el último tercio del siglo pasado, el modelo administrativo burocrático-weberiano, que sustentó la expansión del gasto social desde la posguerra, tuvo que reformarse para dar paso a nuevos paradigmas administrativos: la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gobernanza. Este artículo ofrece un análisis comparativo de ambos enfoques en la administración pública, basado en una revisión de la literatura especializada reciente.

[37](#)

Artículo 3. Liderazgo, formación académica, experiencia y ética en la gobernanza pública, en un mundo globalizado por Ricardo Castro Calvo

La eficacia de la gobernanza depende crucialmente de la preparación y experiencia de los líderes políticos y gubernamentales. Este ensayo argumenta que, similar a profesiones como medicina o ingeniería, la administración pública requiere una sólida formación académica y experiencia práctica.

[50](#)

Artículo 4. El nuevo des(orden) mundial: una discusión teórica por César Zúñiga Ramírez

El artículo busca establecer una discusión teórica por medio de la cual se tratan de plantear algunas hipótesis en relación con las características y desarrollos generales relacionados con la emergencia de una suerte de Nuevo Des(orden) Mundial (NDM), caracterizado, justamente, por la estructuración de un sistema internacional caóticamente ordenado.

[57](#)

Artículo 5. La IA y el proceso de innovación tecnológica de la gestión aeroportuaria en el contexto de la globalización como factor de integración centroamericana por Julius Grant Johnson

[78](#)

La globalización ha transformado drásticamente la forma en que las naciones interactúan y desarrollan sus economías. En este contexto, la gestión eficiente de los aeropuertos se ha vuelto crucial, no solo para la conectividad internacional, sino también para la integración regional. La Inteligencia Artificial (IA) emerge como una herramienta fundamental en este proceso, facilitando la innovación tecnológica y promoviendo una gestión aeroportuaria más eficiente.

Artículo 6. Radiografía del Bitcoin en El Salvador. Retos y transiciones de su gobernanza en la práctica por Erick Menjívar

94

El Salvador es el primer país del mundo en adoptar el Bitcoin, como moneda de curso legal. Ello generó un efecto mediático internacional e inmediato en el ámbito nacional, respecto al uso de una criptomoneda como medio de pago y de cambio. Se vuelve pertinente, la comprensión de las posibles motivaciones que llevan al gobierno del presidente Nayib Bukele, a la implementación de la medida; léase, la gobernanza legal, tecnológica y operativa respecto al ecosistema de la billetera digital gubernamental, Chivo Wallet.

Artículo 7. La ciencia de las finanzas públicas: valoraciones a partir de los presupuestos públicos y la teoría Bungeniana por Rolando Bolaños Garita

130

El abordaje investigativo de los temas relativos a la Administración –tal y como para el caso de Costa Rica ocurre con todo lo concerniente a la Hacienda Pública, la cual incluye el presupuesto público– ha resultado en muchos casos degradado, científicamente hablando, contándose entre tales detractores a un referente internacional como Mario Bunge.

Artículo 8. Explanatory Factors of the Deficient Service of Promotional and Preventive Health at the Primary Care Level in Costa Rica por Christy Quesada Segura y Dennis P. Petri

153

The main objective of this research is to analyse the effectiveness, efficiency and equity of integral health promotion and disease prevention at the primary health level in Costa Rica. The methodological framework proposed by Scha et al. (2013) was used to analyse the structure, processes and results to best comprehend the degree of promotional and prevention initiatives at the primary level. This research was limited to a general study of the South-Central Region which is comprised of 45 health areas and 367 EBAIS (Basic Equipment of Integral Health). The data was obtained using qualitative instruments: in-depth interviews, surveys and an expert panel session.

172

Artículo 9. Dirección estratégica y un modelo de gobernanza para el desarrollo comunitario a través del deporte por Jesús Osmani Juárez Artiga y José Raúl Dubón Huezo

A medida que el ámbito deportivo cambia en El Salvador, surge la necesidad de profundizar el análisis sobre las decisiones y opciones que la administración pública tiene para poder continuar el avance de dichos cambios, el mejoramiento de la calidad de los servicios y la adopción de los enfoques de derechos, en la ejecución técnica y administrativa en el deporte.

Artículo 10. La política social costarricense y su aporte a los principales indicadores de pobreza. Periodo 1990-2022 por Ángel Abelino Ortega Ortega

Durante décadas, Costa Rica ha desarrollado una política social robusta, orientada a abordar las desigualdades sociales y, en particular, a erradicar la pobreza, estableciendo instituciones públicas para su implementación. Cada gobierno ha tenido la oportunidad de formular estrategias para este fin; Sin embargo, los resultados han sido insatisfactorios.

183

Artículo 11. Las posibilidades de desarrollo en la Región Huetar Norte por medio inversión extranjera directa en la zona franca por Roberto Jiménez Gómez

201

El desarrollo territorial en Costa Rica ha sido un tema desigual en donde se presenta una concentración de recursos y progreso en áreas como en la Gran Área Metropolitana (GAM). Esta tendencia se debe a factores históricos, geográficos y políticos que han favorecido de alguna manera al centro del país desde la época colonial y especialmente desde la época cafetalera. Como resultado de lo anterior, han surgido desequilibrios económicos, educativos e incluso de salud entre el área de la GAM y el resto de las regiones del país.

Comité editorial

Dirección de la Revista

Comité Editorial

Comité Internacional

Diseño y diagramación

Dr. Mauricio Vargas Fuentes,

Director de la Unidad Especializada en Gestión del Conocimiento y Publicaciones
Instituto Centroamericano de Administración Pública - ICAP- (Costa Rica).

Bach. Andy Prado Guadamuz,

Oficial a cargo del Programa de Publicaciones
Instituto Centroamericano de Administración Pública - ICAP- (Costa Rica)

Dr. Mauricio Vargas Fuentes,

Director de la Unidad Especializada en Gestión del Conocimiento y Publicaciones
Instituto Centroamericano de Administración Pública - ICAP- (Costa Rica)

MSc. Gaudy Calvo Valerio,

Directora Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP-
(Costa Rica)

Dra. Sonia Abarca Mora,

Investigadora independiente (Costa Rica)

Dr. Jeison Calvo Rojas,

Investigador independiente (Costa Rica)

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)

Dr. Manuel Aguilar Yuste,

Investigador y Profesor Universidad de Extremadura (España)

MSc. Bonnie Hiltz,

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

Marvin Danilo Lima,

Especialista en diseño de contenido, Unidad de Tecnologías de la Infocomunicación,
ICAP (Costa Rica)

Rodolfo Barrantes Alfaro,

Diseñador Gráfico Senior, Unidad de Tecnologías de la Información, ICAP (Costa Rica)

Editorial

Debemos preguntarnos cuáles instituciones, valores y prácticas necesita una sociedad para un desarrollo inclusivo; cuáles son los recursos, características y condiciones capaces de asegurar que la ecuación territorio-gobierno-población puede caber en la noción de un Estado democrático y así dar contenido a la polivalencia del concepto de democracia y sentido concreto al desarrollo con integración social.

La falta de concordancia entre el discurso y la acción política ha sido un factor importante para generar la crisis de confianza ciudadana que pesa sobre la clase política. La frustración colectiva por el déficit de soluciones para alcanzar un desarrollo añorado abarca al espacio nacional y local, dimensiones que enfrentan una problemática cada vez más compleja.

La desconfianza creciente entre la sociedad civil y la sociedad política ha llegado a tales niveles de intolerancia, desafección y apatía, e incluso de desconocimiento entre sí, como entre los mismos representantes. Situación que en ocasiones no permite la construcción conjunta de proyectos visionarios y planificados de desarrollo, más allá de un cálculo estratégico.

La necesidad de garantizar una adecuada legitimidad de origen como de ejercicio a la gestión pública, capaz entonces de canalizar las múltiples demandas sociales que desbordan al Estado y cuyas respuestas sean de forma eficiente y eficaz, han obligado intrínsecamente a que los gobiernos se sitúen en un proceso social caracterizado por la creciente predominancia de actores colectivos, las organizaciones de intereses de todo tipo, que mediatizan la acción social individual en formas estructuradas del conflicto político.

Al concebir la relación entre gobierno, partidos políticos y políticas públicas tiende a ser fundamental la rendición de cuentas de los encargados de la adopción de decisiones y las repercusiones de la formulación de políticas. Esta afirmación adolece de un error fatal, parece dar por sentado que, si los dirigentes del gobierno, en su papel de formuladores de políticas, son receptivos y rinden cuentas: el resultado será automáticamente la gobernabilidad democrática.

Falacia que la praxis evidencia, cuando cada vez más se necesitan rendimientos institucionales capaces de generar mejores condiciones de vida a la sociedad. Rendimientos que solamente son posibles cuando existe una fuerte coherencia y cohesión en las intervenciones intersectoriales.

La ingeniería de los sistemas políticos de Centroamérica y República Dominicana exige que las y los operadores de la política tengan una mayor capacidad de negociación para la construcción de zonas de acuerdo, pues el status quo estará siempre empujando hacia el bloqueo y la parálisis, más aún en escenarios de fragmentación o polarización social.

En esta Revista Centroamericana de Administración Pública, las diversas contribuciones ponen el acento desde múltiples miradas en la calidad democrática, la cual descansa en la capacidad de los sistemas para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes.

Es así como estas reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública.

Asimismo, la capacidad para promover una adecuada calidad de gobierno está cada vez más interrelacionada con las expresiones de legitimidad de origen y de ejercicio como de eficacia, la cual se expresa en la acción pública y sus rendimientos. Por lo tanto, los sistemas requieren dar un giro hacia un concepto de gobernabilidad inclusiva, dejando de lado estructuras o esquemas de gestión jerárquica centralizada del poder.

La síntesis de aprendizaje: la construcción de las políticas públicas de “*arriba hacia abajo*”, o de “*abajo hacia arriba*” introducen elementos ordenadores prácticos que facilitan la apropiación del modelo construcciónista de la política pública, diferenciado la importancia de programas políticos-administrativos homogéneos como heterogéneos.

La capacidad de territorializar las políticas públicas no viene a erradicar la existencia de los conflictos sociales, pero si viene a revertir situaciones y relaciones caracterizadas por actitudes ampliamente competitivas o de exclusión entre diversos actores; puesto que a lo interno de la ingeniería del Estado, su capacidad de canalización debe incluir entre su racionalidad el control técnico y político para la generación de más y mejores condiciones político-institucionales para la calidad de vida de las y los ciudadanos.

En este sentido, la actual gobernanza se define de forma *multinivel*, con procesos de planificación o toma de decisiones. Por un lado, existirán políticas públicas que por razones de Estado se decidirán a nivel del gobierno, pero otras más bien por razones de eficacia y eficiencia se formularán junto a los colectivos sociales e inclusive otras cuya formulación y ejecución quede en manos exclusivamente de los colectivos sociales.

En este sentido, el diseño de las políticas públicas se convierte en una suma de intereses y actores. Por un lado, los actores, sean formales o informales, son quienes toman decisiones, tienen poder de veto y sobre los cuales es necesario conocer sus preferencias e intereses para intervenir y los procedimientos y reglas normativas que los regulan. Asimismo, los grados de institucionalización de las políticas públicas y los arreglos políticos institucionales, son otros factores importantes en este nuevo engranaje, ya que es aquí donde observamos los costos de transacción, cuyo manejo incluye criterios de discrecionalidad e de incertidumbre.

Su diseño guarda relación directa con factores de cambio de tres tipos: (i) situaciones accidentales en las instituciones, (ii) evolución situacional –del contexto y del pensamiento–, e (iii) intervención intencional –coordinación interinstitucional en las que se analiza y decide generar rendimientos institucionales– que produzca mejor calidad de políticas públicas.

Está también matizado por equilibrios institucionales *inducidos, interacciones interinstitucionales formales e informales* que forman parte del proceso para el funcionamiento de las instituciones, hasta llegar a formular y generar políticas públicas. Lo que hace ver un concepto más dinámico sobre la política pública y sus condicionantes, como el nivel de institucionalización, capacidad institucional, y programas político-administrativos.

Lo que finalmente lleva a las condiciones mínimas razonables para su puesta en la práctica: presupuesto y sistema de información, así como mecanismos de retroalimentación, y sistemas de evaluación de gestión y resultados, para una aproximación a su impacto e identificación de externalidades.

Por tanto, les invitamos a explorar cada uno de los aportes que integran esta edición de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Jean-Paul Vargas Céspedes

Andy Prado Guadamuz

REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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 se encuentra registrada en los siguientes índices, bases de datos, catálogos y otros sistemas de búsquedas.

Índices:

- ERIH PLUS: (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences): portal de revistas científicas del Índice Europeo de Referencias de Humanidades y Ciencias Sociales desarrollado por el Standing Committee for the Humanities (SCH) de la European Science Foundation (ESF).

Catálogos:

- BIBLAT: Portal especializado en revistas científicas y académicas publicadas en América Latina y el Caribe.
- CLASE: base de datos bibliográfica creada en 1975 en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- DIALNET: Portal bibliográfico, cuyo principal cometido es dar mayor visibilidad a la literatura científica hispana. Centrado fundamentalmente en los ámbitos de las Ciencias Humanas, Jurídicas y Sociales.
- LATINDEX: Catálogo del Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- REDIB: (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico): página de contenidos de caracteres científicos y académicos de forma digital producidos en Iberoamérica.
- REDALYC: sistema de indización que integra a su índice las revistas de alta calidad científica y editorial de la región.
- EBSCOhost: Es una plataforma intuitiva de investigación en línea utilizada por miles de instituciones y millones de usuarios en todo el mundo

Redes sociales científicas:

- Mendeley: Gestor de referencias de libre acceso en el que se comparte producción científica y académica.
- Academia.edu: Es una red social gratuita que tiene como objetivo conectar científicos, ofrecerles una plataforma para compartir sus trabajos de investigación y facilitarles el seguimiento de los artículos que son relevantes para sus campos de estudio.

Buscadores:

- Google Scholar.
- Google Analytics.

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.

Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

Esta licencia requiere que los reutilizadores den crédito al creador. Permite a los reutilizadores distribuir, remezclar, adaptar y construir sobre el material en cualquier medio o formato, solo para fines no comerciales.



Innovación, políticas públicas y procesos de transformación en la Administración Pública.

Innovation, public policies and transformation processes in Public Administration.

Manuel Aguilar Yuste¹ 

Recibido: 21 de junio del 2024 / Aceptado: 10 de marzo del 2025 / DOI: 10.35485/rchap88_1

Como citar:

Aguilar, M. (2025). Innovación, políticas públicas y procesos de transformación en la Administración Pública. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 88, 12 - 36. DOI: 10.35485/rchap88_1

Resumen

Desde hace unas décadas la vorágine tecnológica, como los nuevos métodos de comunicación y servicios, compiten en una carrera de tendencia creciente en todo el mundo. Los productos y su eficiencia se desempeñan en el ámbito privado con exigencias y competitividades al que el sector público no puede ser ajeno, por el contrario, la sociedad exige cada día más la eficacia y eficiencia de la Administración Pública y la posibilidad del alcance de sus beneficios. Es la innovación pública una tendencia creciente y necesaria para lograr la excelencia de las políticas públicas en la Administración en los países de nuestro entorno, y en el ámbito latinoamericano. La ciudadanía y el contribuyente exigen transparencia, eficiencia, servicios de calidad y políticas del Estado de Bienestar. Mejorar la calidad de vida es la tendencia de los gobiernos democráticos, para que la sociedad, y con ella el individuo en acto responsable y compartido, encuentre mayor bienestar, seguridad y libertad en el accionar cotidiano. Para ello, estas innovaciones deben tener una mirada contenedora de todos los puntos de necesidad de la sociedad, a cada uno lo que deba recibir, y por ende las políticas inclusivas tienen un alto proceso innovador vinculadas a varias áreas, dando así transversalidad a la Administración Pública.

No solo la tecnología es innovación en la Administración Pública, son muchos y variados los aspectos a tener en cuenta a la hora de innovar. La Administración Pública lidera y marca tendencia desde sus propias innovaciones para un objetivo común como sociedad, con la posibilidad de un mayor desarrollo social y económico para beneficio de todos y cada uno. La transparencia es la clave de una exitosa y moralmente correcta administración en las instituciones públicas, para derribar la corrupción

¹Universidad de Extremadura, Badajoz, España. Posee un Diplomado en Magisterio (Ed. Primaria), Licenciado en Antropología Social y Doctor en Economía y Empresa. Universidad de Extremadura. España. Profesor del Área de Sociología de la Universidad de Extremadura (UEx) desde 2013 y Profesor docente en el Programa de Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del ICAP. Autor de 5 libros y 29 artículos publicados en revistas y libros internacionales. Experto en Consultoría Estratégica, Procesos de Descentralización, Responsabilidad Social, Gestión de Empresas y Liderazgo. Email: maguiIaryuste@gmail.com

y los procesos turbios que tanto daño y proyección de imagen negativa hicieron al funcionamiento de las formas de administración en políticas públicas. Un gobierno que en sus distintas Administraciones Públicas implemente laboratorios de innovación, podrán llevar a cabo la experimentación de técnicas y procesos innovadores utilizando herramientas que faciliten los procesos de innovación dentro de los distintos organismos de la propia Administración.

Con la finalidad de ahondar en este tema se ha realizado una exploración y revisión bibliográfica en diversos repositorios científicos, académicos y técnicos, actividad metodológica que permitirá la triangulación teórica entre la innovación, la integración territorial y la cooperación dentro de la Administración Pública.

Palabras claves. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, GOBIERNO, INNOVACIÓN, COOPERACIÓN TERRITORIAL, PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN, MEJORA CONTINUA

Abstract

For some decades now, the technological maelstrom, as well as new communication methods and services, have been competing in a race of growing tendency all over the world. Products and their efficiency perform in the private sphere with demands and competitiveness to which the public sector cannot be alien, on the contrary, society increasingly demands the effectiveness and efficiency of the Public Administration and the possibility of the scope of its benefits. Public innovation is a growing and necessary trend to achieve excellence in public policies in the Administration in the countries around us and in Latin America. Citizens and taxpayers demand transparency, efficiency, quality services and Welfare State policies. Improving the quality of life is the trend of democratic governments, so that society, and with it the individual in a responsible and shared act, finds greater welfare, security and freedom in daily actions. For this, these innovations must have a containing look of all the points of need of the society, to each one what they should receive, and therefore the inclusive policies have a high innovative process linked to several areas, thus giving transversality to the Public Administration.

Not only technology is innovation in Public Administration, there are many and varied aspects to take into account when innovating. Public Administration leads and sets trends from its own innovations for a common goal as a society, with the possibility of greater social and economic development for the benefit of each and every one. Transparency is the key to a successful and morally correct administration in public institutions, to bring down corruption and shady processes that did so much damage and negative image projection to the functioning of the forms of administration in public policies. A government that implements innovation laboratories in its different Public Administrations will be able to experiment with innovative techniques and processes using tools that facilitate innovation processes within the different agencies of the Administration itself.

In order to delve deeper into this topic, an exploration and bibliographic review has been carried out in various scientific, academic and technical repositories, a methodological activity that will allow the theoretical triangulation between innovation, territorial integration and cooperation within the Public Administration.

Keywords. PUBLIC ADMINISTRATION, GOVERNMENT, INNOVATION, TERRITORIAL COOPERATION, PROCESSES OF TRANSFORMATION, CONTINUOUS IMPROVEMENT

Introducción

Se utiliza el concepto de innovación cuando se refiere a “cambiar las cosas introduciendo novedades”. ¿Por qué cambiar las cosas? la realidad nos dice que cuando se requiere nuevos resultados, solo se podrá obtenerlos cambiando las formas y los procesos. La Administración Pública ha ido permaneciendo en un formato que ya no se obtienen los resultados que la sociedad desea, merece y necesita. La innovación de la Administración Pública es requerida en todos sus ámbitos en la actualidad, de ahí emanan las políticas públicas que impulsan los procesos de transformación de la sociedad.

La Administración Pública es un bien común de la sociedad, por ende, no debe ser para beneficio e intereses particulares de líderes, funcionarios, gestores y/o partidos políticos. El objetivo social prevalece sobre el individual, pero llegando a este como un fin de una sociedad funcional.

Uno de los autores que más utilizó y trabajó el concepto de innovación fue Schumpeter (1934), ofrecía con su concepto de innovación la posibilidad de cambio de un sistema viejo por uno moderno y que propusieran mejores resultados, aplicando la creatividad y obteniendo mejores resultados; fue quien colocó el concepto de innovación en el centro del modelo de su economía y a la literatura económica. Definió la innovación como:

La introducción de un bien (producto) nuevo para los consumidores o de mayor calidad que los anteriores, la introducción de nuevos métodos de producción para un sector de la industria, la apertura de nuevos mercados, el uso de nuevas fuentes de aprovisionamiento, o la introducción de nuevas formas de competir que lleven a una redefinición de la industria.

En 1981, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) definió la innovación como pasos a seguir para el desarrollo, con el fin de entrar en el mercado exitosamente obteniendo mejores y novedosos productos, equipos o servicios:

Todos los pasos científicos, comerciales, técnicos y financieros necesarios para el desarrollo e introducción en el mercado con éxito de nuevos o mejorados productos, el uso comercial de nuevos o mejorados procesos y equipos, o la introducción de una nueva aproximación a un servicio social.

En el 2004, el Departamento de Comercio e Industria del Reino Unido ofrecería una definición clara y concisa, definiéndola como “la explotación de nuevas ideas” (Camblong, J., et al, 2018). La Administración Pública en estos tiempos de procesos económicos, de constantes cambios, tanto en lo industrial como en lo productivo; debe al menos igualar o mejorar el cambio para una sociedad que lo demanda implícitamente.

Por ello, se puede afirmar que la innovación en la Administración Pública debería ser el proceso convertidor para un cambio en los servicios públicos, a fin de mejorar su eficiencia, optimizando la llegada a la ciudadanía, y cumpliendo en satisfacer las necesidades de la sociedad a través de sus organizaciones e individuos particularmente.

Originalmente, Joseph Schumpeter, vinculó la innovación con la invención y el espíritu empresarial. Más tarde, en la década de 1960, la innovación fue vista como un enfoque sistemático que podría organizarse y programarse en un solo lugar, teniendo los recursos necesarios.

Por lo tanto, la innovación es un fenómeno universal que implica tomar un riesgo y aceptar un potencial de fracaso. También es un proceso de reforma, un proceso dinámico que cambia la arquitectura general del gobierno, identifica problemas, desafíos, desarrolla nuevos procesos, creativos, y selecciona e implementa nuevas soluciones.

Existen distintas teorías de la innovación, pero en todas ellas existe una conexión entre invención e innovación, innovación y reforma, prácticas de gestión, proceso, estructura o técnica, que se incorporarán en un nuevo modelo para los objetivos de una organización.

Y en el contexto de la innovación, principalmente desde la innovación organizacional, puede ocurrir que, en el caso de productos, procesos o servicios, los conceptos asociados incluyan invención, crecimiento, creatividad, diseño, reforma, cambio, fracaso, emprendimiento, cliente, conocimiento y sociedad.

Así, la invención a menudo se mide como la capacidad de patentar una idea. El éxito o el fracaso de una invención depende no solo de las ideas elegidas por la organización sino también de cómo se gestiona su implementación.

Si un invento puede ser explotado y transformado en un cambio que agrega valor a un cliente, entonces se convierte en una innovación. Ahora bien, ¿Cuántos inventos han fracasado? Seguro que muchísimos, pero ¿cuántos “inventos políticos” han triunfado? La invención es a menudo la creación de algo que aún no ha sido deseado por un cliente. Numerosos inventos no conducen a la innovación porque no se han hecho realidad.

Si un invento puede ser explotado y transformado en un cambio que agrega valor a un cliente o a la ciudadanía, entonces se convierte en una innovación, y, por tanto, la creatividad hace estado de presencia.

La creatividad se considera como una base fundamental para la innovación y es una capacidad inherente a todos los seres humanos, y, por lo tanto, la creatividad requiere un nivel de originalidad y novedad que es esencial para la innovación.

Científicos de todo el mundo han realizado investigaciones académicas y han analizado el proceso de innovación, pero el área donde el conocimiento existente es limitado.

Para promover la innovación se tiene que promover una mentalidad creativa. En el terreno de la Administración Pública, el proceso de innovación es esencial para aumentar la eficiencia del sector público y para ofrecer servicios públicos competitivos y de calidad.

La innovación de los procesos también aumenta el nivel de crecimiento en los niveles de gestión, ya que la innovación, la innovación de procesos, la innovación en servicios y la innovación estratégica, se gestionan y contribuyen a la exposición de resultados exitosos a largo plazo.

Con respecto a la innovación como resultado del cambio, debe tener un cierto grado de conveniencia e intencionalidad (West y Farr, 1990). Cuando se analiza el resultado de la innovación y el cambio, se hace evidente otra diferencia; esto se refiere al hecho de que el cambio puede tener un impacto positivo o negativo en la organización, mientras que la innovación, por definición, debe ser

positiva porque debe agregar valor al cliente.

Como un producto completamente nuevo o una nueva forma de ver un viejo problema, la innovación constituye una discontinuidad radical con el pasado. Este concepto nos guía hacia la diferenciación entre mejora e innovación. Si se consigue trasladar los modelos de innovación (Manual Oslo² y Manual Frascati³) a la gestión y administración pública, se tendrá una serie de patrones de la Innovación de servicios públicos. Por lo tanto, en la Administración Pública, donde se pueden clasificar las más notables formas de innovación, tales como:

- Innovación de productos o servicios: hace referencia a la introducción de un bien o un servicio que es nuevo o ha mejorado significativamente en términos de sus características y su uso. Esto incluye mejoras significativas en las especificaciones técnicas, componentes y materiales, software incorporado, facilidad de uso u otras características funcionales (nuevas formas de identificación personal).
- Innovación de marketing: indica la acción de implementar un nuevo método de marketing que implica cambios significativos en el diseño del producto, es decir, de las políticas públicas y cómo se traslada a la ciudadanía.
- Innovación organizacional: se refiere a la puesta en marcha de un nuevo método estructural y de ordenamiento de la Administración Pública; es decir, organización laboral, estructura funcional, cuadros de mando y relaciones con la ciudadanía.
- Innovación de procesos: llevar a la práctica un modo de producción o entrega significativamente mejorado. Esto incluye cambios significativos en técnicas, recursos, equipos, capital humano y desarrollo de las nuevas tecnologías aplicadas a la gestión pública.
- Innovación desde la tecnología: en esta clase de innovación se puede originar la incorporación de un nuevo sistema o la mejora de uno que ya se empleaba, según las posibilidades del mercado tecnológico, que a su vez ha dado un nuevo perfil a la Administración Pública que venció procesos burocráticos de años con nuevas tecnologías operativas de fácil acceso al usuario para su funcionalidad y mejora del servicio.

Involucra la incorporación de nuevos métodos tecnológicos en los procesos que ya se venían realizando. Esto se viene empleando en la actualidad y se tienen numerosos ejemplos de esta aplicación que es casi inevitable; como, por ejemplo: las tarjetas magnéticas de transporte, las tarjetas del bono cultural, la gestión administrativa por medio del DNI electrónico, etc., que han permitido mayor operatividad del sistema con solo realizar un proceso de rediseño y aplicación.

A la Administración Pública también le compete esta clase de innovación, dado que puede aplicarlo en su oferta de servicios, teniendo en cuenta los nuevos productos y la caracterización de la llegada a la sociedad.

En estos últimos tiempos se empezó a hablar de “medios de innovación” (Bekkers et al., 2011; Castells, 1996) en donde se enfatiza la importancia del hecho de que la innovación no solo tiene lugar

² Desarrollado por EUROSTAT (Oficina Estadística de la Unión Europea).

³ Desarrollado por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

en organizaciones específicas.

También es inevitable que las organizaciones estén disponibles para compartir recursos de vital importancia, como son las ideas, la sabiduría, los recursos humanos y los fondos de colaboración ciudadana, todo en un proceso creativo con participación de los interesados en abordar los desafíos sociales para un bien común (Voorberg et al., 2015). Esto conlleva a una innovación abierta, que discurre como una base fundamental para la innovación y la creatividad, dotando así de una capacidad innata a todos los seres humanos.

La creatividad es un proceso mental que conlleva la elaboración de ideas y la construcción de conceptos que son apropiados y útiles. Se dice que el proceso creativo se compone de cuatro períodos distintos: preparación, incubación, iluminación y verificación (Sadler-Smith, 2015). Posteriormente se produjeron revisiones de este proceso que permitieron visualizar una etapa final, ésta sería la elaboración (Akao, 1989), que permite que la idea se complete como una manera más fácil para la comunicación hacia el receptor. La creatividad demanda un nivel de particularidad y descubrimiento que es esencial para la innovación, aunque la creatividad es una parte fundamental de la innovación, es incorrecto intercambiar términos. La innovación fomenta el procesamiento posterior del desarrollo de la producción creativa (idea), para permitir el aprovechamiento de su valor potencial mediante la explotación de la transformación y su posterior desarrollo.

Todos estos patrones de innovación destinada a la gestión y administración pública, tiene una estrecha relación con el capital social en las organizaciones (empresariales, sociales, sindicales, gubernamentales, académicas, culturales, industriales, etc.), ya que puede entrar en la agenda de las políticas públicas de los gobiernos y de las administraciones públicas, para establecer herramientas que les ayuden a instaurar procesos de mejora continua.

En este sentido, Macías Cardona (2011) concibe este concepto como una concepción cambiante y de alcance social que promueve la competitividad vinculada a las necesidades de los grupos de interés, conjugando el compromiso ético de las organizaciones con el medio que las rodea. Atendiendo al rol importante del concepto de innovación y la responsabilidad social en las prácticas de gestión modernas, es necesario esclarecer los aspectos teóricos en torno a este estilo de gestión con el propósito de proporcionar las herramientas necesarias para que las organizaciones públicas establezcan procesos de mejora continua. Para el análisis de los aspectos generales del concepto, es necesario considerar los casos de éxito en el ámbito económico, social, asistencial, urbanístico, laboral, sanitario, etc., en el proceso de construcción de este modelo de gestión.

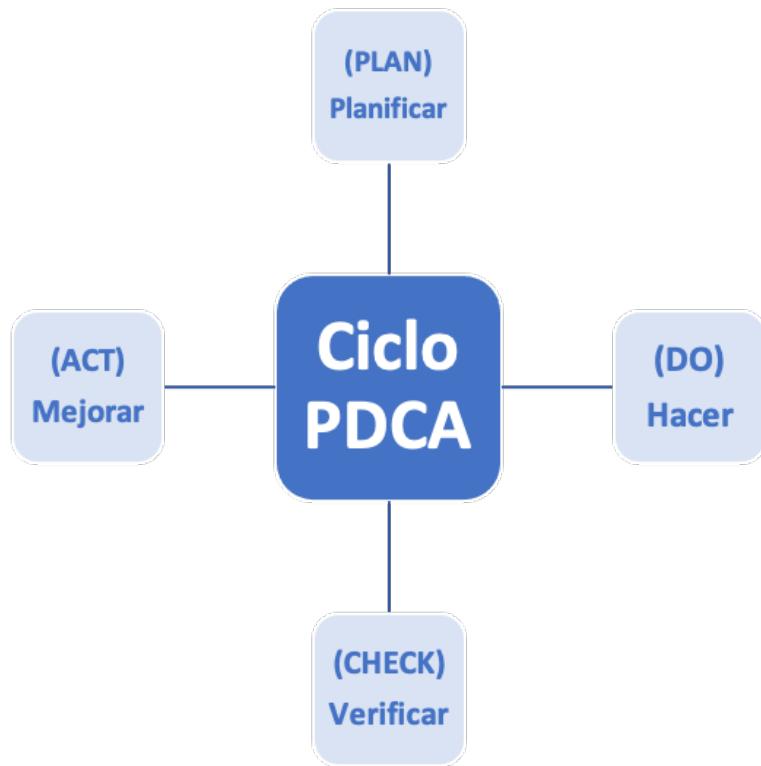
La innovación como resultado del cambio, la responsabilidad social aplicada a la Administración Pública y, los patrones de la Innovación de servicios públicos no tienen valor si no se puede medir. Como decía William Pepperell Montague (1873-1953)⁴: “de acuerdo con la nueva física, lo que no se puede medir no existe físicamente” (cita que se extrae de la conocida “lo que no se puede medir, no se puede gestionar”). O como expresaba Peter Drucker (1909-2005)⁵: “lo que se mide, se puede mejorar” (Cohen, 2008, p. 283). En definitiva, para conocer el estado de ciertas variables claves en cualquier tipo de organización social y/o empresarial, es necesario medirlas. Y esto, en función de que la medición es imprescindible en la gestión pública, como afirma Ruiz et al. (2004), forma parte del proceso administrativo y es fundamental en la aplicación del ciclo PDCA de mejora continua, ciclo

4 <https://www.sintetia.com/lo-que-no-se-puede-medir-no-se-puede-gestionar>

5 <https://www.entrepreneur.com/article/267406>

formulado por Henry Fayol, cuyas siglas significan PLAN (Planificar); DO (Hacer); CHECK (Verificar) y ACT (Mejorar) (Ruiza et al., 2004).

Figura 1.
Ciclo PDCA de Mejora Continua.



Nota. Elaboración propia a partir de la Metodología formulada por Henri Fayol (1971).

Metodología

Otra de las características que se pretende plantear es el “cómo”. “Cómo se concentra el proceso, cómo se triangula desde un punto de vista teórico la innovación y su proceso de integración territorial y la cooperación dentro de la Administración Pública, en un modelo de interacciones e interrelaciones y en la propuesta de una nueva metodología para la obtención de resultados.

De acuerdo con la propuesta metodológica de Cabrero Mendoza (1999) y Arellano Gault y Cabrero Mendoza (1993), la innovación nos debe remitir al elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de una organización, ya sea pública o privada, que puede ser capaz de afectar a la organización en los siguientes niveles:

- *Funcional*, que significa hacer nuevas cosas de una nueva manera; por ejemplo, la optimización en el uso de los recursos técnicos, materiales y humanos.
- *Estructural*, creando nuevas estructuras, instancias de coordinación o nuevas formas organizativas no convencionales de organización de recursos materiales, humanos, técnicos.
- *Comportamental*, generando nuevas actitudes, valores, modificación de patrones de conducta

y en la estructura de poder; este es el nivel de innovación más profundo, en el que se logra un arraigo pleno y puede desencadenar procesos innovadores accesibles.

- *Relacional*, dando lugar a nuevas formas de relación e interlocución del gobierno con el contexto y la sociedad civil, y a la creación de espacios de alianzas, acuerdos y asociación.

De esta manera, la distinción de estos cuatro niveles de la innovación tiene un propósito metodológico para analizar experiencias según los elementos detonadores, que generalmente se gestan en los niveles funcionales y estructurales. En la realidad, los procesos innovadores se entremezclan y no se puede atribuir a un sólo elemento o idea la capacidad de producir cambios en toda la Administración Pública. Como señalan los autores antes citados, la innovación siempre es portadora de un cierto grado de incertidumbre y riesgos, ya que no es un proceso exclusivamente lógico y secuencial, sino que implica conflictos, obstáculos, rechazos y hasta situaciones de neutralización de las iniciativas innovadoras, como una “contrarrevolución conceptual” en la que el sentido inicial de la innovación se va desviando o distorsionando y no resulta en lo que se pretendía inicialmente. Este riesgo de “contrarrevolución conceptual” de una iniciativa de innovación, es una llamada de alerta, particularmente para la incorporación e institucionalización de políticas municipales diversas.

Asimismo, otro elemento adicional que permitirá el fortalecimiento del desarrollo en la propia Administración es la implementación de modelos de gestión de calidad dentro de las acciones de planeación (procesos de transformación), ejecución y evaluación (políticas públicas) de las diferentes responsabilidades atribuibles, donde la estructura territorial debe estar siempre a la vanguardia bajo modelos de gestión que permitan dar los mejores resultados de eficiencia y eficacia para generar frente a la sociedad y a la ciudadanía niveles de confianza y estandarización internacional, como lo marca la Agenda 2030, que se ha constituido en la hoja de ruta para los gobiernos locales, municipales, provinciales, regionales y nacionales.

Discusión

En el Plan de Estudios del Área de Sociología en el Grado de Administración y Gestión Pública de la Universidad de Extremadura (España), cuando se impartía la temática estrella de la asignatura, “La Nueva Administración Pública”, se comenzaba con una cita de Woodrow Wilson (Caminante, 1989), donde sugería que “las personas que habían escrito sobre el gobierno hasta ese momento no se habían ocupado realmente de los problemas reales de la administración” Paradójicamente, en 1887 de manera indirecta, ya se habla de la “Nueva Administración Pública”.

Las políticas públicas buscan a la innovación como una solución a los grandes problemas de la sociedad. La innovación es un imperativo de la política pública: en un momento de restricción de recursos por parte de los gobiernos, la innovación de los servicios públicos se ha convertido en una condición sine qua non para mantenerse al día con las necesidades de la sociedad (Frey y Osborne 2015). La innovación es un concepto ampliamente utilizado, pero escurridizo.

El importante vínculo entre reforma e innovación en el sector público está débilmente conceptualizado: gran parte del enfoque en la innovación a través de la lente de la Nueva Gestión Pública se ha centrado en estudios individuales de reforma pública o innovación. Esto hace que la reforma de la administración pública sea un proceso para cambiar un conjunto de políticas, reglas, procedimientos, sistemas, estructuras organizativas y personal específico para cada estado. Por

eso, es recomendable exponer la cita de Gulick en 1937: "en la Ciencia de la Administración, ya sea pública o privada, el bien básico es la eficiencia" (Lane y Wamsley, 1998).

Países anglosajones, en los años 80 promovieron reformas en el sector público que han cambiado en gran medida la organización de la gobernanza. Las reformas del sector público, sector que se ha colocado en su entorno cultural y político, realizado en los países de la OCDE, tenían el objetivo de redefinir la estructura de las organizaciones estatales, el papel del estado en la economía y las relaciones entre funcionarios - políticos y funcionarios - ciudadanía.

El modelo burocrático de la administración pública fue criticado por ser rígido, basado en sistemas jerárquicos y procesos de toma de decisiones "de arriba hacia abajo" que conducen a distanciar a la administración de su ciudadanía.

Por ello, el sector público es un sistema extraordinariamente complejo por el hecho de que debe adaptarse a las demandas reales y actuales que reflejan la sociedad en general, y la ciudadanía en particular.

En un contexto del sector público, se adopta la definición sobre la innovación como "la introducción y aplicación intencional dentro de un rol, grupo u organización de ideas, procesos, productos o procedimientos, nuevos para la unidad de adopción relevante, diseñada para beneficiar significativamente al individuo, la organización grupal o la sociedad en general" (West y Farr, 1990, p.3). Como tal, la innovación no es sinónimo de ningún proceso de cambio. Más bien, es "una categoría distintiva de cambio discontinuo que ofrece desafíos especiales tanto para los encargados de formular políticas como para los gerentes de servicios" (Osborne y Brown, 2013, p. 188)

Dicha innovación en el sector público se puede clasificar además en innovación evolutiva, innovación expansiva e innovación total (Osborne y Brown, 2013, p.198). La innovación evolutiva denota nuevas habilidades o capacidades que se utilizan para abordar una necesidad existente. La innovación expansiva describe nuevas necesidades que están siendo atendidas por las políticas, habilidades o capacidades existentes. Finalmente, la innovación total representa una nueva necesidad que se aborda con nuevas habilidades o capacidades (Osborne y Brown, 2013, p.199)

Por norma general, todo el debate sobre la reforma de la administración pública genera cierta confusión con respecto al significado teórico de la frase; y es que una reforma significa mejorar la capacidad administrativa de la que se habla. La reforma de la administración pública es un concepto amplio que integran todos los aspectos de la organización del sector público, incluidas las características generales de las distintas instituciones públicas, con sus entidades, agencias, organizaciones, fundaciones, etc., así como los sistemas, estructuras, procesos, estímulos y cómo se supervisan.

Por lo tanto, se puede afirmar que la administración se refiere a la forma en que la coordinación de actividades en el sector público está formalmente autorizada, ordenada y organizada; Por otro lado, la innovación administrativa no se analiza y revisa a nivel general, es un proceso que se está implementando a nivel sectorial, por lo que la característica del sector específico también determina cómo la innovación deriva su forma. Se puede considerar en este caso, refiriéndose al proceso de innovación, como siendo solo una de las reformas de la administración pública. Sin embargo, la innovación administrativa es esencial para el proceso de reforma y para la operación y el desarrollo del estado, pero, como se ha podido ver, es solo una parte de esta visión, y por sí sola no puede

generar los resultados esperados de una administración moderna.

De hecho, el simple aumento de la tasa de innovación a nivel sectorial puede generar discrepancias en la obtención de resultados, porque depende en parte de cómo se organiza y se lleva a cabo, y de cómo se incorpora a todos los departamentos funcionales de la administración.

La sociedad moderna está en un cambio continuo y transformación incesante, y la administración pública debe adoptar el mismo ritmo, promoviendo la comunicación, la transparencia, la eficiencia y la eficacia.

La flexibilidad y la adaptabilidad como respuesta a las necesidades de la sociedad son valores que promueven y fomentan la innovación, y un aspecto importante de la reforma de la administración pública es garantizar una gestión adecuada en el proceso de implementación; pero con demasiada frecuencia, lo convencional hace que se confunda la aplicación de la gestión del cambio con la "innovación de gestión". Este es un error conceptual que puede conducir a serios errores prácticos a la hora de poner en pie "nuevas y/o novedosas" políticas públicas.

Como afirmaba Blunt (2002): "la innovación y la reforma administrativa implican algo nuevo: hacer las mismas cosas de manera diferente, o hacer cosas nuevas, en relación con la gestión del comportamiento de las personas y las organizaciones" (p.2) Por ello, la gestión de la innovación es una tarea completamente diferente de la gestión del cambio en el desarrollo. Los conceptos más avanzados en la innovación del sector público no abordan en detalle cómo se llevan a cabo los mecanismos de selección y otros procesos que nos permitirían distinguir y diferenciar las innovaciones de los cambios ordinarios.

Los principales logros de la innovación vienen de la mano del desempeño y del aprovechamiento de las oportunidades para la mejora continua, para probar nuevas ideas, de ahí que la innovación puede producir eficiencia y productividad mejorada.

Cuando se miden y evalúan los efectos de la innovación, hay que tener presente el cambio en la reforma de la Administración Pública, ya que el cambio puede tener efectos positivos o impactos negativos en la propia Administración, la ciudadanía y la sociedad, dado que la innovación por su definición anteriormente planteada debe de ser positiva, sencillamente porque debe dejar valor agregado al conjunto de la sociedad.

Por ello, como la innovación es favorable y positiva para el proceso de "lo público", una reforma exitosa debe de ser innovadora.

Si en la agenda política se apuesta por la innovación, se está potenciando la Administración Pública para promover el crecimiento económico, abordar los desafíos sociales y ambientales, y dar respuesta a las demandas cada vez mayores de apertura, eficacia y eficiencia por parte de la ciudadanía.

Triángulo del Conocimiento.

En el Consejo Europeo de Lisboa en el año 2000, se comenzó a utilizar el llamado "triángulo del conocimiento", que se refiere a los conceptos de educación, investigación e innovación. Este concepto apuesta por una mayor inversión en educación, para que se obtenga un aumento en la capacidad

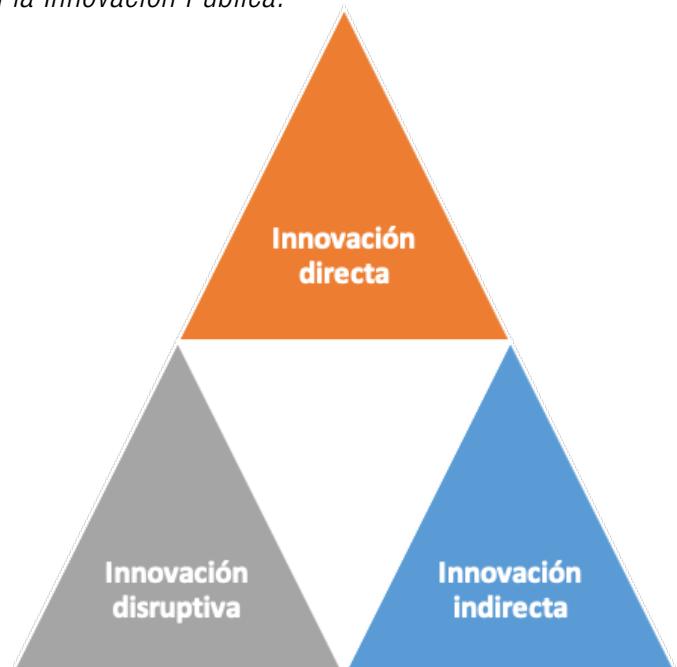
investigadora, y poder dar así, un mayor efecto, y una positiva capacidad innovadora. Todo esto influiría efectivamente para aumentar la economía, una mejora laboral y aumentar la oferta laboral, y de manera indirecta, iniciar el fomento de la innovación en la Administración Pública.

Es necesario que la Administración Pública genere su propia y particular innovación para lograr resultados mejorados que llevará a su entorno social, en el sector que administra y que sostenga en su gestión a los sectores privados que se verán beneficiados como cada uno de los integrantes de la sociedad.

El sector de la ciencia y la investigación demanda el apoyo de la Administración Pública, y a su vez aporta mediante la labor científica e investigadora la praxis e imaginación para dar un óptimo servicio en los procesos de las organizaciones para el bien común de la sociedad que lo contiene. Sobre todo, son importantes los sectores del ámbito de las políticas del Estado de Bienestar.

Figura 2.

Triángulo del Conocimiento en la Innovación Pública.



Nota. Elaboración propia.

- Innovación directa: Se aplica la innovación directamente en el proceso administrativo.
- Innovación indirecta: Se fomenta una investigación o desarrollo de un proceso administrativo innovador.
- Innovación disruptiva: La innovación disruptiva profesa nuevos valores y acaba alterando el método de valores existente. El desarrollo de este concepto, iniciado por Clayton Christensen en 1995 (Euchner y Christensen, 2011) está muy ligado al rápido cambio tecnológico de las últimas décadas, y muy especialmente al producido por las tecnologías de la información y la comunicación. Esta denominación es usada generalmente para la descripción de procesos, servicios o productos ya sean nuevos o que reciban una mejoría y que en un primer término esté dirigido a un sector mínimo de usuarios o consumidores pero que finalmente invadan y conquisten el mercado existente. En contraste, la innovación no disruptiva, o innovación evolutiva, mejora los productos, servicios o procesos existentes alterando sus mercados y la competitividad de los actores, pero no de manera tan radical como las anteriores. Las innovaciones, transformativas o evolutivas, son muy frecuentes en el antedicho sector de nuevas tecnologías.

Cada vez más, se imponen criterios de racionalidad económica, y de control y disminución del gasto público, una de las características de la Administración Pública, que la diferencia nítidamente del mundo empresarial es que si sus actividades y servicios pueden describirse en términos de economía, su rentabilidad no.

Casos innovadores en la Administración Pública actual

Habitualmente, los casos innovadores en la Administración Pública tienen su origen, y vienen de la mano de las prácticas en los procesos administrativos. La puesta en práctica de las denominadas Best Practices⁶ no es un fenómeno nuevo, sino que tiene su origen en dos supuestos. Las buenas prácticas en los procesos innovadores introducidos en la gestión empresarial y en las organizaciones (modelos de motivación, desarrollo personal, logro de objetivos); y las buenas prácticas aplicadas como medio de propuestas a la gestión de forma experimental en las políticas públicas en materia educativa, como ha sucedido en diversos municipios e instituciones de enseñanza superior de América Latina.

En su mayor parte, estas *buenas prácticas* vienen provocadas por la reivindicación ciudadana, demanda de los compromisos a los partidos políticos y la consiguiente crisis de legitimidad de la Administración pública manifestada en la década de los años 1990. En la última década del siglo XX, la administración pública sufrió un constante deterioro en la que la necesidad de introducir buenas prácticas, convirtiéndose en una tarea urgente en la Agenda política, y donde las propuestas derivadas de esas buenas prácticas han servido para que establecer un nuevo escenario en los procesos innovadores de la Administración Pública.

Innovación electrónica

Actualmente las Administraciones Públicas, en general han ido actualizando e incorporando tecnologías que le han permitido una mejora en el sistema burocrático de antaño. El avance y fácil acceso a las TICs ha permitido que la Administración Pública pueda recibir y emitir información electrónica y facilitar la labor a la ciudadanía y usuarios. Los trámites, documentos, gestiones, licencias, certificados, etc. se han visto agilizados con las firmas digitales, los reconocimientos virtuales y la mejora de la calidad, seguridad y control de los servicios tributarios. Se han reducido trámites, los plazos, la unificación de servicios, etc. También se mejora en las *best practices* con la ayuda y el fomento de la transparencia, apoyada por medio de una reducción de las estructuras del gobierno (ya sea nacional, regional, provincial y/o municipal), ya que la redistribución de competencias públicas armoniza el sistema gubernamental, pero implica una energía importante en la transparencia y transferencia de la información a los usuarios. Desde la administración interna se aplican políticas de coordinación que han mejorado la escucha activa del sector público hacia la ciudadanía, lo que ha permitido interactuar, como así también han integrado las empresas privadas para mejorar los servicios públicos.

Son variados y numerosos los recursos innovadores que se han aplicado en las sedes electrónicas de servicios, obteniendo mayor colaboración virtual para el usuario que permite una

6 Un ejemplo de Best Practices es el creado por la ICMA (International City/County Management Association), con centros de seguimiento, medición y análisis de estas prácticas por medio de institutos y bancos del conocimiento.

cobertura personalizada y mejora ante una ventanilla única que simplifica los múltiples trámites de la Administración Pública.

También la interacción entre oficinas y administraciones ha logrado innovarse en una transversalidad desarrollada para sus funciones, fortaleciendo así su gestión interna administrativa, consiguiendo rapidez, exactitud y evitando la duplicación de tareas y funciones.

Innovación en la compra pública

La compra pública se define como: “la adquisición de los bienes, obras y servicios públicos por las agencias y autoridades gubernamentales”. En la actualidad, tiene más importancia en la planificación estratégica de la administración para un mejor resultado y mayor transparencia.

A la luz de esta definición, se puede establecer que los objetivos en la compra pública deberán ser los siguientes: Agenda local (Edvinsson y Kivikas, 2004: 51), calidad de vida (Wiig, 2002: 224), desarrollo económico local (Bounfour, 2003), gestión ambiental (Stahel, 2004), mejora de la calidad (Rodríguez, 2005), orientación al cliente en la prestación de servicios (Hans-Werner, 2000), la ratio precio-recursos (Meritum, 2001) y la reducción de costes (Moore, 1998).

Visiblemente los objetivos sociales están por encima a los objetivos financieros en el compromiso de la gestión de la Administración Pública. Es por esto por lo que mejorar la transparencia y la pluralidad en la contratación pública, incorporando criterios innovadores, obtendrán mejores resultantes en la función específica.

Las Administraciones Públicas se han empeñado por optimizar el aprendizaje y enlace con los proveedores públicos y privados, adaptando y desplegando diferentes redes de contratación pública, es lo que en la actualidad se denomina “lo público-privado”.

La tecnología ha permitido aligerar la comunicación entre la Administración Pública y el grupo de proveedores-compradores, lo que facilita el proceso, dando más fluidez, siendo más expeditivo, y, por ende, generar una mayor eficacia en la comunicación participativa.

Esto también optimizó el valor de compras públicas, facilitando el desarrollo del *e-Procurement*⁷ en la Administración Pública, con el objetivo de esgrimir las comunicaciones electrónicas por parte de las estructuras del sector público en la compra de suministros y servicios o licitaciones de obras públicas y mejorar con ello la eficacia de su gestión.

Con esto se ha conseguido el acrecentamiento de la accesibilidad y transparencia. El *e-Procurement* también permite una configuración que advierta, avise e informe a los particulares y proveedores de las recientes oportunidades de contratación pública, y así también suministrar un posible acceso más rápido y eficaz a la legislación y exigencias de las licitaciones públicas.

Se mejora también la transparencia a través de la posibilidad de elaborar procesos de adquisición más abiertos, bien documentados y participados; se aligeran los procesos y se reducen los costos administrativos. Además, contribuye a centralizar la función de compras públicas y aprovechar las

⁷ El *e-Procurement* hace referencia a la contratación electrónica y a la automatización de los procesos que implican las operaciones de compra de productos o servicios entre cliente y proveedor (pedido, recepción, suministro, facturación, etc.).

economías de escala en la gestión de las contrataciones.

El e-Procurement se puede integrar con otras herramientas electrónicas para mejorar algunas tareas de la administración como el inventario, la realización de contratos y auditorías. También permite reducir inconvenientes por la distancia y, fomentar una mayor participación, ampliando el grupo de posibles proveedores y mercados.

Se sigue estudiando y perfeccionando los potenciales de este procedimiento para intentar mejorar la competitividad en las contrataciones, y en algunos aspectos de la reglamentación relacionada con el amparo social y la intervención ambiental, además de seguir acelerando los tiempos de respuesta.

Transnovación

La teoría de la pulsión libidinal de Freud fue recogida por la escuela neo-freudiana ergonómica americana con su praxis puesta en el *action research* (investigación para la acción), bajo la fórmula de la siguiente figura:

Figura 3.

Ecuación social de la Transnovación organizativa.



Nota. Elaboración propia.

Esta operación de cálculo social viene de una tradición liberal heredada del Siglo de las Luces: *the best way to understand a system is to change it* (la mejor manera de entender un sistema es cambiarlo).

Las reflexiones que forman parte del enfoque de la transnovación permiten tratar los temas organizativos y su gestión tomandolos desde una perspectiva de complejidad a partir de diferentes dimensiones interrelacionadas: la dimensión psicosocial, la tecnoestructural, la política y la existencial.

La sociedad está experimentando un ritmo de cambio que no tiene precedentes: se ha pasado de la era de la tecnología a la era de la humanización, de la generación del blanco y negro al cerebro digital, de un mundo de sistemas y servicios a la Inteligencia artificial. La evolución de la mente y el valor de las personas y de las ideas están transformando el mundo, una transformación basada en la transnovación, es decir, la transformación a través de las ideas.

La transformación a través de las ideas

En un medio donde los modelos de participación se van anulando día tras día, es imperiosa la innovación ya no para triunfar sino para sobrevivir, llegando casi a ser sinónimo de estrategia. En el siglo XXI, cualquier estrategia sin componentes innovadores deja rápidamente de ser eficaz.

En un escenario de crisis, la sostenibilidad de las empresas, de la Administración Pública, y de toda la sociedad depende en gran medida de su capacidad innovadora. Por ello, las entidades públicas o privadas se ven invitadas a innovar. La innovación es el instrumento para la oportunidad y para que potencialmente se esté preparado para los desafíos actuales y futuros. Sin innovación se frena el progreso de la sociedad y, por ende, de su economía.

Existen pequeños cambios evolutivos, casi naturales, y otros cambios valientes que producen un efecto de mayor reputación. La idea puede venir de dentro de la organización como de fuera de ella, una cultura innovadora supone aceptar que son válidas las unas y las otras.

La innovación no es un proceso lineal sino un proceso definitivamente orgánico. Tener una mirada inclusiva, y fomentar la generación de ideas permiten una mayor proliferación del proceso innovador retroalimentado y dinámicamente actualizado.

La innovación sostenible requiere de políticas y leyes facilitadoras, por ello, la contribución de recursos humanos externos, sociedades participativas, sectores de investigación y desarrollo permitirán a los sectores que están en una fase crítica de reinención, uno de ellos el sector público, sean una ventana de mayores posibilidades. Para aplicar una política impulsiva de un accionar innovador, es necesario reconocer las capacidades y el nivel de motivación del equipo actuante.

En lo que respecta al sistema educativo, es imprescindible la revalorización del fracaso en la enseñanza, entendiendo que “es de los errores que se aprende”. La creación de verdaderos sistemas creativos en los colegios y espacios educativos es una tarea no ya aconsejable, sino indispensable.

Son las personas las que crean la innovación, de ellas emergen las ocurrencias, la agudeza, las actitudes y las motivaciones para seguir o no conjeturando. En este proceso inventivo, todas las personas son trascendentales, ya que la creatividad es el último recurso económico del ser humano.

La innovación es un fenómeno mundial, promovido por los preceptos vitales. Estas relaciones cambian, y cambian con el tiempo. El proceso de innovación técnica y económica es tan social como político y obviamente tiene un impacto cultural.

La innovación es cada vez más un tema clave en la agenda política actual. Los gobiernos aceptan su potencial para generar el crecimiento económico y abordar los desafíos sociales y ambientales. Sin embargo, muchos países y regiones enfrentan brechas significativas en este tema, resultado de una variedad de restricciones, legislaciones y burocracia vinculantes. La búsqueda de accesos de desarrollo que acompañen a superar estas limitaciones es una tarea importante de la política de innovación.

Cuando se examina el impacto de la innovación y el cambio en la reforma pública, se evidencia una diferencia. Esto ocurre porque el cambio puede tener un impacto positivo o negativo en la organización, el individuo y la sociedad en su conjunto, y la innovación, por definición, debe ser positiva, simplemente porque debe agregar valor al destinatario, al usuario, en definitiva, a la ciudadanía. Por lo tanto, cuando se aplica una reforma, para que sea exitosa, debe ser innovadora.

La innovación crea un impulso que permite demostrar, sostener y diferenciar, en un proceso en el que la inspiración participa con la imaginación y la creatividad, forjando así el contexto transformador.

Pero el enlace de todos estos componentes requiere de individuos capaces de realizarlo con éxito, políticos, políticas públicas y gestores que con una visión técnica y práctica del mundo sirvan de inspiración para conseguir que en una sociedad realmente se genere un proceso de “transnovación” (transformación del entorno a través de las ideas).

En este marco, la innovación encuentra diversas formas. Una de ellas, aún no muy desarrollada, es la denominada innovación social abierta.

En el Foro Económico Mundial en el año 2008⁸, Bill Gates pronunció un discurso que hacía referencia a este tipo de innovación, con el concepto de “capitalismo creativo”. Después de explicar que el interés del hombre por sí mismo y su interés por el prójimo, son las dos fuerzas principales que se encuentran impresas en la propia naturaleza de la humanidad, y que el capitalismo toma el interés que los hombres tienen por sí mismos, aunque lo hace únicamente para quienes se encuentran en condiciones de afrontar el gasto monetario, Gates manifestaba que “requerimos un mejor uso de los innovadores y las empresas para asegurar que las mejoras sean más rápidas y lleguen a los entornos sociales más vulnerables”.

Esto hace que las redes sociales, cerradas o abiertas, sean el mecanismo que une una multiplicidad de personas y culturas para viabilizar y propagar la capacidad innovadora.

La innovación es un fenómeno universal, las relaciones mutan, varían con el tiempo, el proceso de innovación técnica y económica es tan social como político y comprensiblemente tiene un impacto en la cultura.

Cada vez más, los gobiernos sitúan a la innovación como un tema importante en la propuesta de su política actual, reconociendo su potencial para promover el desarrollo económico y cómo abordar los desafíos sociales y ambientales que se presenten. Sin embargo, muchos países enfrentan resquicios significativos con respecto al potencial innovador resultante de una variedad de condiciones vinculantes. La búsqueda de accesos de desarrollo que colaboren con la superación de estas limitaciones es una tarea sumamente importante en la política de la innovación.

Recursos humanos innovadores

Cuando una idea se lleva a cabo y se propaga su existencia, es cuando verdaderamente puede ser reconocida en la categoría de innovación. Es imperiosamente necesario que las organizaciones fortalezcan su lado social inexorablemente, y las Administraciones Públicas no pueden ser una excepción.

En este universo globalizado, conectado, es cuando el avance, la competencia y la innovación dependen de las personas, del capital social y del capital humano de las organizaciones. Cada vez y con más ímpetu, son necesarios la participación social y creativa del conocimiento.

El desarrollo social-económico actual tiene el requerimiento de la innovación para obtener una

8 Foro de Davos (2008). <https://www.reuters.com/article/idUSN24570678/>

bueno y dispuesta generación de empleo y patrimonio social y económico, en esta nueva sociedad del conocimiento que se vive en la actualidad.

El desarrollo actual nos exige la aplicación y disposición sistemática de conocimientos y recursos para realizar un diseño, con creación de bienes y servicios, que puedan satisfacer lo que la ciudadanía necesita y demanda, apelando a un mayor bienestar. La innovación está basada en un paradigma que requiere una actitud mental de superación, lo que conlleva a un constante inconformismo y una necesidad de cambio, lo que hace que se busque la continua mejoría de sus bienes y servicios o variar las particulares formas de recepción de las políticas públicas. En un ambiente de competitividad donde el mercado o la Administración Pública exploran día a día los métodos y procedimientos y su escala de valores, la innovación se erige en condición de supervivencia de la propia organización. La innovación pretende aquellas características de realización y organización que provoquen la creatividad, el talento, el empeño y la responsabilidad de los actores.

Son valores inexcusables para que coexista la innovación como trabajo colectivo y responsable de toda organización: el liderazgo, la prontitud en la resolución de conflictos, la competitividad, la comunicación interna (tanto descendente, como ascendente desde los niveles inferiores hasta la esfera directiva), la reducción de mandos intermedios, la promoción de la competencia interna, la concepción del talento dentro de la propia organización pública y/o privada y su promoción interna, así como la flexibilidad organizativa.

Es el talento de los individuos el que hace a las organizaciones, y por eso la innovación, como proyecto de superación permanente de reinención y perfección para agregar valor al producto y servicio, a los sistemas y ordenamientos, debe centrarse no solo en la concreción del producto y servicio público, sino también en otros elementos de la cadena de valor, entre ellos la estructuración interna y los recursos disponibles en la organización, especialmente, los recursos humanos y su capital social.

Los usuarios en su funcionalidad son los actores protagónicos de todo proceso innovador en la Administración Pública, y por ende pasan a ser los genuinos innovadores. Estos usuarios no son otros que la ciudadanía. Por eso, la política, los partidos políticos, los gobiernos y la Administración Pública para llevar a cabo un verdadero ejercicio de innovación, debe salir a la calle, contactar con la ciudadanía, escuchar a las personas, tener en cuenta sus necesidades reales, y llevarlas a la práctica de una manera inteligente, justa y equitativa.

La determinación de los actuantes precursores es por sobremanera ventajosa para situar el progreso en las áreas de producción o de servicio público ya sean nuevas o pre existentes. En muchos casos, cuando hay un cambio de gobierno, sus cuadros de mando vinculados con la ideología del partido político en cuestión, tiene como norma general cambiar todo lo que ya existía, ya sea buenas o excelentes las políticas públicas que ya estaban puestas en marcha.

Por lo tanto, si en la innovación en el medio empresarial es inexcusable, dado que todo proyecto de empresa se nutre de los procesos creativos innovadores, y pone en valor el conocimiento desde una perspectiva de competencia lo que conlleva a variar e innovar productos o servicios para mantenerse en un mercado actualizado en movimiento de cambio constante para satisfacer a sus clientes y consumidores. ¿Por qué no se sigue esta línea directriz en la Administración Pública?

Por último, para ocuparnos de los recursos humanos innovadores, se tiene que emplear la

investigación. La investigación requiere de individuos preparados y participativos, lo que demanda que la educación y formación académica sea un eslabón importantísimo dentro de la innovación de la Administración Pública y por lo tanto, la innovación en las áreas de formación es de vital importancia.

La innovación universitaria requiere una organización y gestión eficiente y una financiación adecuada, lo que debería conducir a otros niveles universitarios y posgrados, con capacidad de renovación creativa para ser generadores de nuevos emprendimientos y gestión pública, que puedan competir en calidad para la obtención de recursos externos que aporten a esta nueva escala de modernización constante.

Perspectiva innovadora en la Administración Pública.

La Administración Pública permite el vínculo de los ciudadanos con los funcionarios públicos, persiguiendo el fin de satisfacer el interés colectivo de un modo inmediato. Comprenden la Administración Pública tanto el Poder Ejecutivo como sus dependencias, instituciones, organismos y entes, incluyendo las empresas públicas.

Posee particularidades diferenciales con respecto a otras administraciones; como, por ejemplo: su campo de acción está delimitado por la legislación gubernamental actuante, se desarrolla en un hábitat complejo a causa de los requerimientos de la sociedad no resueltos y las políticas de turno. Se desempeña con un plazo estipulado por el proceso electoral, en este caso por la Ley Orgánica del Régimen electoral General (LOREG⁹), que es breve y explícito: cuatro años en el caso de Elecciones en España y cinco años en el caso de países de América Latina. El interés de esta administración es pluralista y se ajustará a la interpretación de los ejecutantes. Debe ser inclusivo respecto a la ciudadanía y garantizar el bien común. Sus recursos humanos (funcionarios públicos) son circunscritos y por norma general, no siempre está permitido recompensar aciertos o sancionar errores.

Si se habla de innovación en el terreno de la Administración Pública, invariablemente hay que abstraerse a un sector público que se limita a precisar una táctica integral de innovación hacia un modelo productivo competitivo, a nivel más o menos internacional, definiendo áreas estratégicas en las que reúnen voluntades y recursos, creando las infraestructuras adecuadas y proveyendo los recursos financieros necesarios para colaborar con el tejido productivo a invertir en investigación y a alcanzar así nuevos y mejorados productos y servicios con poder de competencia, fomentando así la cooperación “público-privado”.

La innovación en las Administraciones Públicas debería no sólo ser un objetivo a promover por ellas en la sociedad, sino también como un principio conductor de su propia actividad, para poder ser ellas mismas, Administraciones Innovadoras que planteen las bases para que este potencial se desarrolle eficazmente.

Un sistema de desarrollo económico y social actual requiere necesariamente la innovación para nutrir un sistema de desarrollo económico y social íntimamente relacionado al proceso de transformación del conocimiento y su puesta en valor, para su aprovechamiento empresarial, generador de un mayor bienestar social y un desarrollo sostenible.

Lógicamente, esto también implica una postura innovadora de la Administración Pública, orientada a mejorar la calidad del servicio público y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos para

9 <https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/lore>

conseguir un mayor bienestar social.

La innovación en el sector privado orientada a perfeccionar la idoneidad y las ganancias sostenidas nos enfrenta al desafío de reafirmar una innovación pública, cuyo objetivo esté dispuesto a mejorar notablemente la satisfacción de las necesidades sociales emergentes, procurando servicios públicos de más alta calidad y logrando un eficaz aprovechamiento de los recursos públicos.

Por lo tanto, ya sea para generar un valor económico o un valor social por medio del recurso de innovación, entendido como un accionar de mejora permanente para aplicar ideas y prácticas renovadas, tendrá su valor tanto sea para la gestión privada como la pública, con el fin de actualizarse en un constante movimiento universal de modernización.

A pesar de que la Administración Pública como organización carezca de competidores, la innovación en ella es aceptable como función política de eficiencia y eficacia en el uso correcto y transparente de los recursos públicos, con un perfil de valor social.

Algo para tener en cuenta en la actualidad y como potencial de un perfil social aceptable es que la Administración Pública debe integrar la diversidad y la interdependencia, poniendo en valor al individuo y procurando el desarrollo de este como grupo, o conjunto social.

La Administración Pública necesariamente debe aplicar un ordenamiento transparente y de mayor aprovechamiento de recursos materiales y humanos con un presupuesto claro, innovador y que sea totalmente utilizable para su sustentabilidad, y si ese presupuesto es participativo (“presupuesto ciudadano”), mayor será su impacto en la sociedad.

Para obtener un mayor rendimiento y competitividad del capital humano de la Administración Pública (técnicos, asesores y funcionarios), la innovación requiere una ordenada gestión del capital social, de las capacidades, aptitudes y habilidades de las personas. Como así también, la cimentación de un ecosistema innovador en las organizaciones que seleccionen, formen, motiven, asignen responsabilidades y retribuyan a la ciudadanía.

Para que la gestión de la Administración Pública sea eficaz y con un progreso constante, la innovación a aplicar tendrá que ser con un adecuado tratamiento de las políticas que sustentarán de manera acorde a las actuaciones del sistema, y para ellos deberán adecuarse a un análisis permanente, valoración, revisión y replanteamiento, tal como lo realizan las entidades privadas, aunque la motivación nazca de un perfil diferente. Resulta necesario el uso de instrumentos y condicionamientos que permitan promover mayores posibilidades de iniciativas e ideas para la transformación y el cambio en el conocimiento en innovación pública.

El danés Bason (2010), hizo hincapié en que la innovación en la Administración Pública tiene que convertir las nuevas ideas en un proceso de adaptación con valor social. Incluso, la mayor parte de la literatura en la materia considera a la innovación en la Administración y gestión pública como una *necesidad*.

Hay una gran cantidad de enfoques existentes en materia de innovación, de acuerdo a diferentes autores y actores de este tema, por lo que el aporte de diferentes corrientes teóricas e interpretaciones influencian el concepto de innovación en el sector público.

La ausencia de estudios empíricos en esta área hace que exista una amplia variedad de conceptos que debilitan las observaciones, dado que según señalan diferentes autores, existe una falta de perspectivas de la disciplina académica de las “Ciencias de la Administración”. También es coherente agregar que el concepto de innovación estaba vinculado al aparato productivo solamente, y que el sector de servicios públicos era catalogado como improductivo.

Se puede diferenciar la innovación incremental, orientada a la forma de operar, y que implica “mejoras en el rendimiento operativo” de los procesos de producción y de previsión de servicios, y la innovación transformacional que supone modificaciones en las estructuras y afecta las responsabilidades y relaciones de poder internas y externas de la propia administración.

En lo que a características de la innovación en la Administración Pública se refiere, Ramírez-Alujas (2012) con su opinión, nos dejan en el imaginario cuando nos dice que la innovación no siempre es positiva, al igual que no toda continuidad es negativa. Toda innovación en la Administración Pública debería mejorar la operatividad y elevar el nivel de vida de su entorno social.

La innovación en los procesos administrativos asiduamente tiene su origen en las prácticas; nace desde la propia necesidad operativa, y se llama a este proceso innovación incremental, referenciado anteriormente.

La Administración Pública compone uno de los tipos primordiales del sistema, la estructura y el entramado del potencial de situaciones es amplio, variado y remoto, sin embargo, sufre un constante deterioro cuando necesita implantar mejores prácticas, y lo hace de manera rápida y urgente. Las buenas prácticas tienen que nacer bajo propuestas de gestión aplicadas de manera experimental.

El constante incremento de complejidad de acceso a la Administración Pública es percibido por parte de la ciudadanía, la sociedad y su contesto; y esto hace que se dé más posibilidades para que se actualice, se renueve y opere.

Tanto la afección de los nuevos actores políticos como la crisis económica afectan directamente en las estructuras propias del sistema de la Administración Pública. La crisis financiera universal en una sociedad compleja en la mayoría de los países ha constituido un conflicto para la Administración Pública. Esta realidad ha determinado a los gobiernos que cambien sus orientaciones de manera drástica, con el fin de achicar costes y responsabilizarse de la alta tasa de desempleo (una de las preocupaciones de la sociedad civil), utilizando nuevas políticas sociales de contención, y potencialmente de solución, a través de una reorganización de planificaciones educativas, planes de empleo y fomento de la relación empresa-formación.

La relación estado/mercado se manifiesta por prácticas de externalización de los servicios, mientras que la relación estado/ciudadano se inspira en las prácticas de gestión empresarial que definen a los destinatarios como “clientes”. Como refleja Pont (2016), bajo la denominación de *modelo innovador*, se debe contemplar como mínimo las tres siguientes características:

- 1) que se fundamenten o impulsen un nuevo tipo de gobernanza (gobernanza en red).
- 2) que contemplen la rendición de cuentas (horizontal y vertical).
- 3) que incluyan medidas de transparencia como práctica emergente y estratégica.

Consideraciones conclusivas.

Los considerados nuevos enfoques y corrientes no son realmente tan nuevos o innovadores. Están basados en prácticas más o menos exitosas e innovadoras que se han aplicado durante algún tiempo con éxito para resolver conflictos concretos a corto plazo, y derivadas de marcos más amplios de reformulación de la gestión pública como son adaptaciones del *New Public Management*.

Esta Nueva Gestión Pública (NGP), nos ayudará a identificar el paradigma de la continuidad, la mejorar la capacitación, formación y autodesarrollo de los servidores, la rendición de cuentas, las reformas administrativas y a fomentar una innovación social abierta.

En la actualidad, los gobiernos tienen el desafío de innovar las Administraciones Públicas para superar los últimos acontecimientos, retos y amenazas a nivel mundial, garantizando la mayor protección a la ciudadanía, la agilidad y eficacia de sus intereses con la administración, así como todo lo que le compete en materia de políticas públicas. Conseguir que en una comunidad realmente se produzca un proceso de transnovación (transformación del entorno a través de las ideas), se tiene que incorporar a la cooperación en este proceso.

La cooperación, como señala Rodríguez Arana (2006), implica progreso, necesita la diversidad, la pluralidad, la aportación diversa de los que cooperan y tienen un propósito común. Además, no se trata de una solidaridad mercantilista, sino de una solidaridad en la que cada identidad se esfuerza para la mejora propia, la de los demás y la del conjunto, en la medida y la forma en que esto sea posible en la gobernanza y en la gestión local. Por eso, así lo señala León (2019), además la construcción colectiva de la visión local implica cooperación no solo en el proceso de planificación, sino también en la ejecución de los proyectos de desarrollo, lo cual favorece la integración de múltiples actores con enfoque de responsabilidad social y asociación en redes.

Esto hace que el desarrollo local se convierta en una herramienta de integración territorial que contiene todos los aspectos del entorno del ser humano, “entendido como el conjunto de valores, actitudes y comportamientos individuales y sociales de los seres humanos que guardan relaciones directas o indirectas con los procesos económicos que se llevan a cabo en determinado ámbito territorial” (Zorro, 2007)

En consecuencia, el Territorio es la base sobre la que se asientan todas las actividades humanas, que a su vez lo modelan y alteran en función de su desarrollo tecnológico o de sus aptitudes (vocación del territorio para determinadas actividades agrícolas, mineras, forestales...), modelo económico, esquemas culturales y densidades demográficas (Mora, 2018); y se ha ido construyendo este escenario por medio de los procesos de integración social y concertación en post de objetivos comunes han permitido a los trabajadores de un sector común enfrentar las condiciones que imponen las corrientes neoliberales (Soler, 2018).

Este modelo de sostenibilidad local tendría necesariamente que basarse en los siguientes principios: El hombre como principio y fin de cualquier esfuerzo por el desarrollo. Existencia de una relación dinámica entre lo planificado a nivel del país y lo diseñado en la localidad. La localidad, y la política de “lo local”, entendida como un territorio organizado considerando la participación, la integración, la cooperación; y que además conjuge las dimensiones económicas, sociales, ambientales, y cultural. (Castillo y González, 2019).

En consecuencia, el principio de cooperación se desenvuelve en el ámbito de las relaciones entre los distintos elementos territoriales, tanto vertical como horizontalmente, y surge de la evidencia de la necesaria complementariedad del ejercicio de las propias competencias con la concurrencia en actuaciones comunes de los diferentes poderes públicos, a partir de las cuales se tratan de obtener beneficios recíprocos, una mayor efectividad en el ejercicio de las competencias compartidas o el funcionamiento armónico de un sistema cuyos elementos son interdependientes del mismo, que no sería real y, sobre todo, no sería eficaz sin tener presente un principio, junto a los de unidad, autonomía, integración y solidaridad que se refiere al funcionamiento del sistema en su conjunto, a su aspecto dinámico: el principio de cooperación.

Cuando se unen los procesos de innovación en la Administración Pública con una nueva gestión pública, el desarrollo territorial y la cooperación, el resultante es la inteligencia territorial.

En los últimos años, la sociedad se ha ido familiarizando con dos términos que eran inexistentes para el conjunto de la sociedad, pero ahora están presentes en casi todos los sectores del mundo laboral, y en diferentes áreas de conocimiento (como la Economía, Psicología, Sociología, Desarrollo Tecnológico, etc.), es decir, se refiere a la inteligencia emocional e inteligencia artificial.

Si se lleva a un plano político a nivel general, y a un plano de la gestión y administración pública en particular general, se podrá hablar de inteligencia territorial; esta acción se puede visibilizar en el proceso de fusión (cooperación territorial) de dos municipios españoles pertenecientes a la región de Extremadura y provincia de Badajoz: Don Benito y Villanueva de la Serena, tratándose de un estudio de caso real y actual.

Y es que para entender el concepto de “inteligencia territorial” desde la Gestión y Administración Pública, se tiene que hacer referencia al conocimiento que se necesita para entender las dinámicas, procesos y estructuras territoriales, así como los instrumentos empleados para la generación de un modelo conceptual que permita la apropiación territorial del conocimiento y el desarrollo de una inteligencia colectiva para promover, garantizar e impulsar un desarrollo territorial sostenible.

Este proceso de cooperación e inteligencia territorial construye un espacio compartido y una interacción entre diversos actores públicos y privados que aportan conocimientos y recursos el desarrollo del territorio en relación con sus propias trayectorias, visiones de futuro y contextos. Siguiendo a Rodríguez Arana (2006), el desarrollo territorial depende de las competencias y el enfoque que tengan estos actores en la articulación de redes y en la formación de activos de conocimiento alrededor de las posibilidades y las potencialidades del territorio, de manera que puedan actuar favorablemente frente a los cambios del entorno, desplegando un comportamiento tanto adaptativo como predictivo, e incluso propiciatorio, del cambio.

En la actualidad, como afirma Aguilar (2021), el éxito de una empresa no solo depende de tener el capital, las herramientas, el conocimiento y un servicio que ofrecer a un público en específico, este éxito depende en gran medida a la inteligencia emocional aplicada a sus líderes gerenciales con el objetivo de lograr la armonización de las relaciones interpersonales entre líder – equipo para el cumplimiento de sus objetivos y metas, es por eso que se hace pertinente para realizar aportes en este campo de investigación entrar en el entorno donde se dan ese tipo de relaciones humanas.

Los líderes gerenciales que aplican estrategias de inteligencia emocional son los que hacen visible y viable la buena gestión de una Organización, estos líderes llevan sobre sí la responsabilidad

de influir sobre los demás, esto permite que dicho grupo sea moldeado según sean las necesidades, la interacción cotidiana entre líder y empleados se mantiene en constante movimiento, es dinámica y surge una u otra forma de actuar como consecuencia de la aplicación de determinados tipos de liderazgos que se encuentren dentro de la estructura.

La inteligencia emocional aplicada en los equipos laborales permite que cada uno de sus participantes se dedique y se concentre en específico a las tareas o responsabilidades asignadas, cada una de estas al estar entrelazadas permite la viabilidad y concreción de las metas del equipo, se puede visualizar en un ejercicio como un equipo de fútbol que cada uno tiene que trabajar desde su posición para que en conjunto puedan hacer manejo de estrategias que permitan hacer goles al equipo contrario y en un tiempo determinado de juego se sabe quién gana y quien pierde, si existe una cohesión de grupo, un líder con ideas claras y la voluntad del equipo se cumplen las metas que llevan a ese equipo al éxito que bien puede ser personal o empresarial, público o privado.

Referencias

- Aguilar Yuste, M. (2021). *Leadership and Emotional Intelligence during a Crisis*. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 16(2), 47-60. <https://doi.org/10.18359/ries.5619>
- Akao, Y. (1989). *Quality Function Deployment*. Productivity Press, Cambridge, Massachusetts.
- Arellano Gault, D. y Cabrero Mendoza, E. (1993). Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas: Una propuesta metodológica. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica. *Rv. Gestión y Política Pública*, 1(2), 59-86.
- Bason C. (2010). *Leading Public Sector innovation. Co-creating for a better society*. The Policy Press. Reino Unido.
- Bekkers, V. Edelenbos, J. y Steijn, B. (2011). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Palgrave MacMillan. <http://dx.doi.org/10.1057/9780230307520>
- Blunt, P. (2002). *Public Administrative Reform and Management Innovation for Developing Countries*. UNDP.
- Bounfour, A. (2003). *Les biens intangibles et l'évaluation comparative des performances des systèmes d'innovation in Europe*. The IPTS Report, Université de Marne La Vallée.
- Cabrero Mendoza, E. (1999). *Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales*. Gerencia pública municipal, Porrúa / CIDE, México.
- Camblong, J., Edreira, V., y Niccolini, J. V. (2018). *Introducción al diseño y análisis del trabajo*. Los Polvorines; Libro Universitario Argentino. Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina.
- Caminante, L. (1989). *Woodrow Wilson, reforma progresista y administración pública*. Ciencia Política Trimestral, 104 (3), 509-525.
- Castells, M. (1996). El surgimiento de la sociedad de redes. *La era de la información, Economía, Sociedad y Cultura*, 1.

Castillo Fajardo, L. y González Torres, M. (2019). Alternativas para el desarrollo socioeconómico local. *Revista Granmense de Desarrollo Local*, 2(3). RNPS: 2448.

Cohen, O. (2008). *Mejorar siempre: una guía para gerenciar operaciones al estilo TOC*. Ed. Piénsalo, Colombia.

Dezo Pulido, M. (2013). *Transnovación: La transformación a través de las ideas. Introducción a la innovación en la Administración Pública. Visiones para una Administración Pública innovadora*. Ed. Netbiblo.

Drucker, P. F. (1986). *La disciplina de la innovación*. Harvard Deusto Business Review.

Edvinsson, L. y Kivikas, M. (2004). *La nueva perspectiva para la creación de valor*, en *Medición, control y gestión de los intangibles*. Deusto, Barcelona.

Euchner, J. y Christensen, C. M. (2011). Managing Disruption: an interview with Clayton Christensen. *Research-Technology Management*, 54, 11-17. <https://doi.org/10.1080/08956308.2011.11657668>

Frey, C. B. y Osborne, M. (2015). *Tecnología en el trabajo: El futuro de la innovación y el empleo*. Oxford, Citi GPS.

Hans-Werner, F. (2000). *Cómo las organizaciones aprenden. Elementos básicos de una teoría sobre el desarrollo del aprendizaje y las organizaciones. Perspectivas de gestión*.

Lane, L. M. y Wamsley, G. L. (1998). Gulick y la presidencia estadounidense: visión, realidad y consecuencias. *Revista Internacional de Administración Pública*, 21 (2-4), 375-440.

León Téllez, I.A. (2019). *Gobernanza y Gestión Local*, en Márquez Domínguez J. A. (Dir.): *Hélices y anclas para el Desarrollo Local*. Ed. Consorcio Universidades Huelva-Cartagena de Indias.

Macías Cardona, H. A. (2011). Innovación y responsabilidad social: una reflexión sobre los puntos de encuentro. *Revista Universidad & Empresa*, 21, 13-35.

Meritum (2001). *Capital Intelectual. Gestión del capital intelectual*. Meritum.

Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós, Barcelona.

Mora Aliseda, J. (2018). *Gobernanza Territorial*. Universidad de Huelva.

OCDE (1981). *Manual de Frascati*. OCDE, París.

Osborne, M. y Brown, L. (Eds.). (2013). *Manual de innovación en los servicios públicos*. Editorial Edward Elgar.

Pont Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 16, 6-26. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i16.10364>.

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, 10(19), 5-50. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2012.21177>

Rodríguez, J. M. (2005). El capital intelectual como diferencia entre los activos y los pasivos intangibles. *Madrid*, 28. <http://www.madrimasd.org/revista/revista28/aula/aula2.asp>

Rodríguez Arana, J. (2006). Modelo territorial y principio de cooperación. *Rv Realia*, 300-301, 139-164.

Ruiza, M., Fernández, T. y Tamaro, E. (2004). *Biografía de Kaoru Ishikawa. Biografías y Vidas*. La enciclopedia biográfica en línea. Barcelona: España.

Sadler-Smith, E. (2015). Wallas' four-stage model of the creative process: More than meets the eye? *Creativity research journal*, 27(4), 342-352.

Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge.

Schumpeter, J. A. (1961) *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle* (3rd ed). Oxford University Press. <https://www.jstor.org/stable/41629773>.

Soler, O. (2018). Evaluación y autoorganización participativa en el diseño de las políticas sociales hacia la discapacidad. *Revista Santiago*, 145, 44-60.

Stahel, A. (2004). *La contabilidad global: elementos para un cambio de paradigma, en Medición, control y gestión de los intangibles*. Deusto, Barcelona.

Voorberg, W. H, Bekkers, V. J, y Tummers, L.G (2015). Una revisión sistemática de la cocreación y la coproducción: embarcándose en el viaje de la innovación social. *Revista de gestión pública*, 17 (9), 1333-1357.

West, M.A. y Farr, J.L. (1990). *Innovation at Work. Psychological and Organizational Strategies*. Chichester: Wiley.

Wiig, K. (2002). Knowledge Management in Public Administration. *Journal of Knowledge Management*, 3(6), 224-239.

Zorro, C. (2007). *Entorno Humano y desarrollo económico Local. Aportes interdisciplinarios*. Ediciones Uniandes, Bogotá.

La apertura del Sistema Administrativo Público a los actores económicos y sociales en los paradigmas de la Nueva Gestión Pública y Gobernanza

The opening of the Public Administrative System to economic and social actors in the paradigms of New Public Management and Governance.

Bruno Cruz Petit 

Recibido: 7 de octubre del 2024 / Aceptado: 26 de febrero del 2025 / DOI: 10.35485/rCAP88_2

Como citar:

Cruz, B. (2025). La apertura del Sistema Administrativo Público a los actores económicos y sociales en los paradigmas de la Nueva Gestión Pública y Gobernanza. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 88, 37-49. DOI: 10.35485/rCAP88_2

Resumen

En el último tercio del siglo pasado, el modelo administrativo burocrático-weberiano, que sustentó la expansión del gasto social desde la posguerra, tuvo que reformarse para dar paso a nuevos paradigmas administrativos: la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gobernanza. Este artículo ofrece un análisis comparativo de ambos enfoques en la administración pública, basado en una revisión de la literatura especializada reciente. Al considerar sus antecedentes y contextos, se identifican similitudes, especialmente en la apertura del Estado hacia los actores involucrados en las políticas públicas, tanto desde la perspectiva del mercado como desde una visión social.

Palabras clave: GESTIÓN PÚBLICA, GOBERNANZA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, GOBIERNO ABIERTO

1 Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (nivel 2) y profesor asociado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es licenciado en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y cuenta con diplomado en el Institut de Sciences Politiques de París, así como maestría y doctorado en la UNAM. En 2017 obtuvo la estancia de investigación Cátedra Matías Romero otorgada por la Universidad de Texas en Austin y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Email: cruzpetit@politicas.unam.mx

Abstract

In the final third of the 20th century, the bureaucratic-Weberian administrative model, which had supported the expansion of social spending since the postwar era, underwent reforms to accommodate new paradigms: New Public Management (NPM) and Governance. This article presents a comparative analysis of these approaches in public administration, drawing on recent specialized literature. By examining their backgrounds and contexts, notable similarities emerge, particularly in the State's increasing openness to stakeholders in public policy, incorporating both market-driven dynamics and social perspectives.

Keywords: PUBLIC MANAGEMENT, GOVERNANCE, PUBLIC ADMINISTRATION, OPEN GOVERNMENT

Introducción

Los autores que han comparado en profundidad la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gobernanza (Klijn, 2020, 2019; Vallejo et al. 2020; Siram et al. 2019), si bien señalan similitudes, enfatizan, tanto en los textos como en tablas comparativas, sobre todo las diferencias. Vallejo, et al. (2020) admiten que ambos paradigmas se han ido retroalimentando en los últimos años, pero afirman que “la nueva gestión pública intenta ignorar o reducir la complejidad” (Vallejo et al., 2020, p.14), reduciendo los problemas de la elección pública a la consecución de objetivos claros que se puedan lograr con una gestión eficiente. Klijn (2002) señala, en este sentido, que la NGP es muy pertinente para acometer tareas relativamente sencillas y la Gobernanza se ocupa más en aportar innovación a problemas complejos, incrementando la coordinación entre los actores, con valores de negociación basados en la confianza y la responsabilidad.

Asimismo, Klijn (2019) deja constancia que hay un aprendizaje entre las dos líneas de actuación, pero señala que las dos propuestas “en muchos sentidos pueden situarse como opuestas” (Klijn, 2019). Por su parte, Sriram et al. (2019) destacan como diferencia básica el hecho de que los fundamentos teóricos de la NGP son la economía neoclásica y el gerencialismo.

La tarea del presente trabajo es matizar el trabajo comparativo anterior y enfatizar las similitudes entre los dos paradigmas. Al enmarcar las propuestas en un contexto temporal amplio y en contraste con el paradigma anterior, la administración pública tradicional (APT), se destacan sobre todo las similitudes. Lo anterior se realizó con una metodología cualitativa documental y un análisis de contenido comparativo.

Antecedentes

La Nueva Gestión Pública y la Gobernanza surgen en un contexto de saturación e incapacidad de la administración para enfrentar las demandas sociales cada vez más complejas y numerosas en el contexto de crisis del Estado del bienestar en el último tercio del siglo pasado (Aguilar, 2007, p.4). La administración pública tradicional (APT), desde el siglo XIX, fue en un inicio un progreso respecto a la administración pública pre-burocrática y aristocrática. Se logró hacer avanzar dos grandes principios universales, que son la racionalidad weberiana enfocada a eficacia del Estado y la igualdad ante la ley.

El acceso abierto a la función pública con criterios meritocráticos ya tenía una larga tradición en China, junto a la búsqueda de eficacia administrativa. En los países occidentales los procedimientos racionales concebidos por los mejores expertos tomaron forma de procedimiento administrativos estandarizados, que garantizaban la repetición de las soluciones ideadas por dichos expertos. Con ello se pretendía que la pertinencia del proceso se repitiera en todos los casos sin que se viera afectada por motivos externos, del mismo modo que la cadena de montaje taylorista garantizaba la fórmula correcta de producción.

Sin embargo, la rigidez de modelo, lejos de asegurar un orden en el funcionamiento, a menudo provocaba disfunciones en situaciones no previstas, en casos que desbordaban en orden al comportamiento del organigrama administrativo. Numerosos asuntos estaban requiriendo soluciones transversales y políticas integrales enfocadas a problemas multidimensionales.

El modelo de racionalidad y formalismo se basaba en el uso de una caja de herramientas sobre todo jurídicas que, si bien aseguraba el trato igualitario a todos los ciudadanos, sin la discriminación propia del Antiguo Régimen, se conseguía tratando a los ciudadanos de manera abstracta, sin personalizar soluciones según los contextos sociales o geográficos. En este paradigma, el Derecho Administrativo conformó la base y el lenguaje de la cultura administrativa moderna; los protagonistas eran un conjunto de instituciones y personas con competencias para aplicar normas jurídicas siguiendo el principio de legalidad y control, el cual evitaba la discrecionalidad en las acciones de los servidores públicos. Pese a ello, no se promovió una respuesta proactiva por parte de la administración ante una realidad cambiante cuyas demandas requerían una aproximación nueva.

La Nueva Gestión Pública

Todo modelo entra en crisis cuando sus carencias (en el caso de la ATP, la falta de flexibilidad y poca atención a los resultados de la acción administrativa) empiezan a mostrarse como barreras para enfrentar nuevos contextos, como los que surgieron en los años 80.

La NGP pretendió ganar en flexibilidad, salirse de la lógica formal e introvertida de la APT para mirar de frente a la efectividad real de las acciones de la administración pública en la sociedad. Se necesitaba evaluar de manera sistemática la calidad del servicio prestado a los ciudadanos y la eficiencia (no solo eficacia) de las prestaciones. Para ello, se vio como pertinente importar métodos gerenciales de la empresa privada, donde se dan, según sus defensores, procesos eficientes porque las corporaciones tienen que sobrevivir en el mundo competitivo que es el mercado. Una primera apertura se percibe así en la misma teoría de la eficacia de la administración, con la entrada de las teorías del gerencialismo en el estudio de la administración pública.

El nuevo modelo sobre todo dio importancia a los resultados obtenidos y a un adecuado sistema de incentivos. En la APT hacer las cosas muy bien no suponía una recompensa inmediata clara y hacerlas mal no siempre generaba algún castigo automático. En la NGP aparecen como tema la responsabilidad de los gestores y trabajadores, fomentada por condiciones contractuales más flexibles, incentivos y evaluaciones periódicas. “Los valores guía de las condiciones contractuales iban a ser la economía, eficiencia y eficacia” (Pollit, 1990, p. 59), es decir, se preconizó la apertura de la administración y la política pública a los parámetros de la economía.

Los orígenes de la NGP se pueden rastrear en el Informe Fulton de 1968, en Reino Unido, el cual

reflejaba dudas sobre la capacidad de gestión de los servicios públicos, recomendando desmantelar estructuras excesivamente cerradas y rígidas respecto a la movilidad interna de los empleados, así como la apertura del sistema a profesionales y expertos externos. Las recomendaciones del Informe Fulton no se tradujeron a la práctica (Flynn, 2002, p. 16) pero ya se hablaba de “gestión” (*management*) concebida como búsqueda para la mejor forma de utilizar los recursos para conseguir unos objetivos sujetos a cambio (Keeling, 1972)².

En EEUU en 1978, la ley de J. Carter Civil Service Reform Act iba en la dirección de asignar a los gerentes más responsabilidad y recompensarlos en función de los resultados y se creó el *Senior Executive Service*, donde se formaba una nueva élite dirigente. Los gobiernos de Gran Bretaña (1979), Australia, Nueva Zelanda y Canadá fueron introduciendo de manera pionera no sólo transformaciones de los servicios públicos sino ideas para conectar la administración con la sociedad a través de decisiones estratégicas de políticas públicas.

Siguiendo a D.F. Kettle (2000) las reformas de esos años pueden agruparse en dos grandes bloques. Por un lado, las del modelo *Westminster*, que siguieron el modelo de Nueva Zelanda y Reino Unido, imitado por Australia y Canadá. Se postulaba ahí reducir el tamaño del gobierno y darle una disciplina de mercado. Por otro, el modelo norteamericano, más radical, con cambios sustanciales en la estructura del gobierno.

Borins (1997) resume el modelo *Westminster* como la suma de los siguientes puntos: la defensa del servicio de calidad a un ciudadano que se convierte en usuario-cliente; la autonomía operativa de las unidades de implementación; la medición de los productos y resultados; la gestión eficiente de recursos humanos, con incentivos; el uso de tecnología de información; la privatización de empresas estatales, punto incluido en el Consenso de Washington, que abrió la necesidad de coordinación con los nuevos organismos.

En 1979 el famoso civil service británico fue sacudido por la *efficiency strategy* de sir Derek Rayner; bajo el gobierno de M. Thatcher. Desde la Oficina de Eficiencia se aplicó una reforma para lograr el ahorro presupuestal. El énfasis en la eficiencia financiera se mantuvo en *Financial Management Initiative* de 1982, pero en ese año ya se inició el cuestionamiento no solo de los recursos humanos sino de las mismas estructuras administrativas³.

El contraste con el modelo anterior también provenía del énfasis en medir el funcionamiento. Previamente, ello se había realizado de manera desigual sin proporcionar la información adecuada para evaluar la consecución de los objetivos y orientar decisiones tanto del gobierno como de la AP basada en datos. Se empezaron a usar términos como *inputs* (recursos humanos y materiales, presupuestos, tecnología), *outputs* (resultados empíricos de la acción administración), *outcomes* (resultados en términos de beneficio al usuario, que se podían medir con indicadores) y retroalimentación, términos importados de la teoría sistémica (y cibernetica) que se estaban aplicando en las organizaciones

2 Hood (1991: 6-8) sostiene que no existe una sola explicación sobre el origen de la NGP sino diversas, entre las cuales menciona “un capricho de la moda”, el encumbramiento de los rituales gerenciales o la respuesta a un conjunto de transformaciones sociales y cambios en los ingresos, en su distribución durante el posindustrialismo y el postfordismo. Christensen y Laegreid (2001) brindan un tercer factor explicativo, la distinción polarizada entre dos modelos de gestión, cuyo encuentro era inevitable. En 1975 se publicó el libro seminal *La crisis de la democracia*, de Crozier, Huntington y Watanuki, donde se aparecía la posibilidad de ingobernabilidad y la necesidad de gobernabilidad.

3 Se pueden distinguir dos etapas en el desarrollo de la NGP. De acuerdo con Pollitt (1993), una primera se caracteriza por un neo-taylorismo, enfocado a mejorar la disciplina y a reducción de costes. La segunda toma como tema central la calidad de los servicios públicos, el monitoreo, la especificación de objetivos y especialización de personal.

privadas.

La apertura se amplió no sólo a la incorporación de métodos y valores de mercado. Se preconizó delegar responsabilidades a unidades locales, externalizar servicios, subcontratar empresas privadas para realizar servicios públicos (Aguilar, 2006, p. 138); una descentralización, que, a juicio de L. Aguilar es el otro gran eje de la NGP, junto al tema del desempeño, lo que conforma un panorama de apertura en la acción gubernamental que vamos a encontrar de nuevo en la Gobernanza. Las tesis descentralizadoras incluían la distinción entre unidades de alta dirección y financiamiento y unidades responsables de la prestación de servicios⁴. Se desmanteló así la idea de integración burocrática vertical, dando paso a que se fueran creando agencias ejecutivas, con autonomía de gestión, y dirigidas por ejecutivos sujetos a contrato como lo estaban en sus empresas de origen.

La clase política se abría así a profesionales sin que necesariamente tuviera una filiación política formalizada, pero que habían destacado como gestores. De la gestión burocrática-operativa se estaba pasando a la gestión post-burocrática (Barzelay, 1998, 2003), a través de la gestión estratégica, basada en datos y atenta al entorno (competencia, demanda) y al largo plazo, no solo a los procesos administrativos internos. Los cambios provenían mayoritariamente de los líderes políticos⁵ y no de la administración (Subirats, 1990, tituló provocadoramente un artículo La Administración como problema, el análisis de políticas públicas como propuesta). Se vieron cuáles era los procesos de generación de valor (cadena de valor), pasando del paradigma productivista de la era industrial a una revolución gerencial (Drucker, 2002) donde prima la calidad total de los servicios y el valor del conocimiento⁶.

En 1991 la OCDE describía lo que muchos países europeos ya habían puesto en práctica, distinguiendo dos grandes rutas en las reformas administrativas. La primera era el aumento de la productividad de los organismos públicos con una mejora de la gestión de los recursos humanos. La segunda era la privatización de la producción de bienes y servicios, con concursos públicos donde los proveedores tenían que competir entre sí, con lo que se introducía el principal mecanismo del mercado en la AP: la competencia. De este modo se obtenía en principio un sistema público competitivo y abierto a la obtención de recursos.

4 Osborne y Plastrik (1997) usan la metáfora de “timonear y el remar” para distinguir dichas vertientes en la acción administrativa. En otras palabras, se trataba una separación entre *policy making* y *policy administration*, ésta última con capacidad para conectar con la esfera del sector privado, externalizando y subcontratando.

5 La otra cara de la nueva forma de gobernar, consagrada por Reagan y Clinton, fue la precarización de parte de las condiciones laborales de numerosos empleados públicos. Lo anterior se alimentaba de la creciente desconfianza de la sociedad ante unos derechos laborales de los administradores que pasaron a ser, en las décadas del neoliberalismo, privilegios muy distintos a las condiciones del resto de los empleados, afectados por las crisis y los recortes presupuestarios. Hughes (1997, p.113) recuerda que era común la pregunta: “¿por qué los funcionarios públicos, a diferencia de cualquier otro trabajador, deben gozar de un puesto de trabajo permanente y para toda la vida? ¿por qué no pueden trabajar sujetos a un contrato?”. Algunos autores han identificado algunas contradicciones en las promesas de la NGP (Pollitt y Bouckaert, 2000), “declaraciones incompatibles”; por ejemplo, en la tensión entre ganar control político sobre las burocracias frente a liberar a los gestores; mejorar calidad frente a la reducción de costes; motivar a los funcionarios frente a debilitar la titularidad; y ahorrar frente a mejorar el rendimiento.

6 La NGP se alimentó como teoría interdisciplinaria no solo del gerencialismo (con una literatura hasta entonces poco conocida por las ciencias de la administración pública) sino también del neo-institucionalismo económico. L. Aguilar (2006, p.159) fue pionero en divulgarlas; asimismo señala la importancia del Informe sobre desarrollo mundial (Banco Mundial, 1997), donde habla problemas de costos de transacción que remiten al institucionalismo económico (en la toma de decisiones económicas el peso de lo institucional es clave). Esta corriente examina la relación entre el principal y el agente/el mandante (ciudadanos relacionados con representantes políticos y las autoridades de gobierno con sus funcionarios subalternos. El estudio se convirtió en referencia básica importante (para explicar la tendencia a la irresponsabilidad en la estructura administrativa jerárquico-burocrático.

Sin embargo, varias voces advirtieron que no se podía importar de manera indiscriminada y acrítica los métodos gerenciales, puesto que el objetivo en el sector público no es el negocio sino la provisión de bienes y servicios a todo tipo de ciudadano. La AP, además, por su misma idiosincrasia pública, no podía dejar de garantizar procedimientos de acuerdo con el principio de legalidad y atender asuntos poco atractivos para el mercado, como los bienes públicos y derechos como la sanidad y la educación.

En este sentido incluso Metcalfe (1993), partidario en principio de la no distinción entre métodos de gestión, enfatiza la ventaja específica de la AP para innovar desarrollando capacidades diferenciadas. Q. Bufré et al. (2014) lo confirman al puntualizar que la innovación exige unos espacios (diálogo y reflexión) distanciados respecto a la práctica cotidiana, con apuestas de riesgo que el sector privado no es proclive asumir.

A inicios del nuevo milenio se habla de una “post-NGP” (Polidano y Hulme, 2001), una etiqueta-paraguas bajo la cual se ubican estudios que prestan atención a un estilo de gestión holístico con competencias que trascienden las fronteras, con mejoras en la coordinación horizontal con otras instituciones y actores. Ya no se busca que servidores públicos sean gestores puramente empresariales sino gestores de redes y líderes de partenariados (Christensen y Lægreid, 2007). El sector de los servicios sociales ha estado especialmente abierto a adoptar reformas post-NPM (Reiter y Klent, 2019).

En este paradigma de transición se vuelven a apreciar virtudes del ATP (como la coordinación a largo plazo de las acciones económicas). Todo ello en un marco de buena gobernanza, gobernanza digital (con desarrollo del *e-government*), rendición de cuentas democrático y el control de los ciudadanos sobre el manejo de costos de la administración.

La Gobernanza

En la década de los 90 las administraciones, pese a sus reformas, seguían estando desbordadas y la APT se vio cuestionada no solo por la NGP sino por el paradigma de la Gobernanza (Aguilar, 2007, p. 7). La APT daba soluciones preconcebidas y fragmentadas, sin atender de manera integral a las múltiples dimensiones de nuevos problemas sociales⁷. La NGP daba medios eficientes para llegar a objetivos no siempre satisfactorios o mal implementados por estar planteados sin consenso con los beneficiarios de las acciones administrativas ni de los actores que las podían llevar a cabo.

El gobierno, tras sucesivas crisis y debilitamiento institucional (inflación, estancamiento, recesión económica, crisis de vivienda, vaciamiento de poder debido a transferencias hacia organizaciones internacionales) ya no era capaz de conducir en solitario políticas eficaces. De esta crisis salió fortalecido la Gobernanza como nuevo paradigma administrativo, cuyo origen, si bien coincide cronológicamente con años de despliegue de NGP, e incluso como idea se remonta a los años setenta, encuentra su

7 Buscando un ejemplo cercano que ilustre un problema multidimensional podemos pensar el caso de alumno en situación de fracaso escolar, el cual encierra no solo la dimensión académica, sino otras, de tipo pisco-social (crisis familiar), económica (el alumno no estudia porque tiene que trabajar) y de movilidad urbana (el alumno no estudia porque dedica al desplazamiento gran parte de su día). Las unidades administrativas tradicionales, especializadas en áreas definidas, pueden dar soluciones parciales (incluso contradictorias) a un problema de una persona que además debería acudir a multitud de servicios para ser atendido para cada uno de sus problemas. De ahí que los nuevos departamentos de la AP han debido aprender a comunicarse entre ellos, y a dar servicios integrales, dando respuestas complejas a problemas complejos.

formulación teórica en los años noventa y evoluciona hacia planteamientos novedosos en este siglo⁸.

El problema de la ingobernabilidad llevó al concepto de gobernabilidad⁹, entendida como equilibrio mínimo entre necesidades y capacidades. L. Aguilar (2006) relaciona la gobernabilidad con la capacidad del estado para actuar y gobernar de manera razonablemente eficiente, por ejemplo, haciendo aceptables los ajustes presupuestarios frente a una sociedad cuya dinámica se ha hecho más densa y compleja. Para este autor su significado quedará absorbido por el de gobernanza ya que una buena gobernanza implica la posibilidad de gobernabilidad.

La Gobernanza proponía un nuevo tipo de apertura a la hora de enfrentarse a los problemas que se prolongarían al siglo XXI¹⁰. L. Aguilar (2007, p.11) señala que “la diferenciación funcional de la sociedad” y la complejidad del sistema de sociedad (al decir de N. Luhmann), significa que la sociedad contemporánea se ha convertido en un sistema de subsistemas altamente diferenciados, autorreferidos, que interactúan entre sí siguiendo sus propios códigos de acción”. En un escenario en el que no estaba clara la coordinación general de gran cantidad de subsistemas se requería la apertura y colaboración con las entidades sociales y económicas, fundamento de la idea de Gobernanza. Era necesario crear un vínculo del gobierno con un tercer sector (no lucrativo) cada vez más preponderante, además del que ya se tenía con un sector privado con creciente peso financiero. Si la privatización y la tecnología habían promovido formas de cooperación con el sector privado, a inicios del siglo XXI, el reto era añadir a la apertura del estado el vínculo con el sector social.

En este sector la cooperación en redes locales llenaba aquellos espacios carentes de apoyo estatal y desatendidos por el sector privado. Reid (1999) lo percibió, por ejemplo, en las dinámicas sociales producidas tras la privatización de la política de vivienda en U.K., con el surgimiento de cooperativas y alternativas a la adquisición de vivienda que surgieron espontáneamente. Lo mismo podríamos decir que ocurrió en temas de seguridad en América Latina. La apertura a estas dinámicas fue el reto de la gobernanza.

Kooiman (1993, p.2) entiende la gobernanza como el conjunto de patrones que emergen de las actividades gubernamentales de los actores sociales, políticos y administrativos. En alemán *Steuerung*, a juicio de Mayntz (2001), cubre ambos significados, gobernabilidad y gobernanza. La escuela holandesa definirá la gobernanza como la influencia dirigida del proceso social, incluyendo formas no conscientes de guía social (Kickert et al. 1997, p.2)

La gobernanza es para Pierre and Peters (2000, p.1) la capacidad del gobierno de implementar unas políticas, en otras palabras, de conducir (*steer*) la sociedad. Esta definición, con un enfoque *top-down*, pertenece a lo que se ha llamado vieja gobernanza, con un papel fuerte del gobierno. La nueva gobernanza (Rhodes, 1996), en cambio, se interesa más no solo en cómo el centro político interactúa

8 F. Scharpf, R. Mayntz, F. X. Kauffman fueron importantes los analistas alemanes de políticas públicas que desde los años setenta debatieron por primera vez el tema de dirección de la sociedad: la *Steuerung* (Steering, en inglés): sus condiciones, medios, límites, alcances. En los años los ochenta, la categoría de gobernanza aparecía en estudios del sector privado en relación con una mayor interdependencia de la gestión corporativa de sus proveedores y clientes. Hasta 1989, el Banco Mundial adoptó el concepto para el ámbito gubernamental al analizar la crisis de desarrollo sustentable en el África subsahariana, con problemas estructurales en la capacidad de los gobiernos para dirigir las políticas.

9 El binomio gobernabilidad-ingobernabilidad aparece en el libro *La crisis de la democracia* (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), obra influyente en la reforma de la teoría administrativa.

10 En la literatura especializada encontramos el término *wicked problems* (problemas malditos, o embrujados) cuya solución pone en juego valores contradictorios (eficacia económica, justicia social, por ejemplo) o en el que la información es incompleta y desborda las capacidades de la administración (Van Bueven et.al, 2003 aunque Rittel y Wettel acuñaron el término en 1973).

con la sociedad y sino en cómo ésta se auto-organiza y aplica las políticas sociales; ya que las redes auto-organizadas pueden llegar a bloquear programas y planes de la AP, o simplemente incrementar la ineficiencia en la conducción de una política¹¹.

En una gobernanza más jerárquica el Estado es protagonista y determina las formas de relación de los demás actores¹². En una gobernanza más de mercado, hay relaciones con el sector privado, *partnerships*, fideicomisos. Una gobernanza en red, más horizontal y enfocada a la sociedad civil da pie a relaciones en plano de mayor igualdad en las negociaciones y defensa de intereses particulares, aunque se dan en un marco institucional de reglas. El Estado puede ser quien invita a los actores a dialogar, pero puede ser la ciudadanía la que se moviliza y la que toma la iniciativa.

Retos de la apertura al sector social

La gobernanza, en cuanto implica toma cooperativa de decisiones que afectan a grupos reducidos o amplios, resucita el debate sobre las relaciones entre eficacia y legitimidad (Peters, 2000). Para ser eficaz en una política de gobernabilidad las reglas del juego necesitan estar legitimadas, lo que se obtiene a través del diálogo y cooperación con los actores sociales. Existe en la teoría una distinción entre legitimación orientada al *input* y la legitimación orientada al *output* (Scharpf, 1997, p. 152). La primera deriva de la aceptación de los actores a los que se aplican las reglas ya sea porque éstas se derivan de unos procedimientos democráticos aceptados u otras razones. La segunda deriva de la eficacia e idoneidad de las acciones que se van a emprender, con procedimientos que quizás no sean totalmente del agrado de los grupos, pero cuyos resultados tangibles son satisfactorios. Así, la legitimidad puede proceder de la democracia y también de la eficacia.

En ocasiones un elemento entorpece al otro (demasiada negociación acaba en colapso de la acción), e otros casos puede ocurrir que la legitimidad se refuerce con los dos (una negociación democrática logra la complicidad y la participación de los actores en una implementación eficaz, lo que conduce al sentido original de la gobernanza). Stoker (2003, p. 9) pone el ejemplo del lanzamiento de un programa de cambios de hábitos de reciclaje de basura y muebles viejos en un barrio. Para que el plan funcione se requiere un intenso diálogo, así como confianza entre usuarios y autoridades: tanto el diálogo previo a la política implantada como los resultados beneficiosos posteriores refuerzan el ciclo positivo de eficacia-legitimidad.

Otro de los retos de la gobernanza es la calidad democrática de las redes de gobernanza que se construyen, puesto que, con relación al conjunto de la población, los grupos con los que cooperando la AP pueden no ser representativos o incluso estar en contra del bien colectivo. Es importante, por lo tanto, saber quiénes son los actores participantes, el carácter democrático al interior de su organización y cómo se toman las decisiones. Una red de baja calidad democrática se da cuando

11 Para Rod Rhodes gobernanza significa que no hay un centro sino múltiples centros; las redes tienen una autonomía considerable y no hay una autoridad realmente soberana. A.M. Kjaer (2011) le reconoce a Rhodes ser uno de los primeros autores pioneros en conceptualizar la gobernanza como un alejamiento del gobierno, pero considera que su definición de gobernanza es problemática porque es estrecha, se identifica demasiado con las redes y no se presta a profundizar en análisis comparativos de casos donde que hay usar las herramientas de la economía y la política, abordando los intereses en juego y el poder.

12 El caso de proyecto olímpico Barcelona'92, que se extendía a una inversión en infraestructura urbana, ha sido señalado como ejemplo de confluencia entre iniciativa pública y privada, con contratos externos a empresas propios de la NGP y discurso por parte del alcalde Maragall apelando a la "complicidad" de los ciudadanos (en forma de voluntariado y apoyo como público). El trabajo de Aragón-Pérez (2019) muestra que Ayuntamiento tuvo preeminencia sobre los demás actores involucrados.

hay pocos actores, son muy homogéneos, no hay densidad de encuentros ni relaciones igualitarias entre sus miembros. En lo que respecta a la decisión sobre un problema político, éste depende de la forma con la que se visualiza o construye dicho problema; distintos actores formulan el problema en función de sus intereses, valores, creencias. El punto de vista de la AP tiene que hacer encajar dichos intereses en intereses regionales y nacionales.

En la etapa de la implementación, la apertura administrativa es particularmente relevante ya que finalmente el resultado final de una política solo se logra si los agentes encargados de llevarla a cabo realmente lo hacen. La administración depende de una diversidad de agentes para poder implementar nuevas medidas; por ejemplo, en educación, sin la colaboración de padres y madres, no se puede implementar un programa de seguimiento de realización de tareas escolares. En este caso el “grupo objetivo” (los alumnos) son parte de la “población beneficiaria” (las familias y comunidades que se benefician de la mejora educativa) y los resultados dependen de “agentes de implementación” que tienen la responsabilidad de implementar un problema concreto; maestros, padres y los propios alumnos.

Al hablar de agentes de implementación hay un universo social muy diverso y la administración necesitará instrumentos de relación diferenciados. Pueden ser funcionarios, voluntarios, o proveedores privados. Estos últimos se rigen con instrumentos jurídicos, canales de interacción y pautas de actuación muy distintas a los proveedores públicos, con lo cual la administración tiene que hacer un esfuerzo de adaptación. Muchos programas son implementados por lo que se han llamado burocracias profesionales (Mintzberg, 2002) con sus propias dinámicas y códigos de conducta.

Médicos o académicos son ejemplos de grupos de profesionistas que comparten un código deontológico, un conocimiento experto, una identidad y reconocimiento sociales. Ejercen su profesión con un grado importante de autonomía. Y son el último eslabón de la cadena administrativa; pueden ejercer de *street-bureaucrats*, aquellos que toman decisiones concretas adecuadas a circunstancias concretas, de los que depende la implementación de medidas administrativas. La gobernanza es aquí el encaje entre la lógica específica de una organización profesional con la lógica de la gestión de los asuntos administrativos.

Desde las ciencias políticas se han indagado las consecuencias reales que una decisión o aplicación de ley pueden tener en su proceso de implementación administrativa. Los administradores, preocupados por diseños organizativos eficientistas, han tomado conciencia de los problemas de naturaleza política en la de toma de micro-decisiones de implementación; a menudo la necesidad de superar la segmentación competencial implica llegar a acuerdos mediante negociaciones políticas.

Por su parte la teoría de las políticas públicas (Laswell, Lindblom, Wildawsky) ha desarrollado investigación sobre temas de decisión que también son debatidos tanto desde la teoría de negocios y el pensamiento estratégico (influyente en la NGP) como en la teoría de la Gobernanza en toma de decisiones comunitarias.

Construcción de redes

En el proceso de apertura de la administración a la participación social, el papel del gobierno en promover y visibilizar redes y actores más frágiles o proclives a una negociación justa por consiguiente es esencial. La gestión de redes puede adoptar distintas formas. Kjaer (2019, 2011) ha revisado la

literatura neerlandesa sobre gestión de redes y distingue entre gestión de juegos y estructuración de redes (Kickert et al., 1997; Klijn et al., 1995, cit. en Kjaer, 2004, p. 45)

La gestión del juego consiste en influir en los procesos de interacción entre los agentes de la red. Por el contrario, la estructuración de la red radica en cambiar las características de la red, por ejemplo, el número de agentes participantes. Kjaer pone, para ilustrar lo anterior, el ejemplo del aeropuerto de Schiphol (Amsterdam), para cuya ampliación el ministerio competente organizó una ronda de negociaciones con las partes implicadas: los habitantes de los municipios aledaños (que temían el ruido que podía conllevar la ampliación del aeropuerto), la autoridad aeroportuaria, la compañía aérea nacional y el gobierno. Al fracasar la primera ronda de negociaciones, el ministerio llevó a cabo una “activación selectiva de actores” y acotó el número de participantes en la segunda ronda. La decisión final de dotar al aeropuerto de una quinta pista se logró con esta medida y el compromiso de limitar los daños medioambientales.

Otro ejemplo de modificación agentes implicados en la apertura al sector social se dio en Groningen, también en los Países Bajos. Al renovarse las viviendas de algunas zonas de la ciudad, las medidas colisionaron con una red de asociaciones de propietarios e inquilinos que representaba a una zona más amplia que la afectada. Dado que la asociación de inquilinos era muy amplia y representaba a un círculo más extenso que el de los barrios afectados, el ayuntamiento cambió los acuerdos organizativos a largo plazo ofreciendo incentivos económicos para que los inquilinos formaran asociaciones a nivel de barrio.

Al introducir nuevos actores en la red, se llegó finalmente a un compromiso con el que todos estaban satisfechos. En los casos neerlandeses, si bien no hay una marginación de redes frágiles como en el caso de Paz (2008), se refleja una cierta manipulación (la palabra “gestión” es a menudo un eufemismo) de redes locales afectadas; ésta deriva de una idea de “razón de estado” en realidad muy clásica.

Conclusiones

Al comparar la NPM con la Gobernanza observamos similitudes importantes, ya que ambas teorías responden a las dificultades del Estado para abordar la complejidad creciente de una sociedad con interdependencias cada vez mayores.

La necesidad de acuerdos con las organizaciones económicas y sociales para satisfacer una demanda de una prestación de servicios de calidad son rasgos de ambos enfoques, en el que se descentralizan, en mayor o menor medida, decisiones específicas y dirección de la implementación en el terreno. En ambos enfoques es clave el uso de los conocimientos de los agentes sociales y las empresas subcontratadas, los cuales disponen de una información que se retroalimenta en su práctica cotidiana.

La gobernanza desarrolla dinámicas descentralizadoras iniciadas por la NGP, abriendose al diálogo y participación con un abanico amplio de agentes sociales. Se ha dicho que la NGP no asume la complejidad, ya que la necesidad de logros medibles hace que la construcción de un problema de política pública tienda a ser reduccionista, con el foco puesto en un recorrido claro y bien definido. Sin embargo, la NGP no niega la complejidad en el sentido de que abre la administración al diálogo con las fuerzas del mercado, viendo el sistema social como dotado de una caja negra compleja y

reaccionando a sus características emergentes, mediante la modificación de insumos y salidas para maximizar resultados.

Ciertamente, la Gobernanza dialoga con la complejidad de un modo más fluido que la NGP, ya que incorpora la apertura del sector social al momento mismo de la toma de decisiones y, en algunos casos, al monitoreo de la política pública. Para concluir, hay que recordar que la práctica administrativa aprovecha elementos de todos los modelos, incluidos los de la APT, según cada situación. En efecto, hemos hablado de perspectivas sobre la administración pública que describen “tipos ideales”, ya que en la práctica los gobiernos recurren a estrategias donde hay elementos procedentes de las tres propuestas.

Referencias

- Aguilar Villanueva, F. L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, F. L. (2007). El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y democracia*, 39.
- Aragón Pérez, A. (2019). *La construcción del pensamiento ecológico durante los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992: elementos de sostenibilidad, salubridad medioambiental y difusión*. [Tesis doctoral, UAB, Barcelona] Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=229579>
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Borins, S. (1997). *What the new public management is achieving: A survey of commonwealth experience*. Advances in International Comparative Management, 49-70.
- Christensen, T., y P. Laegreid (2001). *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Londres, Ashgate.
- Christensen, T. and Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 1059–1066.
- Drucker P. (2002). *La Gerencia En La Sociedad Futura*. Repositorio IST CEMLAD.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hughes, O. (1997). *La nueva gestión pública*. En Subirats, J., y Brugué, Q. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP.
- Flynn, N. (2002). *Explaining the New Public Management: The Importance of Context*. Routledge, London.

- Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London: Routledge.
- Kickert, W. J. M., Klijn E. H. y Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kjaer, A. (2019). *Governance (Key Concepts)*. Polity Press.
- Kjaer, A. M. (2011). Rhodes's contribution to governance to governance theory: praise, criticism, and the future of governance debate. *Public administration*, 89(1), 101-113.
- Kjaer, A. (2004). *Governance (Key Concepts)*. Polity Press.
- Klijn, E. H. (2002). Governing networks in the hollow state: Contracting out, process management or a combination of the two. *Public Management Review*, 4, 149-165.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance. New government-society interactions*. Sage publications, London.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y democracia*, 21, 7-22.
- Metcalfe, L. (1993). Public management: from imitation to innovation. *Australian Journal of Public Administration*, 52(3), 292-304.
- Mintzberg, H. (2002). *Diseño de Organizaciones Eficientes*. España, El Ateneo.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Paz, M. F. (2008). Tensiones de la gobernanza en el México rural. *Política y cultura*, 30, 193-208.
- Polidano, C., & Hulme, D. (2001). Towards a post-new public management agenda. *Public Management Review*, 3(3), 297-303.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St Martins Press.
- Reid, B. (1999). *Reframing the Delivery of Local Housing Services: Networks and the New Competition*. Gerry Stoker.
- Rhodes, R. (1996). *The new governance: governing without government*. Political. Blackwell Publishers, Oxford.
- Reiter, R. y Klenk, T. (2019). The manifold meanings of 'post-New Public Management'—a systematic literature review. *International review of administrative sciences*, 85(1), 11-27.
- Scharpf Fritz, W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Westview Press.

Stoker, G. (2003). *Pursuing Public Value through Networks of Deliberation and Delivery: Can an Emerging Management Paradigm meet the Challenge of Efficiency and Democracy?* Conference on Democratic Network Governance, Helsingore.

Sriram, N., Misomnai, C., Metasuttirat, J. y Rajphaetyakhom, C. (2019). A Comparative Analysis of New Public Management New Public Service and New Public Governance. *Asian Political Science Review*, 3(2).

Subirats, J. (1990). La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. *Documentación Administrativa*.

Vallejo, H. W. C., Domínguez, D. J. L. y August, L. A. L. (2020). Nueva gestión pública y gobernanza: una comparación de dos paradigmas para hacer frente a problemas complejos modernos. *Ciencia y Educación*, 1(9), 6-16.

Van Bueven, E., E.H. Klijn y Koppenjan, F.M. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193-212.

Liderazgo, formación académica, experiencia y ética en la gobernanza pública, en un mundo globalizado

Leadership, academic training, experience, and ethics in public governance in a globalized world

Ricardo Castro Calvo¹ 

Recibido: 30 de julio del 2024 / Aceptado: 14 de febrero del 2025 / DOI: 10.35485/rCAP88_3

Como citar:

Castro, R. (2025). Liderazgo, formación académica, experiencia y ética en la gobernanza pública, en un mundo globalizado.

Revista Centroamericana de Administración Pública, 88, 50-56. DOI: 10.35485/rCAP88_3

Resumen

La eficacia de la gobernanza depende crucialmente de la preparación y experiencia de los líderes políticos y gubernamentales. Este ensayo argumenta que, similar a profesiones como medicina o ingeniería, la administración pública requiere una sólida formación académica y experiencia práctica. Se exploran las conexiones entre la educación, la habilidad para diseñar políticas efectivas y la experiencia en su implementación. Además, se evalúa cómo la madurez contribuye a la toma de decisiones equitativas y centradas en el bien común, utilizando análisis comparativos y datos para subrayar estos puntos.

Palabras clave: ACADEMIA PROFESIONAL, EXPERIENCIA PRÁCTICA, GOBIERNO, ÉTICA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LIDERAZGO POLÍTICO.

Abstract

The effectiveness of governance critically depends on the training and experience of political and governmental leaders. This essay argues that fields like medicine or engineering and public administration require solid academic training and practical experience. It explores the links between education, the ability to design effective policies, and experience in their implementation. Additionally, it assesses how maturity contributes to making equitable decisions focused on the common good, using comparative analysis and data to underscore these points.

¹Investigador independiente, San José, Costa Rica. Investigador costarricense. Estudiante del doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP. Licenciado en Derecho con especialidad en Derecho Público. Notario Público. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. Gerente de Desarrollo Estratégico Institucional de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (2021 a la fecha). Asistente político del presidente de la República de Costa Rica (1982 1986); Asesor jefe del ministro de la Presidencia de Costa Rica (1994 1996); Asesor jefe de despacho del presidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (2012 2013). Email: rcastrocalvo@gmail.com

Keywords: PROFESSIONAL ACADEMIA, PRACTICAL EXPERIENCE, GOVERNMENT, ETHICS, PUBLIC ADMINISTRATION, POLITICAL LEADERSHIP.

Introducción: Desafíos de la Gobernanza Moderna y la Necesidad de Líderes Preparados

En la complejidad de la gobernanza moderna, los desafíos que enfrentan los líderes políticos y gubernamentales son múltiples y variados. La globalización, los rápidos avances tecnológicos y las crecientes demandas de la ciudadanía exigen que aquellos que toman decisiones cruciales estén equipados con un conjunto robusto de habilidades y conocimientos.

Al igual que en profesiones especializadas como la medicina, la ingeniería y la psicología, donde la formación académica y la experiencia práctica son esenciales para el desempeño eficaz, en la política y la administración pública no debería ser diferente.

Este ensayo tiene los siguientes objetivos:

1. Explorar la relación entre la formación académica y la efectividad en la gobernanza pública.
2. Analizar el impacto de la experiencia práctica en la capacidad de los líderes para implementar políticas públicas.
3. Evaluar la importancia de la ética y la madurez en el liderazgo político y gubernamental.

La historia ha demostrado repetidamente que los líderes sin la preparación adecuada pueden llevar a sus naciones a crisis políticas, económicas y sociales. Por lo tanto, resulta imperativo que las personas en posiciones de poder posean una sólida formación en ciencias políticas, economía, derecho y administración pública. Esta formación académica no solo proporciona las herramientas necesarias para la creación de políticas públicas efectivas, sino que también facilita una comprensión profunda de los procesos administrativos y legales que sustentan el funcionamiento del Estado.

Además, según el informe de la OCDE sobre indicadores de integridad pública, muchos países enfrentan desafíos significativos en la implementación efectiva de estrategias contra la corrupción, con un promedio de implementación de solo el 55% de las actividades planificadas, destacando la necesidad de mejorar los mecanismos de monitoreo y ejecución (OCDE, 2022).

La ética y la madurez también juegan un papel crucial en la gobernanza. Un líder ético, con un fuerte sentido de responsabilidad y compromiso con el bien común, puede resistir las presiones corruptoras y tomar decisiones que beneficien a la mayoría. La madurez no solo se mide en términos de edad, sino en la capacidad de actuar con sabiduría y discernimiento, características esenciales para manejar los complejos desafíos de la administración pública.

Este ensayo explora la importancia de la preparación y experiencia en los líderes políticos y gubernamentales, utilizando ejemplos y referencias académicas para subrayar la necesidad de una formación integral en este ámbito. A través de un análisis comparativo con otras profesiones especializadas, se destacará la relevancia de la educación, la experiencia práctica y la ética en la formación de líderes capaces de guiar a sus naciones hacia un futuro próspero y estable.

1. Líderes políticos calificados en la gestión o transformación de las organizaciones y la sociedad

López (2016) define a los líderes políticos como aquellos individuos que, además de poseer habilidades políticas y administrativas, muestran una profunda empatía y capacidad de escucha activa. Estas características son esenciales para comprender y responder adecuadamente a las necesidades y preocupaciones de la sociedad. Según López, la empatía permite a los líderes establecer una conexión genuina con los ciudadanos, lo cual es fundamental para tomar decisiones que reflejen los intereses y el bienestar de la población.

Por su parte, Heifetz (1994) resalta que los líderes políticos deben ser capaces de “lidiar desde el frente”, es decir, guiar a la sociedad a través de los cambios y desafíos mientras mantienen una visión clara y estratégica del futuro. Esto implica, no sólo, la capacidad de gestionar crisis y conflictos, sino también de anticipar y adaptarse a los cambios estructurales y contextuales.

Burns (1978) introduce el concepto de liderazgo transformacional, destacando que los líderes políticos deben inspirar y motivar a sus seguidores para lograr cambios significativos. Este tipo de liderazgo se basa en valores y principios que promueven el bien común y el desarrollo sostenible de la sociedad.

Por otro lado, Kouzes y Posner (2002) enfatizan la importancia de la credibilidad y la integridad en el liderazgo político. Según estos autores, los líderes efectivos deben ser modelos de conducta y actuar con honestidad y transparencia, lo cual genera confianza y legitimidad en su gestión.

La experiencia práctica en la administración pública también es fundamental para un liderazgo político efectivo. Kotter (1996) señala que la capacidad de implementar políticas, gestionar recursos y resolver conflictos se adquiere a través de años de práctica y aprendizaje continuo. Los líderes experimentados son más aptos para anticipar problemas y formular soluciones innovadoras, lo cual es crucial para una gobernanza efectiva.

Finalmente, Martín (2020) destaca que, en el contexto contemporáneo, marcado por la globalización y los rápidos avances tecnológicos, los líderes políticos deben estar preparados para enfrentar desafíos globales como el cambio climático, la digitalización y las crisis económicas. Esto requiere una educación integral y una capacidad de adaptación constante a nuevos contextos y tecnologías emergentes.

2. Preparación de un Político en un mundo globalizado

La formación académica en ciencias políticas, economía, derecho y administración pública es fundamental para enfrentar los desafíos de un mundo globalizado. Según Cardona (2010), los líderes políticos deben estar equipados con conocimientos avanzados en estas disciplinas para poder diseñar y ejecutar políticas públicas efectivas. Esta formación académica proporciona una base sólida para

comprender los complejos sistemas administrativos y legales que sustentan el funcionamiento del Estado.

La formación académica, la experiencia práctica es crucial para el liderazgo político. Kotter (1996) destaca la importancia de la capacidad de implementación de políticas, gestión de recursos y resolución de conflictos, que se adquiere a través de años de práctica y aprendizaje continuo. Los líderes políticos deben ser capaces de anticipar problemas y formular soluciones innovadoras en un entorno globalizado y en constante cambio.

La ética es otro componente esencial de la preparación de los líderes políticos. Según Natera (2014), la ética en la administración pública no solo complementa la formación académica y la experiencia práctica, sino que también es fundamental para la toma de decisiones que beneficien a la mayoría y eviten la corrupción. Un líder ético es capaz de resistir las presiones políticas y económicas, manteniendo un compromiso firme con los valores democráticos y el bien común.

La capacidad de adaptación y la formación continua son imprescindibles en un mundo globalizado. Martín (2020) subraya que los líderes políticos deben estar preparados para enfrentar desafíos globales como el cambio climático, la digitalización y las crisis económicas. Esto requiere una educación integral y la capacidad de adaptarse a nuevos contextos y tecnologías emergentes.

Heifetz (1994) añade que los líderes políticos deben ser capaces de “liderar desde el frente”, guiando a la sociedad a través de los cambios y desafíos mientras mantienen una visión clara y estratégica del futuro. Este tipo de liderazgo implica no solo la capacidad de gestionar crisis y conflictos, sino también de anticipar y adaptarse a los cambios estructurales y contextuales.

Burns (1978) introduce el concepto de liderazgo transformacional, destacando que los líderes políticos deben inspirar y motivar a sus seguidores para lograr cambios significativos. Este tipo de liderazgo se basa en valores y principios que promueven el bien común y el desarrollo sostenible de la sociedad.

Finalmente, Kouzes y Posner (2002) enfatizan la importancia de la credibilidad y la integridad en el liderazgo político. Según estos autores, los líderes efectivos deben ser modelos de conducta y actuar con honestidad y transparencia, lo cual genera confianza y legitimidad en su gestión.

3. La necesidad de formación en ciencias políticas, economía, derecho y administración pública

La afirmación de que los líderes políticos deben poseer una formación sólida en ciencias políticas, economía, derecho y administración pública se fundamenta en varias razones expuestas por García (2013) y otros autores calificados.

a. Comprensión de los sistemas políticos y administrativos: García (2013) destaca que una formación en ciencias políticas es esencial para entender las estructuras y procesos de gobierno. Esta comprensión permite a los líderes diseñar y aplicar políticas públicas que sean efectivas y

alineadas con los principios democráticos. Además, facilita la navegación en los complejos sistemas administrativos y legales, asegurando que las decisiones sean informadas y estratégicas.

b. Gestión eficiente de recursos: La formación en economía proporciona a los líderes las herramientas necesarias para gestionar eficientemente los recursos del Estado. Cardona (2010) argumenta que el conocimiento económico es fundamental para la formulación de políticas fiscales y monetarias, la planificación del presupuesto y la toma de decisiones que afectan la economía nacional. Este conocimiento permite a los líderes equilibrar las demandas de desarrollo económico con la necesidad de sostenibilidad fiscal.

c. Marco legal y normativo: Según Natera (2014), una sólida formación en derecho es crucial para que los líderes comprendan el marco legal en el que operan. Esto incluye la interpretación y aplicación de leyes, la protección de los derechos humanos y el aseguramiento de la justicia social. El conocimiento legal también ayuda a prevenir y combatir la corrupción, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

d. Capacidad de implementación y gestión: La formación en administración pública, como señala Kotter (1996), es vital para desarrollar habilidades de gestión y liderazgo necesarias para implementar políticas y programas gubernamentales. Esta formación abarca áreas como la gestión de recursos humanos, la planificación estratégica y la gestión del cambio. La capacidad de liderar equipos y proyectos complejos es esencial para la eficacia gubernamental.

e. Adaptación a un mundo globalizado: En un entorno globalizado, los líderes deben estar preparados para enfrentar desafíos transnacionales como el cambio climático, las crisis económicas y la digitalización. Martín (2020) subraya que la capacidad de adaptación y la formación continua son imprescindibles para responder a estos desafíos. La formación en tecnologías emergentes y la comprensión de las dinámicas globales son componentes clave de la preparación de los líderes políticos.

f. Ética y responsabilidad social: La ética es una piedra angular de la gobernanza efectiva. Heifetz (1994) y Burns (1978) enfatizan la importancia del liderazgo ético y transformacional. Los líderes deben actuar con integridad, inspirar confianza y promover el bien común. La formación ética ayuda a los líderes a tomar decisiones que sean justas y equilibradas, resistiendo las presiones corruptoras y priorizando el bienestar de la sociedad.

4. Papel crucial de la ética y la madurez para gobernar

La afirmación de que la ética y la madurez son cruciales para gobernar se fundamenta en los argumentos de Vega (2018) y otros autores calificados, quienes subrayan la importancia de estos atributos en la efectividad y legitimidad del liderazgo político.

a. Ética en la toma de decisiones: Vega (2018) destaca que la ética en la gobernanza es esencial para tomar decisiones que sean justas, equitativas y en el mejor interés de la sociedad. La ética proporciona un marco de valores y principios que guían a los líderes en la toma de decisiones, asegurando que estas no solo sean legales, sino también moralmente correctas. La formación ética ayuda a los líderes a resistir las presiones corruptoras y a actuar con integridad y transparencia.

b. Construcción de confianza y legitimidad: Heifetz (1994) argumenta que los líderes éticos inspiran confianza y credibilidad en sus seguidores. La confianza es fundamental para la estabilidad política y la cooperación ciudadana. Los líderes que actúan con integridad y transparencia ganan la legitimidad necesaria para implementar políticas y liderar con eficacia. Burns (1978) añade que el liderazgo transformacional, basado en la ética y los valores, motiva a los ciudadanos a colaborar para el bien común.

c. Responsabilidad y rendición de cuentas: La ética implica responsabilidad y rendición de cuentas, elementos esenciales para una gobernanza efectiva. Kouzes y Posner (2002) señalan que los líderes éticos se responsabilizan de sus acciones y decisiones, y están dispuestos a rendir cuentas ante la ciudadanía y las instituciones. Esto no solo previene la corrupción, sino que también promueve la transparencia y la confianza en el gobierno.

d. Madurez y sabiduría en la toma de decisiones: Vega (2018) también enfatiza la importancia de la madurez en el liderazgo político. La madurez se refleja en la capacidad de tomar decisiones sabias y equilibradas, considerando tanto las necesidades inmediatas como las implicaciones a largo plazo. Los líderes maduros son capaces de gestionar conflictos, negociar con diferentes actores y encontrar soluciones que beneficien al bien común.

e. Gestión de crisis y adaptabilidad: La madurez y la experiencia son cruciales para la gestión de crisis y la adaptabilidad. Kotter (1996) subraya que los líderes maduros y experimentados están mejor preparados para manejar situaciones de crisis, tomar decisiones rápidas y efectivas, y adaptar sus estrategias a las circunstancias cambiantes. La madurez permite a los líderes mantener la calma y la perspectiva en situaciones de alta presión.

f. Desarrollo de una Visión Estratégica: La madurez también contribuye al desarrollo de una visión estratégica a largo plazo. Martín (2020) señala que los líderes maduros son capaces de anticipar desafíos futuros y planificar en consecuencia, asegurando que las políticas y programas gubernamentales sean sostenibles y alineados con los objetivos de desarrollo a largo plazo.

Conclusiones

La Esencia de Líderes Políticos Preparados y Experimentados para una Gobernanza Eficaz.

En conclusión, la preparación y experiencia de los líderes políticos y gubernamentales es esencial para garantizar una gobernanza efectiva, competente e íntegra. Al igual que confiamos nuestra salud a médicos expertos y nuestra seguridad a ingenieros calificados, debemos exigir que aquellos que toman decisiones cruciales para la sociedad tengan la preparación y experiencia necesarias para hacerlo de manera efectiva (Aguilar, 2015; Cardona, 2010). Solo así podemos asegurar un gobierno que actúe en el mejor interés de todos los ciudadanos, promoviendo el desarrollo y la estabilidad de la nación.

La formación académica en ciencias políticas, economía y derecho proporciona las herramientas necesarias para enfrentar los desafíos complejos del Estado y diseñar políticas públicas efectivas. La experiencia práctica permite a los líderes comprender las dinámicas internas de las instituciones gubernamentales y las necesidades de la ciudadanía.

Los líderes experimentados son capaces de anticipar problemas, formular soluciones innovadoras y adaptarse a circunstancias cambiantes, lo que es crucial para una gobernanza efectiva (López, 2016). Además, la ética y la madurez garantizan decisiones justas y equilibradas. Los líderes éticos inspiran confianza y credibilidad, mientras que la madurez permite tomar decisiones sabias y gestionar conflictos de manera efectiva (Natera, 2014; Vega, 2018).

En un mundo globalizado y tecnológicamente avanzado, la capacidad de adaptación y la formación continua son imprescindibles. Los líderes deben estar preparados para enfrentar desafíos globales como el cambio climático, la digitalización y las crisis económicas (García, 2013; Martín, 2020). Solo a través de una educación integral y una visión a largo plazo se puede asegurar un liderazgo capaz de guiar a la nación hacia un futuro próspero y estable.

La importancia de la preparación y experiencia en la gobernanza no puede subestimarse. Es fundamental que los ciudadanos demanden líderes bien formados y experimentados, ya que solo así se puede garantizar un gobierno que actúe con competencia, integridad y en el mejor interés de todos. La estabilidad y el desarrollo de la nación dependen de ello (López, 2016). A través de una combinación de educación académica, experiencia práctica y un firme compromiso ético, los líderes pueden guiar a sus naciones hacia un futuro más justo y sostenible.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2015). *La administración pública en el estado contemporáneo*. Fondo de Cultura Económica.
- Burns, J. M. (1978). *Liderazgo*. Harper & Row.
- Cardona, F. (2010). *Gobernanza y gestión pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- García, M. (2013). *Liderazgo y modernización en la administración pública*. Editorial Universitaria.
- Heifetz, R. A. (1994). *Liderazgo sin respuestas fáciles*. Belknap Press de Harvard University Press.
- Kotter, J. P. (1996). *Liderando el cambio*. Harvard Business School Press.
- Kouzes, J. M. y Posner, B. Z. (2002). *El desafío del liderazgo*. Jossey-Bass.
- López, J. (2016). *La importancia de la empatía en la gestión pública*. Ediciones Jurídicas.
- Martín, P. (2020). *Liderazgo y tecnología: Desafíos de la gobernanza en el siglo XXI*. Editorial Tecnos.
- Natera, C. (2014). *Ética y gobernanza: Principios para una administración pública íntegra*. Editorial Cívica.
- OCDE (2022). *Indicadores de integridad pública*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/a925c7fd-en>
- Vega, R. (2018). *Liderazgo y gestión en la administración pública*. Editorial Síntesis

El nuevo des(orden) mundial: una discusión teórica¹

The new world dis(order): a theoretical discussion

César Zúñiga Ramírez² 

Recibido: 11 de agosto del 2024 / Aceptado: 26 de febrero del 2025 / DOI: 10.35485/rcap88_4

Como citar:

Zúñiga, C. (2025). El nuevo des(orden) mundial: una discusión teórica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 88, 57-77. DOI: 10.35485/rcap88_4

Resumen

El artículo busca establecer una discusión teórica por medio de la cual se tratan de plantear algunas hipótesis en relación con las características y desarrollos generales relacionados con la emergencia de una suerte de Nuevo Des(orden) Mundial (NDM), caracterizado, justamente, por la estructuración de un sistema internacional caóticamente ordenado. Para estos efectos, se analiza la importancia de la teoría como pivote central para desentrañar los elementos sustantivos que nos permitan hacer emerger un mapa teórico provisional para entender el NDM, no sin antes pasar revista por el orden mundial bipolar de la época de la Guerra Fría y el periodo de transición que caracterizó el fin de este periodo histórico, todo con el objeto de desentrañar las tendencias fundamentales de este NDM en el que se mueve el mundo actualmente. En el colofón, el artículo avanza algunas reflexiones finales para sugerir líneas de investigación, así como las conclusiones del esfuerzo, en cuanto a los desafíos que este NDM le impone a la región latinoamericana.

Palabras clave: DESORDEN MUNDIAL, SISTEMA INTERNACIONAL, CAÓDICA INTERNACIONAL, GUERRA FRÍA, GOBIERNO DIGITAL

Abstract

The article seeks to establish a theoretical discussion by means of which we try to put forward some hypotheses in relation to the characteristics and general developments related to the emergence of a sort of New World Dis(order) (NWO), characterized, precisely, by the structuring of a chaotic

1 Las ideas acá planteadas se desarrollaron al calor de una discusión crítica con el profesor catedrático de la Universidad de Costa Rica, Ronald Fernández Pinto (q.d.D.G.). Este artículo se escribe en su memoria.

2 Investigador independiente, San José, Costa Rica. Profesor asociado del Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del ICAP. Email: zunigacaz@yahoo.com

international system. To this end, the importance of theory is analyzed as a central pivot for unraveling the substantive elements that allow us to make emerge a provisional theoretical map for understanding the NDM, not without first reviewing the bipolar world order of the Cold War era and the transition period that characterized the end of this historical period, all with the aim of unraveling the fundamental tendencies of this NDM in which the world is currently moving. In the colophon, the article advances some final reflections to suggest lines of research, as well as the conclusions of the effort, regarding the challenges that this NDM imposes on the Latin American region.

Keywords: WORLD DISORDER, INTERNATIONAL SYSTEM, INTERNATIONAL CHAORDIC, COLD WAR, DIGITAL GOVERNANCE

Introducción

Cuando se analizan los fenómenos internacionales se debe tener el cuidado de afinar el lente de observación. Los hechos que parecen evidentes: una invasión, una guerra, una reunión internacional o un colapso financiero regional son solo las puntas de un iceberg que expresa un plexo de condicionamientos en su núcleo, en interacción e interdependencia profundas. Si la realidad de las sociedades particulares ya resulta demasiado compleja para su aprehensión, mediante el conocimiento y el método científicos, esto se potencia cuando de la realidad internacional se trata.

Como contrapunto, se tiende a endilgarle una explicación parcial y fragmentaria a los hechos internacionales notorios, usualmente, al conectarlos a una sola o unas pocas causas evidentes. La manera de reducir este sesgo “natural” del análisis, hasta donde se pueda, desde luego, consiste en utilizar el instrumento esencial de los científicos sociales: la teoría. Esto es esencial, por cuanto los profundos cambios que experimenta el mundo, y que se han acelerado notoriamente en los últimos tres lustros, reflejan nítidamente:

una sociedad internacional con nuevas constelaciones de poder, más globalizada, regionalizada e interdependiente; con un número mayor de actores en liza, particularmente, los de naturaleza no estatal, e importantes cambios en la naturaleza y la agencia de los actores estatales tradicionales, lo que pone en cuestión su centralidad; y cambios sustanciales en cuanto a su naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder y la riqueza (Del Arenal y Sanahuja, 2017, p. 13)

En esta perspectiva, las teorías políticas y de las relaciones internacionales, así como las aproximaciones económicas, sociológicas y antropológicas contemporáneas, parecen indicar algunas vías para abordar el fenómeno de interés de estas líneas y que cuajan en la idea de lo que podemos considerar el Nuevo Des(orden) Mundial [NDM]. Se puede hablar de desorden, justamente, porque la teoría y sus referentes fácticos parecen indicar que el sistema internacional funciona en una suerte de *desorden ordenado*, una especie de caos que se ordena y *metaestabiliza*, internacional y societariamente, en función de diversas aristas.

El objetivo del presente artículo es establecer una discusión teórica por medio de la cual se tratan de plantear algunas sospechas de investigación al respecto. Para estos efectos, se analizará la importancia de la teoría como el pivote central para desentrañar los elementos sustantivos que permitan hacer emerger un mapa teórico provisional para entender el NDM, no sin antes pasar revista por el orden mundial bipolar de la época de la Guerra Fría y el periodo de transición que caracterizó el fin de este periodo histórico, todo con el objeto de desentrañar las tendencias

fundamentales del Nuevo Des(orden) Mundial en el que se mueve el mundo en la actualidad.

1. La importancia de la teoría: luces para entender nuestro mundo

En el campo de las Ciencias Sociales y, en particular, de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, los problemas relacionados con la construcción de teorías se expresan en su uso concreto para el desarrollo del conocimiento disciplinar correspondiente. La cuestión de la complejidad de la vida social e internacional nos lleva por la senda de la elaboración teórica múltiple y del *pluralismo epistemológico*, teórico y metodológico. Una teoría particular solo expresa un punto de vista específico de aquellos que la proponen, por lo que, en un *relativismo genético*, propio de las Ciencias Sociales, si con Luhmann (1998) avalamos la tesis de la autorreferencia de la mente en tanto sistema psíquico, debemos abrazar la perspectiva conceptual *compilatoria*.

El pluralismo causal, como principio base de primera importancia para la teoría de las relaciones internacionales, sin duda, ha venido desarrollándose con mayor interés desde que se vieron superados los enfoque que privilegiaban posturas más monádicas (énfasis en los Estados) o diádicas (énfasis en las clases, los poderes mundiales -Guerra Fría- o desarrollo vs. subdesarrollo), por perspectivas más complejas que ven *factores múltiples de causalidad* sobre los fenómenos internacionales. En este sentido, para algunos pensadores:

el progreso de la gobernanza global en el siglo XXI supone un compromiso entre los Estados, las transnacionales y la sociedad civil sobre los principales interrogantes de la agenda internacional. Argumentan que la investigación tendría que desembrollar la relación intrincada y cambiante entre los Estados, los agentes del mercado y las instituciones en el contexto de la globalización (García, 2021, p. 58)

En efecto, la visión caleidoscópica de la construcción conceptual en las ciencias sociales parece ser la apuesta más prometedora de sus disciplinas, luego de la debacle del funcionalismo estructuralista -clásico- predominante en los años setenta y ochenta del siglo pasado, en su afán por construir “una” ciencia; y los resultados poco halagüeños de su Mefistófeles epistemológico, los enfoques posmodernos de la teoría. Paradójicamente, la tesis del “todo vale” de Feyerabend (1981) -en lo que a la ciencia se refiere- parece imponerse en un mundo que, empíricamente, cada vez más, supera lo que la ciencia tiene que decir sobre este, desde su “tecnólecto” teórico particular, cuestión que, sin duda, nos recuerda el principio supremo de todas las disciplinas científicas, a saber, que la implacable realidad empírica es el toque de queda de toda reflexión conceptual.

En este contexto, la *aproximación sistémica* al entendimiento de los fenómenos internacionales representa una alternativa muy útil para lidiar con semejante esfuerzo de conocimiento, sin demérito de lo que otras tradiciones teóricas puedan subsidiar. De esta forma, el sistema internacional corresponde con una *operación funcional* planetaria en la que circula información en una *red* de interdependencia compleja de procesos generados por sus *subsistemas* componentes, que materializan el intercambio de comunicación, energía, bienes, servicios, símbolos, imágenes, personas y poder, la cual conecta a sus partes integrantes -dichos subsistemas-, los que se manifiestan, al mismo tiempo, como causas y consecuencias del sistema como un todo (Castells, 1998)³.

3 Compárese con Luhmann (1998) y García (2021).

Esta información, materia prima del sistema internacional, transita por medio de una *circularidad dinámica de retroalimentación* entre los insumos que recibe el sistema y que, mediante sus operaciones funcionales, transforma en productos que regresan al entorno interno que regula los intercambios de sus subsistemas componentes, sean los Estados, las empresas, las organizaciones internacionales y las mismas personas. Finalmente, las operaciones funcionales del sistema internacional se ven modeladas y procesadas por el problema de la complejidad creciente, lo que hace que dicho sistema tenga que crear mecanismos de *simplificación* -reducción- de esa complejidad, para hacerlo inteligible para los agentes que participan de él (García, 2021).

La *complejidad* constituye un constructo conceptual de primera importancia para las diversas teorías en todos los niveles, sea que se trata del abordaje *autopoietico* de los sistemas sociales propuesto por Luhmann (1997a), del análisis de la *contingencia dinámica* en el mundo de la vida cotidiana que abordan las teorías del actor (Beyme, 1994), o bien, de la indeterminación o *poiesis* de aquellos enfoques que dan a lo imaginario y lo simbólico un papel central (Castoriadis, 1989). En el fondo de esta discusión, el concepto del caos se vuelve esencial como elemento articulador de la sociedad, las organizaciones humanas y del mundo entero.

El reconocimiento del caos implica aceptar la complejidad como el problema esencial que deben enfrentar los sistemas sociales y, desde luego, entre estos, el sistema internacional. La sociedad debe lidiar con el caos no como una situación exótica o de excepción, sino como una fundamento ordinario y natural de toda operación funcional o de significación de aquella. Por lo tanto, el mundo y las organizaciones que lo hacen efectivo es *caórdico*, es decir, se construye a partir de un caos *ordenado*.

Esto implica que los sistemas organizacionales que ponen a caminar el mundo en toda su extensión, sea en las sociedades o en el plano internacional, deben funcionar inteligentemente, de tal manera que logren fomentar el trabajo en equipo y el liderazgo de las personas que los hacen operacionales, para sobrevivir el dilema de la complejidad (Van Eijnatten, 2004).

La visión *caórdica* de la realidad internacional es la apuesta teórica más pertinente que se puede asumir, si se quiere lidiar con la enorme complejidad de un sistema global que los científicos sociales, polítólogos e internacionalistas estamos obligados a examinar, para encontrar respuestas a los enormes problemas que cristalizan en sus dinámicas. El mundo es caótico, pero se ordena o *metaestabiliza* al lidiar con el caos, por medio de la reducción selectiva de la complejidad, lo que genera un *mapamundi* ordenado para el observador, sea académico o participante (en lo económico, cultural o político), que se asienta sobre una contingencia compleja de múltiples causas y efectos interdependientes.

2. Hacia el Nuevo Des(orden) Mundial: un balance en perspectiva histórica

Si con los teóricos más avanzados del mundo aceptamos el problema de la complejidad de las sociedades, sea en el plano doméstico o en el plano planetario, está claro que entender el orden global de nuestro planeta sugiere dos aproximaciones iterativas: por un lado, el sistema internacional es caótico, por lo que debe entenderse *caórdicamente* y; por otro, si esta realidad presenta características ferozmente innovadoras, entonces el sistema se articula por medio de un Nuevo Des(orden) Mundial.

Empero, ¿cómo se ha llegado hasta esta conclusión? Si con las aproximaciones ontológicas de las ciencias sociales y económicas aceptamos que estas son todas disciplinas históricas, es decir, que no es posible entender un fenómeno social o internacional y, más aún, explicarlo, sin visualizar el mundo como un resultado histórico, entonces dichas ciencias son homónimas en ese sentido (Zapata, 2014). En esta sección, procede responder a esta interrogante.

2.1 La locura estratégica maniquea del viejo orden mundial

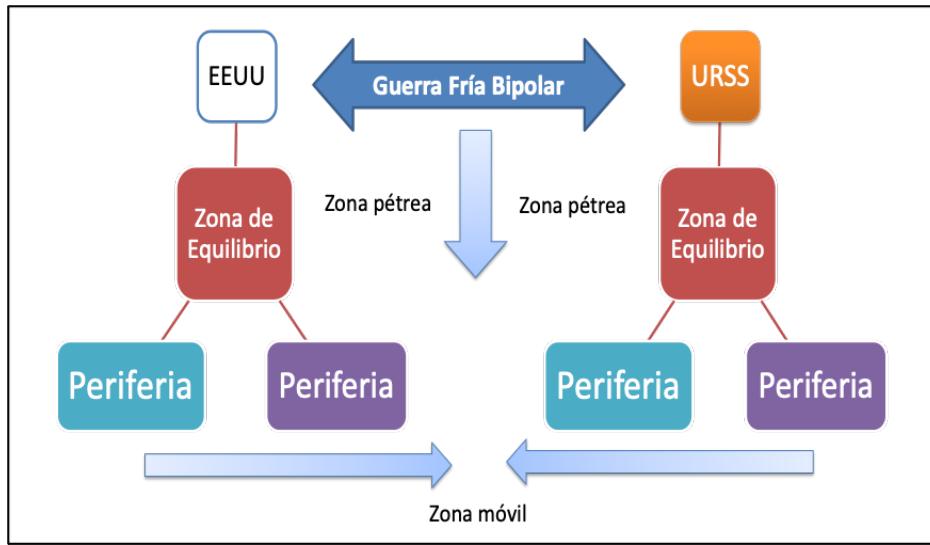
El análisis de la evolución del sistema internacional reciente, que nos lleva hasta el NDM, obliga ponderar de dónde vienen las características esenciales del sistema, así como su eventual trayectoria, en términos de la evolución prospectiva de estos rasgos. Desde luego, dicha evolución de nuestro mundo ha venido ocurriendo desde que existen las sociedades, por lo que está claro que lo que procede es realizar un corte arbitrario para atenazar mejor el objeto de interés, sin descuidar los profundos plexos que, en cualquier caso, explican todos los pormenores que hoy podamos elucidar.

El parteaguas natural para entender el NDM corresponde con la *Guerra Fría*, la cual se desarrolla luego del final de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, el mundo que nos rodea al momento de escribir estas líneas denuncia, con una intensidad sin igual, que las más profundas raíces de la civilización humana juegan un papel esencial en su configuración. En este sentido, el mundo de hoy refleja una suerte de geología sociocultural de capas duraderas de historia que mezclan los efectos de las culturas antiguas⁴ con las olas de globalización que se han observado a lo largo de aquella y, desde luego, las diversas rutas de las sociedades particulares hacia la modernidad planetaria actual (Therborn, 2012).

Con estos elementos en el tintero, en la figura 1 se puede observar un mapa conceptual que permite visualizar los rasgos de la llamada *Guerra Fría*. Desde la Segunda Guerra Mundial, el viejo orden que impuso este conflicto ideológico creó un mundo bipolar, comandado por las dos superpotencias dominantes e incontrastadas, únicas poseedoras del arsenal atómico suficiente para destruir el planeta varias veces, Estados Unidos de América (EE.UU), representante del capitalismo liberal y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), máxima expresión del llamado socialismo “real”.

Figura 1.

El viejo orden mundial: bipolaridad y equilibrios.



4 Se trata de las 6 culturas más importantes del mundo: sínica -lejano oriente-, índica -India-, oeste asiática -árabe-, europea -con su impacto en América- y africana subsahariana).

Nota. elaboración propia, con base en Silva (1976).

Lo esencial de este orden bipolar reside en su naturaleza estratégica maniquea, cuya facticidad planetaria -por primera vez en la historia de las relaciones internacionales- y su locura nuclear creaban un mundo de fuerzas que se regía por una lógica de suma cero para evitar la destrucción mutua, y que ponía a la naciente *Organización de las Naciones Unidas* (ONU) en una situación de poder subordinado. De esta forma:

En virtud de la amenaza extrema del exterminio de la humanidad y de la devastación total, la historia se hizo verdaderamente mundial; todos los rincones del planeta, aún los más alejados, sufrirían las consecuencias de una guerra nuclear, todos terminarían alineados, directa o indirectamente, con alguno de los dos campos. La confrontación de los dos modelos de organización social, política y económica, el capitalista y el comunista, moldeó así la vida internacional casi por completo; ella fijó unas reglas de juego vigentes por varias décadas (Rojas D., 2004, p. 160)

En efecto, con fundamento en este terrorífico equilibrio estratégico mundial, como se puede ver, emerge un sistema internacional muy *verticalizado*, en el que dos superpotencias ostentan el poder supremo en el sistema. Al mismo tiempo, surgen *zonas pétreas de equilibrio* que llegan a ser intocables entre ellas: para el Occidente capitalista, Europa central y del oeste, Oceanía y Japón; en tanto, para el Oriente socialista, Europa del este, China popular y Corea del Norte (Ribera, 2006)

Las superpotencias terminaron respetando sus zonas de equilibrio mutuas -las dos Europas y otros territorios del lejano oriente-, pero había más flexibilidad en el conflicto para pelearse las zonas *periféricas*, muchas veces a sangre y fuego, como fueron los casos de Vietnam, Afganistán, Medio Oriente -con el conflicto entre Israel, cuyo Estado patrocina EEUU, y los países árabes- y, desde luego, Centroamérica. Hacia la última etapa de la Guerra Fría -el llamado periodo de *distención*-, desde mediados de los setentas, EEUU le asestó un duro golpe a la Unión Soviética, cuando Kissinger, su connotado Secretario de Estado, logra convertir al gigante asiático comunista, China continental, en aliado norteamericano, al apoyarlo con un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU, darle un contrapeso ante la URSS (con la cual el conflicto ya era muy notorio) y al fomentar la relaciones bilaterales entre ambos países, cuestión que se selló con un apretón de manos entre Mao y Nixon (Zapata, 2014).

La Guerra Fría tuvo momentos muy álgidos, sin embargo, cuando estas peleas se pasaban de tono, como con la revolución cubana y el posterior incidente de los misiles soviéticos en ese país, en la década de los sesenta del siglo pasado y, sobre todo, la llamada guerra de baja intensidad en Centroamérica, un ajedrez en el que las superpotencias apoyaban gobiernos supeditados o movimientos insurgentes domésticos, según fuera el caso, con la carne de cañón puesta por los países controlados, desde luego, estas buscaban una negociación basada en los principios arriba apuntados (Rojas F., 1990)

Como se observa en la figura núm. 3, la *verticalidad geopolítica* impuesta por el bipolarismo nuclear de las superpotencias construyó un sistema internacional en el que la primacía de Estado sobre los otros actores internacionales fue notoria y evidente (Hobsbawm, 1998). Está claro que la dinámica internacional era claramente estatocéntrica, de tal suerte que la reducción de la complejidad que le era ínsita ocurría de manera vertical: las superpotencias estatales marcaban el tablero, lo que creaba un evidente *realismo bipolar* que se superponía a todo el sistema.

Figura 2*El viejo orden mundial: características generales*

Nota. elaboración propia (2024).

Por su lado, la *geoterritorialidad* estratégica del realismo bipolar, que hablaba de un mundo “predigital” y mucho menos complejo en relación con la vorágine que vivimos hoy, creaba un ajedrez geoestratégico de carácter *espacializado*, en el que sus partes componentes no tenían conexiones profundas y permanentes, menos en tiempo real como hoy ocurre, amén del desarrollo tecnológico del planeta. Eventualmente, con la emergencia planetaria de los medios de comunicación de masas y, sobre todo, de la televisión, el mundo bipolar se hizo más inteligible para estas, lo que empezó a minar las bases *estatocéntricas* del sistema e incrementó el gradiente de complejidad que el bipolarismo había imprimido al planeta y que se dispararía en el nuevo siglo con las tecnologías digitales.

El realismo bipolar, no obstante, puso de rodillas permanentemente al *normativismo político* internacional encubado en la ONU, la cual debía bailar entre los dos actores dominantes del planeta y su poderío militar (Ribera, 2006). En efecto, la tensión entre el realismo y el idealismo político terminaba por inclinarse a favor de las superpotencias, cosa que se aprecia notoriamente en todos los grandes conflictos entre ambas. Las Naciones Unidas tuvieron una existencia de creciente influencia, pero con poca autonomía, y todo el engranaje organizativo del sistema dependía, en última instancia, de los comandos emanados desde Moscú y Washington.

Como colofón, el viejo orden aplastaba las posibilidades de la *periferia* por caminar por sendas más autónomas (Zurita, 2007) Aún y si las zonas de equilibrio vivían severas restricciones de parte de las dos superpotencias, estas presentaban algún nivel de autonomía en función de su peso relativo -económico, político y cultural- en el tablero planetario; empero, las zonas periféricas tenían muy pocas posibilidades de lograr niveles de autonomía importantes y si acaso se puede hablar de algunos márgenes de maniobra para algunos de sus países integrantes, en medio de las severas restricciones estructurales en las que operaban, al punto de que si lograban desafiar a sus amos, como en Vietnam, Afganistán o Cuba, lo cierto es que no hacían otra cosa que pasarse de bando.

Al final, sus esfuerzos institucionales, como el llamado grupo de los Países No Alineados, jugaban un ajedrez marginal que, llegado el momento decisivo, por convencimiento o por la fuerza, implicaba un claro alineamiento.

2.2 El fin de la Guerra Fría y el tránsito hacia el NDM

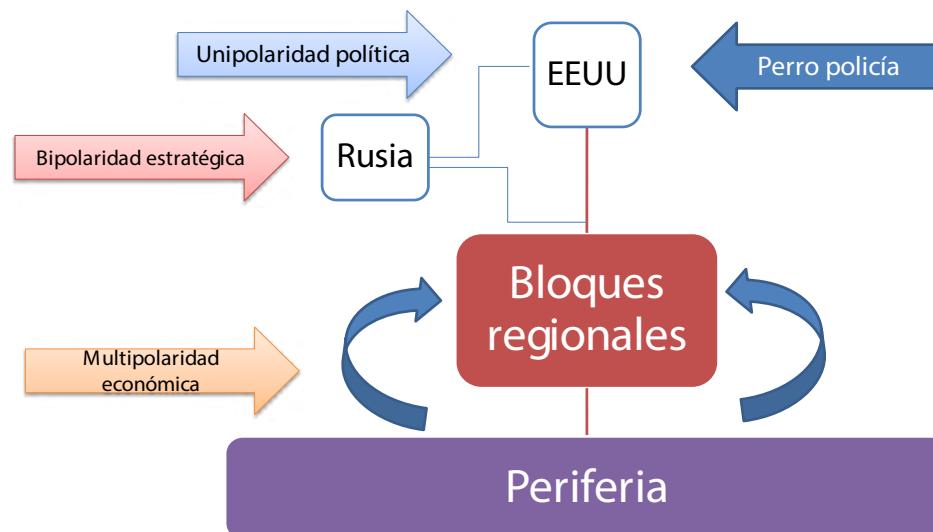
Con la llamada Revolución Democrática de Europa oriental de 1989 y el eventual fin del imperio soviético, este mundo bipolar pasó por una etapa de transición extendida que mostró características transitivas, en efecto, pero que claramente apuntaban en la dirección que llegaría a tomar el NDM. La revolución democrática tuvo como característica particular su empuje desde la sociedad civil de los países de Europa del este “liberado” del socialismo, lo cual tenía como telón de fondo el desgaste económico, cultural y político de las otrora sociedades del bloque soviético (Gunder, 1990).

Naturalmente, el corolario de esta crisis generalizada del mundo socialista fue el fin de su deteriorado centro de poder fundamental: en 1991, el imperio soviético se derrumbó en pedazos, de nuevo mediante una “revolución pacífica”, alimentada por la Perestroika de su último premier, Mijaíl Gorbachov, un conjunto de reformas al sistema que pretendían salvarlo, pero que terminaron detonando su desplome (Zubok, 2007). La implosión del imperio soviético no implicó la caída de todo el socialismo “real”, pues, de hecho, China continental no solo no cayó, sino que con su alianza con Occidente desarrolló su propio modelo, en una suerte de “capitalismo socialista” controlado por el Estado, que lo llevaría hacia el desarrollo industrial y tecnológico avanzado, en tanto Cuba y Corea del Norte seguirían sobreviviendo su subdesarrollo en medio del panteón comunista.

Semejante ruptura del ajedrez mundial creó un vacío de poder transitorio que, desde luego, terminó llenando el jugador ganador de la guerra, los Estados Unidos (Hobsbawm, 1999). Tal y como se aprecia en la figura 3, el verticalismo se mantuvo mediante una *geopolítica unipolar*, en la que EEUU aparece como el ganador de la batalla ideológica; empero, ahora, cual “perro guardián” del mundo, tenía que lidiar con las mucho más calientes guerras nacionales y regionales que eclosionan con el fin del bipolarismo gélido.

Figura 4.

¿Hacia el Nuevo Des(orden) Mundial?: etapa de transición



Nota. Elaboración propia (2024).

Por su lado, Rusia, ahora transitando dramáticamente hacia un capitalismo liberal postergado en su historia, mantiene su preeminencia atómico-militar, por lo que, en este plano, la etapa de transición sigue manteniéndose en un *bipolarismo estratégico* claro, aunque con potencias regionales en ascenso que, eventualmente, mostrarían sus dientes atómicos ante la incrédula mirada de todo el planeta. De esta forma, durante la transición, el unipolarismo político sigue coexistiendo con el bipolarismo estratégico, pues mientras Rusia cruza por el descalabro socioeconómico de desmantelar la planificación central soviética en beneficio del capitalismo liberal ruso, sus arsenales nucleares se mantienen en el tablero, cuando menos como credenciales de que su poder no se había acabado con el fin de la Guerra Fría.

A la larga, la persistencia de esta bipolaridad demostró que el triunfo de Washington sobre Moscú tenía raíces más profundas que lo meramente militar:

De hecho, el poder militar soviético -y el temor que este inspiró en Occidente- por mucho tiempo obscureció la asimetría esencial entre los dos competidores. Simplemente, Estados Unidos era más rico, tecnológicamente mucho más avanzado, militarmente más resiliente e innovador y socialmente más creativo y atractivo. Las limitaciones ideológicas también minaron el potencial creativo de la Unión Soviética, lo que hizo su sistema incrementalmente rígido y su economía derrochadora y tecnológicamente menos competitiva (Brzezinski, 1997, p. 8)⁵

En los albores de este periodo de transición, el perro guardián del mundo ladra por primera vez, con todo su poder tecnológico y militar, cuando Irak decide invadir Kuwait en el Golfo Pérsico. La invasión encabezada por Sadam Husein, dictador iraquí que reclamaba a Kuwait como parte del territorio histórico de su país, fue el movimiento de una nación periférica que buscaba aprovecharse de los torbellinos y vacíos del fin de la Guerra Fría. Estados Unidos no hace esperar al auditorio mundial y con un fuerte golpe de mesa encabeza la “liberación” multinacional del golfo, para proteger “el derecho internacional” en la retórica pública y, desde luego, para sentar cátedra sobre su peso político en la región y el mundo, así como para proteger sus intereses económicos en la muy rica nación petrolera liberada (Hobsbawm, 1998)

Con ambos elementos geopolíticos aparece una *multipolaridad económica* y se gestan bloques de intercambio comercial en un mundo que, ahora, le consiente a la periferia buscar sendas de crecimiento que la frialdad de las antiguas restricciones del viejo orden no permitía. No obstante, no se debe caer en la ilusión de que el poder económico de EEUU, amasado desde que se integró al capitalismo mundial, consolidado durante la primera mitad del siglo XX y amplificado durante la Guerra Fría, se diluye en medio de esta multipolaridad.

De hecho, al finalizar el milenio anterior, las 500 empresas *Fortune* de los Estados Unidos tenían activos totales que superaban en un 160% al Producto Nacional Bruto (PNB) norteamericano y su valor combinado de mercado creció en 121% entre 1992 y 1995. De esta forma, las empresas transnacionales americanas crearon un modelo de producción y distribución de bienes y servicios ampliamente descentralizado en todo el planeta, mientras el control sistémico de esa producción, mediante el acceso a recursos financieros casi ilimitados y al control de la innovación tecnológica, se concentra en un conglomerado pequeño de empresas de sede estadounidense (Salbuchi, 2003)

La multipolaridad, por lo tanto, opera mediante una savia planetaria de recursos (financieros, tecnológicos, humanos, de capital fijo, etc.) que continúa bajo el control norteamericano durante

5 Traducción libre del inglés.

esta etapa, pero que se asienta sobre un conjunto de mercados regionales que afianzan bloques comerciales para fortalecerse internamente, tales como la Unión Europea, América del Norte y Japón, seguido por los tigres asiáticos del lejano oriente (Mora, 2008). De esta forma, durante la transición, el llamado Tercer Mundo parece diluirse en esta economía de bloques económicos con alta concentración de recursos:

Así, económicamente hablando, la economía internacional no puede considerarse más como dividida simplemente entre un Primer Mundo que concentraría la mayor parte del producto industrial, lo mismo que su comercialización, y un Tercer Mundo que estaría ligado al primero como productor de materias primas, pero con un sector industrial apoyado por su mercado interno, por ejemplo, en la sustitución de importaciones (...) Hoy el Tercer Mundo incluye las economías de mayor crecimiento industrial, y la industria más orientada a la exportación. Ya al final de los años ochenta, más del 37% de las importaciones de los Estados Unidos venían del Tercer Mundo y casi un 36% de sus exportaciones iban a este último (Hobsbawm, 1999, p. 9)

Como es lo propio en toda transición histórica, sus características preforman los desarrollos posteriores de etapas más estables. Por eso, durante esta fase ya aparece China popular, poco a poco, como un gran dragón económico, mientras India y Brasil empiezan a despuntar en cuanto a su crecimiento productivo y comercial, aunque no en su desarrollo humano, anclado aún el “tercer mundo” del viejo orden. Por su lado, Europa sueña con la unión que nunca había logrado, EEUU busca consolidar la región norte de “su” continente y Rusia trata de sobrellevar el caos de la transición con sus lazos históricos en la antigua Unión Soviética y Europa oriental. El mundo aparecía *bloqueado*, al estructurarse en bloques económicos regionales nutridos por *capitales apátridas*, que buscan aprovechar el maremágnus del nuevo des(orden) en cierres.

3. La emergencia del Nuevo Des(orden) Mundial

Aún y si los períodos históricos son iterativos y no se pueden definir como si la Historia fuera una ciencia exacta, lo cierto del caso es que la fase de transición de la que hemos analizado sus características generales se puede ubicar entre el fin de la Guerra Fría y el inicio del nuevo milenio, particularmente, el primer lustro. En la presente sección trataremos de desentrañar las características fundamentales del Nuevo Des(orden) Mundial y plantearemos sospechas de investigación para promover futuras investigaciones.

3.1 Grandes tendencias del NDM

Como es lo obvio, el origen del Nuevo Des(orden) Mundial debe rastrearse desde el periodo de transición que se ha elucidado. En esta perspectiva, es posible señalar que este fenómeno tiene su génesis a partir de la crisis ocurrida en el centro de poder heredado más importante del viejo orden, los Estados Unidos. Pronto queda claro que un “resfriado” político, económico o cultural de uno de los grandes poderes del mundo generaría un efecto multiplicador muy rápido en todo el sistema internacional, por causa de las redes de interdependencia compleja que articulan todas sus operaciones (Zurita, Martínez y Rodríguez, 2009)

Los eventos del 11 de setiembre de 2001, en el que un grupo de fundamentalistas islámicos estrellaron aviones en el Centro Mundial de Comercio de Nueva York y en el Pentágono del gobierno estadounidense, y que representaron un claro atentado a la globalización encarnada por el “sueño”

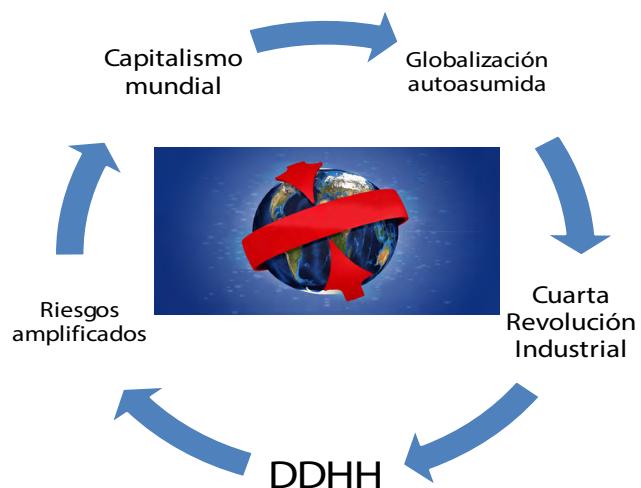
americano, a todas luces, constituye el parteaguas inicial de este NDM. Este acontecimiento, junto con la burbuja bursátil de las empresas de alta tecnología norteamericanas -*Dotcom*⁶-, motivó a la Reserva Federal de ese país a mantener las tasas de interés a la baja, lo que terminó llevando a la economía norteamericana y, con ella, a la de todo el planeta, hacia la burbuja hipotecaria financiera del 2007 y 2008. Así, el exceso de gasto y endeudamiento de los estadounidenses terminó por hacer explotar la burbuja y llevar a la potencia del norte hacia una crisis económica que implicó la quiebra de históricas empresas bancarias de ese país.

Inaugurado el Nuevo Des(orden) Mundial con los eventos mencionados, es importante determinar los cinco procesos empíricamente verificables que parecen definir el NDM contemporáneo, cuestión que se ha resumido en la figura 4 y que parece orquestar la creciente complejidad que hoy se aprecia en el mundo. La *primacía del capitalismo mundializado* es un aspecto que se entroniza en el sistema internacional con el derrumbe estrepitoso de su competencia ideológica y fáctica, el *socialismo soviético*, y con la consolidación de una suerte de “capitalismo dirigido” en China popular, que puso al mundo por la senda de un sistema económico homogéneo, al mejor estilo de las profecías de Marx y Lenin.

La primacía del capitalismo mundial ha venido a modificar la ecuación en las relaciones entre los Estados nacionales y los mercados, pues el mercado global ha tendido a caminar hacia una fuerte desregulación, adobada con la firma de tratados de libre comercio bilaterales y multilaterales en todo el mundo, lo que ha venido a implicar un claro debilitamiento de los Estados frente a ese mercado, cuestión que se traduce en fuertes crisis fiscales por imperio de la reducción de los aranceles entre los países. Este capitalismo, por otro lado, no ha terminado de resolver las enormes desigualdades con las que evolucionó su lógica de acumulación de la propiedad, pues lo que ha traído es una pequeña élite global que no pasa del 1% de la población del planeta que, sin embargo, es poseedora del 50% de la riqueza mundial. Resulta sintomático que para el 2017 se concentra en 8 hombres, la mayoría blancos, los cuales ostentan la riqueza del 50% más pobre de toda la población del orbe (Gabilondo, 2019).

Figura 4.

El Nuevo Des(orden) Mundial: cinco procesos centrales del sistema internacional



Nota. Elaboración propia (2024).

6 Para una revisión general del fenómeno, véase CFI (2016).

Con estos desarrollos se pasó a la etapa de una especie de *globalización autoasumida* en el incesante proceso globalizante por el que ha caminado el mundo desde hace centurias, con el descubrimiento de América (Therborn, 2012). Esta fase de la globalización se caracteriza por el reconocimiento general de la facticidad incontrastada de su realidad, en lo económico, político y cultural, que habla de un mundo realmente integrado que es capaz de observarse a sí mismo, en todas partes, como una unidad en tiempo real: la humanidad ahora sí se siente viviendo en una aldea global, en todo el sentido de la palabra.

La globalización es un aspecto esencial del NDM porque señala claramente el alcance planetario que hoy día representa “vivir” en este mundo. Por ello, su concepto debe ser integral y multidimensional:

la globalización contemporánea constituye el proceso moderno de extensión del espacio socialmente construido en cuyo interior se profundizan y complejizan las relaciones sociales debido a la novedosa relación que establece la sociedad con el tiempo y el espacio. Con el tiempo, a través del carácter simultáneo e inmediato que adquieren las relaciones, y con el espacio mediante los procesos de comprensión espacial y las relaciones que se presentan entre lo local, lo nacional, lo regional y lo global (Mora, 2008, p. 27)

La Cuarta Revolución Industrial (4RI) es la manifestación más reciente de esta globalización autoasumida, la cual corresponde con un proceso disruptivo en lo tecnológico y en los demás aspectos de la vida social que, desde el 2009, aproximadamente, a propósito del inicio del NDM, ha reinventado la forma en que interactuamos entre nosotros y con el mundo que nos rodea. Sin ninguna duda, esta 4RI tiene un impacto integral sobre todos los elementos de la vida individual y colectiva de las sociedades, pues los profundos cambios disruptivos que han traído son realmente gigantescos y apenas empezamos a ver sus efectos concretos (Schwab, 2016)

Biotecnología, robótica, conducción autónoma, Internet de las cosas, nanotecnología, impresión en 3D y, desde luego, inteligencia artificial [IA] son las palabras claves de esta nueva revolución que se impone sobre su homóloga, la tercera, relacionada con las tecnologías de información y las comunicaciones [1975-2008]. Con la emergencia del teléfono inteligente, que nos reconstruye a los humanos en una suerte de “*pre-cyborgs*”, por nuestra relación con este y el entorno que nos rodea, podemos observar su rasgo más notorio en el mundo de la vida cotidiana hasta hoy: somos parte del mundo, no solo de nuestro país o comunidad. A la vez y, a propósito de la IA y la robótica, esta 4RI anuncia un eventual masivo reemplazo de mano de obra humana por su medio (Sanchez-Urán y García, 2020)

Los *riegos amplificados* generados por la modernización reflexiva, que implica la amplia domesticación del mundo natural en manos de la tecnología y la industrialización contemporánea, y que suben un peldaño más con la 4RI, ponen el equilibrio ecológico planetario de cabeza (Beck, 1998). Por primera vez, esta modernización hace del ser humano un “aprendiz de brujo” que es capaz de echar por la borda a la misma civilización, si su hechizo tecnológico e industrial se sale de sus manos: el calentamiento global, y el paso hacia los cada vez más comunes eventos naturales extremos, con horror nos avisan que tal vez hemos traspasado el límite tolerable para el balance del planeta que es nuestro hogar. De esta forma, el NDM es un orden no solo caótico, sino, potencialmente, también catastrófico.

Por último, la emergencia también global de los Derechos Humanos -DDHH- se entroniza en las agendas políticas de los países con temas realmente variados y altamente explosivos, que nos

señala una ruta de discusiones valóricas *postmateriales* que ponen de cabeza los procesos políticos de los países, en diversos aspectos (Inglehart, 2000) religión, sexualidad, nacionalismo, etc. Con el triunfo del capitalismo y la democracia liberal como único procedimiento político aceptable, y con el fortalecimiento de los llamados nuevos movimientos sociales (NMS) en el mundo, se observa un renovado interés de las élites políticas en unos DDHH que superan su enfoque heredado de la Segunda Guerra Mundial.

En efecto, los llamados valores *postmateriales* han tenido particular importancia en el ámbito de los DDHH, pues han alcanzado El Dorado político por medio de los NMS y el sistema institucional de la ONU, sobre todo, por medio de los movimientos feministas, medioambientalistas y los de la comunidad sexualmente diversa (Gabilondo, 2019). Estos han logrado conectar con unos DDHH de “nueva generación” que, apoyados por las Naciones Unidas -sobre todo, por sus tribunales regionales- y por las élites políticas de izquierda de los diferentes países, han ganado importantes batallas políticas y legales como, por ejemplo, el reconocimiento de la protección ambiental como un derecho de salud pública, la entronización del modelo de cuotas y paridad de género en la representación política o la legalización del matrimonio diverso. Como colofón, la ONU viene ganando una mayor cuota de autonomía, sin que ello implique que el realismo político está agotado, desde luego.

Por último, debe señalarse que la importancia de los DDHH en el NDM es patrocinada por la entronización del procedimiento democrático como el modelo político por excelencia de la mayoría de los países del orbe, sobre todo, desde la época de la transición de la posguerra fría ya analizada en este artículo. No obstante, las debilidades del modelo democrático, más procesal que cultural, no dejan una perspectiva muy halagüeña para los sistemas políticos del planeta y, sobre todo, para los ciudadanos de sus países.

En el mundo islámico, por ejemplo, la llamada “primavera árabe” ocurrida entre 2010 y 2012, no es otra cosa que una lucha de base de la ciudadanía de estos países, en contra de las élites autocráticas y abusivas que siempre han sufrido sus pueblos, amparados en la democracia como bandera simbólica de este notable arresto emancipatorio de esas zonas del planeta. No obstante, su éxito ha sido más que moderado en países como Egipto y Túnez, y muy desgarradores con los conflictos vistos en Siria y Yemen (Turner, 2012). Luego del 2012, esta primavera parece apuntar más hacia un “invierno del descontento”, atizado por un retorno hacia el fundamentalismo religioso islámico que deja a la democracia en una situación más que cuestionable.

3.2 El Nuevo Des(orden) Mundial

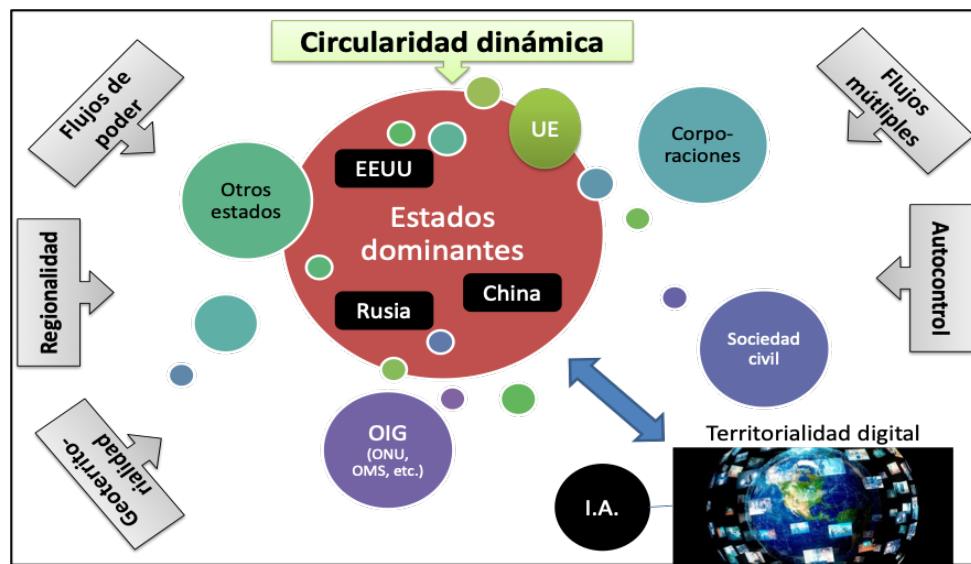
Hablar del Nuevo Des(orden) Mundial es reflexionar sobre hipótesis que solo las nuevas teorías y los datos pueden confirmar o rechazar. En esta perspectiva, tal y como se señala en la figura 6, es posible observar un sistema internacional que tiende a superar el verticalismo heredado de la Guerra Fría, por una circularidad dinámica -como Luhmann (1997b) la vio en el sistema político hace tiempo- en el que se observan tres estados dominantes que marcan los contornos generales del sistema.

De esta forma, el Estado sigue siendo un actor esencial del sistema internacional, pero deja de tener simple *primacía* sobre el resto de los jugadores en el tablero, justamente, porque la complejidad e interdependencia entre todos los factores que lo configuran en una suerte de caos ordenado, ya no les permite semejante estatus. Esto se debe a distintos elementos que se conjugan en este NDM y que apuntan, por un lado, a la existencia paralela una globalización por abajo, en el sentido de que el capitalismo mundial tiende a conectarse con la *individualización* de la sociedad, es decir, la

constitución del individuo como un actor clave de un sistema que tiende a desconectarlo de sus lazos sociales, pero que, por otro lado, lo integra en su tromba globalizadora, en lo económico-comercial, político y cultural, a escala planetaria (Alba, Lins y Mathews, 2015)⁷

Figura 5.

El Nuevo Des(orden) mundial: interdependencia compleja ampliada



Nota. Elaboración propia (2024).

Del unipolarismo político de transición, el NDM se estructura en un *tripolarismo* de estados que, ahora, tienen que compartir poder en el tablero político-estratégico mundial, en una dinámica circular entre ellos. Durante la etapa de transición previa, el perro guardián que representó EEUU y que mordió con fuerza durante la Guerra del Golfo Pérsico, empieza a domesticarse en términos de las nuevas reglas del sistema y en medio de la profunda crisis socioeconómica, política y cultural que vive. Después de las burbujas tecnológica e hipotecaria, así como del atentado del 11 de setiembre, Estados Unidos lucha por recuperar las fuerzas al calor del eslogan “*Make America Great Again*”, mientras otros estados aparecen con potencia en el tablero internacional.

La República Popular de China emerge claramente como el novel gran dragón económico y político del lejano oriente, al convertirse en la nueva fábrica del mundo y al aportar como el nuevo gigante tecnológico del planeta, al punto de pelear con su PIB al otrora incontrastado homónimo norteamericano. Como la emergente superpotencia mundial, China empieza a mover sus piezas en el ajedrez planetario y se convierte en un jugador clave que aumenta poder e influencia en todos los continentes del mundo y, en particular, en América Latina, no sin generar conflictos y desencuentros con EEUU (Zúñiga, 2023).

Este cambio estratégico planetario que, sin duda, representa la más determinante transformación del NDM, desde el punto de vista del peso relativo de las superpotencias dominantes del planeta, es visualizado por los mismos chinos con toda claridad. En el XX Congreso Ideológico del Partido Comunista Chino, celebrado en 2022, las élites de la naciente potencia asiática dejaron en claro que entre 2020 y 2035 ellos apuestan por la modernización socialista, mediante su desarrollo industrial y tecnológico, a la vez que entre ese último año y 2050 no tienen empacho en afirmar que serán una potencia socialista moderna, pujante, desarrollada y civilizada (Vargas y Ramírez, 2023). Queda claro

7 Compárese con Castells (1998) y Beck y Beck-Gernsheim (2003).

que, con el fin del imperio soviético, el socialismo chino afirma que Marx, en la interpretación maoísta de su exégesis, no está del todo muerto.

El viejo imperio ruso, por su parte, parece que no ha abdicado en sus arrestos imperialistas, propios tanto de su etapa zarista, como de la soviética. Una vez que Rusia logra estabilizar su poder económico, luego de consolidar su accidentada transición hacia el capitalismo liberal, ha retomado con nuevos bríos su ancestral tendencia hacia el expansionismo político, justamente, cuando la OTAN trató de poner cerco a Moscú frente a Ucrania, un país clave de los intereses nucleares y estratégicos rusos. La intentona del organismo señalado llevó a Rusia a marcar su territorio mediante una invasión a Ucrania, como su carta de presentación y puño sobre la mesa, para hacerle saber al mundo que el NDM no se trata de un nuevo bipolarismo chino-norteamericano (Chomsky, 2017). En este sentido, los rusos refuerzan relaciones con el mundo árabe y con algunos países contestarios del poder norteamericano en América.

Muy de cerca, pero sin lograr las promesas que el fin de la Guerra Fría parecía depararle, la Unión Europea pulula alrededor de estos tres, al aprovechar la enorme gravedad que su peso económico combinado logra cuajar, pero con un perfil político más acostumbrado de lo que se creía al viejo orden y, por ende, relativamente supeditado a la dinámica de las nuevas tres potencias mundiales. Lo anterior, sin contar con sus muchos problemas internos, sobre todo, la crisis económica por la que ha pasado y la cuestión de los inmigrantes de sus antiguas periferias asiáticas y africanas. El poderío económico de la UE, de esta manera, no logró lidiar con sus propios problemas endógenos, no solo en lo económico, sino en lo político y cultural también, como para colocarse en el tablero global con la fuerza que se pudo haber augurado.

La Unión Europea ha pasado por fuertes crisis económicas que la han llevado por una senda de altibajos en cuanto a su salud regional (Tapia y Astarita, 2011). La crisis de Grecia y, posteriormente, la de Irlanda y Portugal, llevó a la UE por un sube y baja económico que puso en entredicho la salud de su poderosa economía, toda vez que en varios países integrantes la sombra de la crisis no se hizo esperar. Finalmente, el más claro golpe a la UE fue el llamado *Brexit*, la salida del Reino Unido de la unión regional, luego de un referendo celebrado en 2016 y que se hizo realidad en 2021. La mayoría de los análisis económicos sostienen que el Brexit le costará al Reino Unido un crecimiento 4% menor de lo que hubiera logrado dentro de la UE, luego del golpe que representó la caída de un 10,4% de su Producto Interno Bruto en 2020 (Rosas, 2024).

Japón, por su lado, sigue siendo una potencia económica en el mundo, pero mantiene un perfil político bajo que, en lo tocante al NDM, le otorga el estatus de un glamoroso espectador de las circunstancias. Los nipones han vivido problemas económicos de peso desde finales del siglo pasado y los primeros tres lustros del presente, debido a un estancamiento económico que el Estado desarrollista japonés no ha logrado superar, pese a sus esfuerzos, a la vez que la crisis fiscal siguió creciendo (Tapia y Astarita, 2011). De esta forma, aún y si después de la Segunda Guerra Mundial Japón pasó a ser un gigante económico y un enano político-militar, la crisis de su economía, a la par del ascenso de los tigres asiáticos y de la China industrializada, le impidió aprovecharse de su posicionamiento político en el contexto del NDM.

Junto a estos actores clave, aparecen una pléyade de jugadores que ahora tienen un margen de maniobra mayor, al calor de la nueva circularidad dinámica del sistema (Therborn, 2012). Estos jugadores van desde los *organismos intergubernamentales*, comandados por unas Naciones Unidas que hacen de los DDHH su bandera principal; las otras *regiones* del mundo, con sus estados

predominantes que tratan de hacerse oír, como Brasil en Sudamérica, India en Asia o las coreas del lejano oriente; los *organismos de una suerte de sociedad civil internacional* en temas de los más diversos, desde los ambientalistas y feministas, hasta los neonazis o los grupos conspiranoicos y, por supuesto, las *grandes corporaciones* que, al calor de la 4RI, extienden sus operaciones desde las petroleras clásicas hasta Tesla, Amazon y Google, y de paso por los negocios ilegales de la economía criminal.

En este ajedrez internacional múltiple parecen ser los flujos de personas, bienes, servicios, imágenes, poder, comunicación, información y tecnologías, potenciados desde el periodo de transición previo, los que lubrican la dinámica del Nuevo Orden Mundial y, con ello, ponen a funcionar la circularidad dinámica del interior del sistema (Castells, 1997). En medio de todos los pernos y piñones que lo dinamizan, estos flujos nos presentan un nuevo mundo verdaderamente complejo y caótico, solo metaestabilizado por la misma circularidad que enmarca su dinámica.

3.3 ¿Inteligencia artificial en un mundo des(ordenado)?

En desarrollo del NDM va aparejado a un cambio sustantivo que empezamos a presenciar en todo el planeta y que rompe los moldes de la convivencia colectiva y, desde luego, la dinámica misma del sistema internacional: la aparición de la inteligencia artificial (IA) en el contexto de la 4RI. Es un error de bulto suponer que la IA corresponde con un asunto puramente tecnológico de las sociedades actuales pues, como lo hemos hecho ver en este artículo, la 4RI representa un proceso que impacta todos los aspectos de la vida en sociedad (Brynjolfsson, 2014).

En realidad, los cambios tecnológicos que estamos viviendo en el contexto de este NDM tienen una profundidad tal en la vida colectiva del ser humano, que apenas empezamos a ver los primeros esbozos de inteligencia sobre lo que realmente está pasando. Quizá, por el alto contenido tecnológico que, obviamente, involucra a la 4RI y por el agresivo desarrollo de la IA, que nos está haciendo llegar a la ciencia ficción más rápido de lo que pensábamos, se tiende a valorar el asunto en el puro nivel de la técnica.

Una muy interesante aproximación al problema viene de la mano del reciente estudio desarrollado por Mayer-Schönberger y Ramge (2019), investigadores que hablan de una reinención de la economía en la que el dinero empieza a perder importancia como mecanismo de coordinación económica, frente a los datos y la información, lo que hace transitar al mundo de un *capitalismo financiero* -dominante durante los dos últimos siglos- hacia un *capitalismo de datos*. En efecto, durante los últimos dos siglos el dinero ha sido el *medio -o código- funcional* básico del sistema económico y, por lo tanto, un aspecto de primera importancia para la sociedad. Lo anterior, debido al *principio de congruencia* que establece que un cambio en alguno de los ámbitos funcionales de la sociedad, por ejemplo, el económico, de suyo, genera cambios proporcionales en los demás sistemas sociales; por ejemplo, en el *sistema político y su medio funcional, el poder o, el sistema cultural y su medio, el lenguaje* (Jaguaribe, 1972)

De esta forma, es previsible que si el medio esencial del sistema económico del mundo está mutando hacia un *nuevo código funcional*, el llamado *Big Data*, entonces, los cambios en el resto de los sistemas deben ser mucho más que significativos. Lo que hace posible esto no son, necesariamente, los datos o la Internet que los pone a fluir, sino la aparición de la IA que la 4RI permite. Justamente, porque la información que circula en la red tiene la lógica del *Big Data*, solo la IA y el *machine learning* son capaces de procesarlos para hacerlos inteligibles para las personas y, con ello, tiene la cualidad

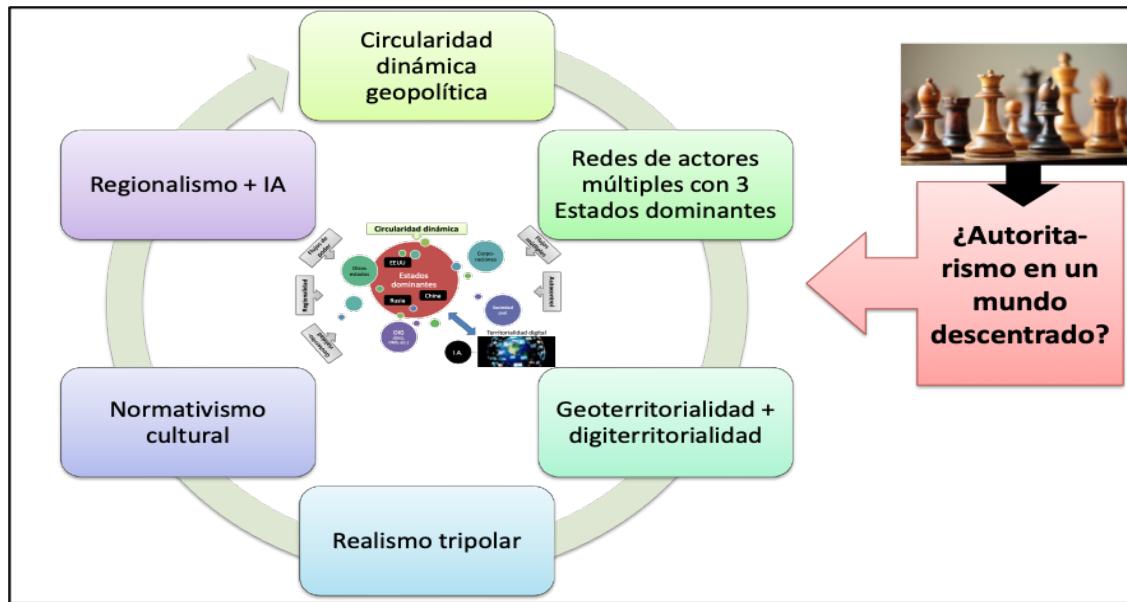
central de reducir una complejidad realmente gigantesca, caótica.

No es este el lugar para discutir semejante cambio con profundidad, pues ello se nos sale ampliamente de la escala. Lo cierto del caso es que mientras los bancos centrales dirigidos por humanos tratan de controlar los caóticos vaivenes de la moneda clásica, la inteligencia artificial detrás del *blockchain* “des-controla” -descentraliza- el flujo de las criptomonedas, que empiezan a competir con el dinero tradicional y los bancos centrales. Así las cosas, este cambio tiene como correlato una transformación fundamental del sistema internacional, a saber, que, de operar en el plano estrictamente espacial, con estas tecnologías empieza a operar en el hiperespacio, por lo que el sistema, también, se digitaliza.

La tesis del *principio de congruencia*, que nos marca el terreno sobre el funcionamiento del cambio estructural, sentencia que la emergencia del capitalismo de datos tenderá a transformar radicalmente los contornos y dinámicas del sistema internacional. Determinar cuáles cambios están operando es trabajo pendiente para los científicos sociales interesados en el tema, empero, por ahora, con base en la figura 6, podemos avanzar la hipótesis de que la vieja *geoterritorialidad* internacional comparte telón con una nueva territorialidad digital, un mundo “paralelo” pero primera importancia, que juega un papel mayúsculo a la par del mundo físico y cuyas conexiones ya empiezan a configurarse hacia una nueva generación de “realidad aumentada”, lo que incluye, desde luego, la realidad internacional misma. Además, con la próxima generación de computadoras cuánticas y los dispositivos incorporados al cuerpo humano para lidiar con este mundo digital paralelo, es previsible que llegue a ser mucho más “real” de lo que creemos.

Figura 6.

El Nuevo Des(orden) Mundial: tendencias generales



Nota. Elaboración propia (2024).

Con semejantes cambios, el NDM aparece en todo su esplendor, por lo que es esencial tratar de establecer sus tendencias generales para empezar a teorizar y comprobar o refutar con datos las hipótesis sospechadas. El NDM parece caracterizarse por una *circularidad dinámica geopolítica* en la que se observa una *red de actores múltiples* que juegan un ajedrez internacional al calor de las

señales de poder que emiten los *tres estados dominantes* del sistema. Este nuevo *realismo tripolar* parece lidiar con un renovado idealismo internacional, ahora con más margen de maniobra en un mundo más descentrado y digitalizado, con un nuevo normativismo cultural articulado alrededor de la defensa de una visión más posmoderna de los DDHH, desde las Naciones Unidas, aspecto que ahora transita hacia una nueva generación de cuestiones que apuntan en diversas direcciones.

Todo este maremágnum de flujos de poder, dinero, mercancías, información, personas, imágenes y datos, evidentemente, se asienta en un *multiporalismo de bloques* que tratan de integrar regiones, sobre todo en lo económico, aún con los criptocapitales provenientes de las élites financieras del mundo, a la vez que se empieza a cristalizar una nueva dinámica compleja entre la *geoterritorialidad* histórica de las relaciones internacionales, y la nueva *digiterritorialidad* en la que la IA empieza a jugar un papel importante.

Reflexiones finales: ¿Y América Latina?

Del NDM no escapa nadie y está claro que América Latina sigue siendo una zona del mundo más supeditada que otras a los vaivenes del sistema internacional. No obstante, debido al cambio que se observa en el nuevo mundo globalizado en el que vivimos, al promover una realidad más descentrada que agita y fomenta la individualización de las personas y los actores colectivos, es posible ver un mayor margen de autonomía entre todos los actores que participan de su dinámica: personas, estados, corporaciones, organismos internacionales y sociedad civil.

Esto se debe a que el sistema internacional es más complejo e interdependiente en los procesos sociales que dan vida a sus estructuras y que, ahora, se ven lubricados por las tecnologías de la 4RI y, en particular, por una inteligencia artificial que, a través de los teléfonos móviles, es capaz de conectar y desconectar a los individuos del sistema al planeta entero, según sus preferencias y los intereses de los demás,

Así las cosas, en el contexto del NDM para América Latina existen oportunidades que debe aprovechar y amenazas que debe combatir. Entre las oportunidades, la descentralización que ofrece el realismo político tripolar permite al continente negociar en un tablero con más actores y, por lo tanto, desarrollar una mayor diversificación de sus relaciones con el resto del planeta y con las potencias que tienen más peso. Además, el mundo digital le abre puertas importantes para promover sus economías, sus relaciones políticas y sus intercambios culturales, ya que con la IA este mundo se vuelve más accesible para los diferentes agentes que desean aprovecharse de sus bondades, al auxiliar a los tomadores de decisiones en la reducción de complejidad creciente y caótica.

Entre las amenazas más importantes, este mundo descentrado también abre espacios para que los agentes nocivos prosperen en las actuales circunstancias. Por ejemplo, el crimen organizado tiene en las nuevas tecnologías una ventana para promover sus actividades ilícitas, desde el tráfico de drogas, la trata de personas o la explotación sexual infantil. Asimismo, regímenes autoritarios en nuestro continente y en otras latitudes pueden desarrollar sus posiciones antidemocráticas con más facilidad, por los mayores niveles de autonomía que puedan llegar a tener frente a la opinión pública y los medios de comunicación tradicionales y por el juego de actores más diversificado que existe.

De hecho, desde el punto de vista de la democracia, algunos cuestionan las tendencias cada vez más autoritarias de los actores del sistema internacional, quizás como reacción a un mundo

crecientemente descentrado: empiezan a pulular los populismos autoritarios en los sistemas políticos y las luchas culturales por imponer una visión de mundo incontrastada se vuelve la tónica, en tanto la misma tecnología, apalancada por la IA, parece promover la concentración de poder, información y dinero en el nuevo tablero digital del capitalismo de datos.

Está claro que nos enfrentamos a desafíos imponentes para las próximas décadas, no solo en Latinoamérica, sino en todas las regiones del mundo. Cómo se reflejará el crisol de todos estos componentes en el mundo que veremos ascender en los años venideros, nos presenta escenarios que nos generan interés y ansiedad de cara a los análisis que estaremos obligados a realizar. Habrá que esperar una mayor calma histórica para llegar a conclusiones más cristalinas.

Referencias

- Alba, C., Lins, G. y Mathews, G. (2015). *La globalización desde abajo. La otra economía mundial*. Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U., y Beck-Gernsheim, E. (2003). *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós.
- Beyme, K. V. (1994). *Teoría política en el siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad*. Madrid: Alianza.
- Brynjolfsson, E. (2014). *The Second Machine Age. Work, Progress and Prosperity in the Time of Brilliant Technologies*. London: W. W. Norton & Company.
- Brzezinski, Z. (1997). *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 3. El fin del milenio*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2. El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.
- Castoriadis, C. (1989). *La institución imaginaria de la sociedad. El imaginario social y la institución (Vol. II)*. Barcelona: Tusquets Editores.
- CFI. (2016). CFI. CFI Education Inc. <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/career-map/sell-side/capital-markets/dotcom-bubble/#:~:text=The%20dotcom%20bubble%20crash%20was,sector%2C%20as%20it%20was%20inevitable>
- Chomsky, N. (2017). *¿Quién domina al mundo?* Barcelona: Ediciones B.
- Del Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (2017). *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.

Feyerabend, P. (1981). *Tratado contra el método*. Madrid: Tecnos.

Gabilondo, J. (2019). *Globalizaciones. La nueva Edad Media y el retorno de la diferencia*. Madrid: Siglo XXI.

García, P. (2021). *Otra globalización: hacia una gobernanza política multilateral*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gunder, F. (1990). La Revolución de Europa Oriental de 1989. *Nueva Sociedad*, (108), 60-74.

Hobsbawm, E. (1998). *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo Mondadori S.A.

Hobsbawm, E. (1999). Primer mundo y tercer mundo después de la Guerra Fría. *Revista de la Cepal* (67), 7-14.

Inglehart, R. (2000). Globalization and Postmodern Values. *Washington Quarterly*, 23(1), 215-228.

Jaguaribe, H. (1972). *Sociedad, cambio y sistema político*. Buenos Aires: Paidós.

Luhmann, N. (1997a). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona / México / Santiago de Chile: Anthropos / Universidad Iberoamericana / Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Luhmann, N. (1997b). *Teoría política en el Estado de bienestar*. Madrid: Alianza.

Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Barcelona / México / Bogota: Anthropos / Universidad Iberoamericana / Pontificia Universidad Javeriana.

Mayer-Schönberger, y Ramge, T. (2019). *La reinención de la economía. El capitalismo en la era del Big Data*. Madrid: Turner Publications S.L.

Mora, A. (2008). *Globalización y política. Aproximación al Estado y el nuevo (des)orden global*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Ribera, R. (2006). La Guerra Fría. Breves apuntes para un debate. *Realidades. Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades* (110), 637-663.

Rojas, D. (2004). La historia de las relaciones internacionales: de la historia inter-nacional a la historia global. *Historia Crítica*, 1(27), 153-167. <https://doi.org/10.7440/histcrit27.2004.08>

Rojas, F. (1990). *Política exterior de la Administración Arias Sánchez*. San José: FLACSO.

Rosas, P. (2 de Julio de 2024). *4 formas en las que Reino Unido cambió con el Brexit (el tema del que no se ha hablado en la campaña electoral)*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/articles/crgrlqvx8n7o>

Salbuchi, A. (2003). *El cerebro del mundo: la cara oculta de la globalización*. Bogotá: Editorial Solar.

Sanchez-Urán, Y., y García, N. (2020). *Robótica y Transformación del Empleo*. Universidad Complutense de

- Madrid. <https://docta.ucm.es/bitstreams/61c81e40-7b83-4db6-9f60-6af31384de8/download>
- Schwab, K. (2016). *The Forth Industrial Revolution*. Geneva, Switzerland: World Economic Forum.
- Silva, J. (1976). *Política y bloques de poder: crisis en el sistema mundial*. México: Siglo XII.
- Tapia, J. y Astarita, R. (2011). *La Gran Recesión y el capitalismo del siglo XXI*. Madrid: Editorial Los Libros de la Cararata / Centro de Educación para la Paz.
- Therborn, G. (2012). *The World. A Beginner's Guide*. Polity Press.
- Turner, B. (2012). La ciudadanía árabe: la Primavera Árabe y sus consecuencias no intencionales. *Sociología Histórica*, (1), 29-53.
- Van Eijnatten, F. (2004). Chaordic Systems Thinking. Chaos and complexity to explain human performance management. *The Learning Organization*, 1-35. <https://www.researchgate.net/publication/235268797>
- Vargas, J.-P. y Ramírez, M. (2023). *El siglo de China: cuando el liderazgo importa. ¿El siglo chino? Política, geopolítica y transformación nacional*. Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Zapata, A. (2014). *Un mundo incierto. Historia universal contemporánea*. Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Zubok, V. (2007). El imperio fallido. La Unión Soviética durante la Guerra Fría. Moscú: Titivillus.
- Zúñiga, C. (2023). China y Centroamérica de cara al mundo del siglo XXI. En J.-P. Vargas, J. Murillo, y D. Chavarría, *¿El siglo chino? Política, geopolítica y transformación nacional*. Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Zurita, J., Martínez, J. y Rodríguez, F. (2009). La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México. *El Cotidiano*, 17-27.
- Zurita, M. (27 de Agosto de 2007). La Guerra Fría en el marco de las Relaciones Internacionales. SEDICI. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/153764>

La IA y el proceso de innovación tecnológica de la gestión aeroportuaria en el contexto de la globalización como factor de integración centroamericana

The AI and the technological innovation process of airport management in the context of globalization as a factor of Central American integration

Julius Grant Johnson¹ 

Recibido: 8 de abril del 2024 / Aceptado: 27 de enero del 2025 / DOI: 10.35485/rcap88_5

Como citar:

Grant, J. (2025). La IA y el proceso de innovación tecnológica de la gestión aeroportuaria en el contexto de la globalización como factor de integración centroamericana. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 88, 78-93. DOI: 10.35485/rcap88_5

Resumen

La globalización ha transformado drásticamente la forma en que las naciones interactúan y desarrollan sus economías. En este contexto, la gestión eficiente de los aeropuertos se ha vuelto crucial, no solo para la conectividad internacional, sino también para la integración regional. La Inteligencia Artificial (IA) emerge como una herramienta fundamental en este proceso, facilitando la innovación tecnológica y promoviendo una gestión aeroportuaria más eficiente. Este estudio analiza cómo la IA está influyendo en el proceso de innovación tecnológica en la gestión aeroportuaria, especialmente en el contexto de la integración centroamericana.

La IA es una tecnología emergente y disruptiva que ha demostrado su eficacia en diversos campos, incluyendo la gestión aeroportuaria. La modernización de la gestión aeroportuaria es vital para garantizar la eficiencia y sostenibilidad de la industria aeronáutica, especialmente en el contexto de la globalización. En la región centroamericana, la integración y competitividad son esenciales para el desarrollo económico y social sostenible. La gestión aeroportuaria es una actividad compleja que implica múltiples procesos, desde la seguridad de los pasajeros, el control del tráfico aéreo, la gestión de la carga y la gestión del mantenimiento de infraestructuras, entre otros. La implementación de tecnologías emergentes, como la IA, puede aportar soluciones innovadoras para abordar los desafíos

¹ Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José, Costa Rica. Docente de la Universidad de Panamá, desde 2008 hasta el presente. Director Nacional del Ministerio de Desarrollo Social, 2000-2004. Director Administrativo y Director General Encargado (marzo 2000) de la Autoridad de Aeronáutica Civil en Panamá, 1999-2000. Miembro Directivo del Colegio Nacional de Administradores Públicos de Panamá. Email: julius.grant.johnson_e@icap.ac.cr

que plantea la complejidad del sector.

En el contexto actual de globalización y economía global, la IA puede ser una herramienta para mejorar la eficiencia y competitividad de la gestión aeroportuaria en Centroamérica. La integración de tecnologías innovadoras, como la IA, puede ser un factor clave para mejorar la calidad del servicio y aumentar la satisfacción del cliente. Los gobiernos y las entidades involucradas en la gestión aeroportuaria deben considerar seriamente la implementación de estas tecnologías como parte de sus planes de modernización, para lograr una gestión aeroportuaria sostenible, eficiente y competitiva en la región centroamericana.

Palabras clave: INTELIGENCIA ARTIFICIAL, INNOVACIÓN, GERENCIA AEROPORTUARIA, GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN, DISRUPCIÓN.

Abstract

Globalization has dramatically transformed the way nations interact and develop their economies. In this context, efficient airport management has become crucial, not only for international connectivity, but also for regional integration. Artificial Intelligence (AI) emerges as a fundamental tool in this process, facilitating technological innovation and promoting more efficient airport management. This paper will analyze how AI is influencing the process of technological innovation in airport management, especially in the context of Central American integration.

AI is an emerging and disruptive technology that has proven its effectiveness in various fields, including airport management. The modernization of airport management is vital to guarantee the efficiency and sustainability of the aeronautical industry, especially in the context of globalization. In the Central American region, integration and competitiveness are essential for sustainable economic and social development. Airport management is a complex activity that involves multiple processes, from passenger safety, air traffic control, cargo management and infrastructure maintenance management, among others. The implementation of emerging technologies, such as AI, can provide innovative solutions to address the challenges posed by the complexity of the sector.

In the current context of globalization and global economy, AI can be a tool to improve the efficiency and competitiveness of airport management in Central America. The integration of innovative technologies, such as AI, can be a key factor in improving service quality and increasing customer satisfaction. Governments and entities involved in airport management must seriously consider the implementation of these technologies as part of their modernization plans, to achieve sustainable, efficient, and competitive airport management in the Central American region.

Keywords: ARTIFICIAL INTELLIGENCE, INNOVATION, AIRPORT MANAGEMENT, GLOBALIZATION, INTEGRATION, DISRUPTION.

Introducción

Los aeropuertos son motores de desarrollo económico y puertas de acceso a la economía global. En los países de nuestro entorno la gestión de los aeropuertos se realiza de forma individual, “pero se dan situaciones muy distintas en cuanto a la propiedad del suelo e instalaciones, desde la pública a la privada, pasando por distintas fórmulas mixtas en donde el gobierno permite al sector privado la

concesión de la terminal aeroportuaria." (Grant, 2018, p.40)

Ante un escenario de cambios frecuentes se hace necesario un modelo de gestión aeroportuaria que esté acorde con las exigencias de la globalización debido a los factores tales como: Capacidad de adaptabilidad de la gestión aeroportuaria al mercado. Distorsiones derivadas de las subvenciones cruzadas desde los aeropuertos con excedentes de explotación hacia aquellos que son deficitarios pero que deben mantenerse operativos por consideraciones de servicio público. Insuficiencia de los recursos financieros generados por el conjunto del sistema. Utilización de tasas, en lugar de precios, como contraprestación de los servicios aeroportuarios. Y la multifuncionalidad de gestión aeroportuaria, provisión de servicios y regulación en un mismo ente. (Grant, 2018)

El objetivo del artículo es analizar cómo la inteligencia artificial y las tecnologías innovadoras están mejorando la gestión aeroportuaria en Centroamérica, evaluando su impacto en la eficiencia operativa, la experiencia del pasajero y la sostenibilidad, así como su rol en la integración regional dentro del contexto de la globalización.

La gestión aeroportuaria enfrenta desafíos significativos en un mundo interconectado, donde la necesidad globalización impulsa la eficiencia, seguridad y sostenibilidad. En este contexto, la inteligencia artificial y el proceso de innovación tecnológica emergen como un motor clave para la innovación tecnológica, transformando los procesos tradicionales y ofreciendo soluciones avanzadas. Este artículo al explorar estos escenarios busca mejorar la gestión aeroportuaria en Centroamérica, una región donde la integración económica y logística crucial para competir en el escenario global.

La metodología aplicada en este documento combina la revisión bibliográfica en torno al análisis de literatura existente sobre IA y gestión aeroportuaria. Se pasa revista al estudio de caso para la evaluación de aeropuertos específicos en Centroamérica que han implementado tecnologías innovadoras. El documento contempla el análisis comparativo de prácticas y resultados entre diferentes aeropuertos para identificar tendencias y mejores prácticas; y por último se presentan entrevistas a fin de contar con la recopilación de información de expertos en gestión aeroportuaria y tecnología.

En la actualidad, la globalización ha intensificado la interconexión económica, social y cultural entre las naciones, lo que ha llevado a un aumento significativo en la movilidad internacional de personas y mercancías. Este fenómeno ha colocado a los aeropuertos en el centro de las dinámicas globales, convirtiéndolos en nodos clave para la conectividad y la competitividad económica de las regiones. En este contexto, la gestión aeroportuaria enfrenta presiones crecientes para adaptarse a las demandas como el aumento del tráfico aéreo, la necesidad de sostenibilidad, la seguridad operacional y la mejora de la experiencia del usuario.

La región centroamericana, compuesta por países con economías en desarrollo, se encuentra en un punto crítico aprovechar para la globalización como un motor de integración económica y logística. Sin embargo, enfrenta desafíos importantes, como la modernización de infraestructuras aeroportuarias, la implementación de estándares internacionales y la adopción de tecnologías avanzadas. En este marco, la inteligencia artificial se posiciona como una herramienta transformadora, capaz de optimizar procesos clave como la gestión del tráfico aéreo, la seguridad, la logística y el servicio al cliente.

A nivel global, la IA ha demostrado su potencial en aeropuertos como el de Changi en Singapur y el de Schiphol en Ámsterdam, donde se han implementado soluciones innovadoras que incluyen sistemas de reconocimiento facial para el embarque, análisis predictivo para la gestión del tráfico aéreo

y chatbots que mejoran la atención a la clientela. (Accenture, 2023). En contraste, en Centroamérica, la adopción de estas tecnologías aún limitada es limitada, pero su incorporación se encuentra en un para fortalecer la integración regional y mejorar la competitividad de la región en el mercado global.

1. La gestión aeroportuaria en la Globalización

Los aeropuertos son puertas de entrada y salida para el comercio, el turismo y las relaciones internacionales. En un mundo globalizado, la eficiencia y la seguridad en la gestión de estos nodos de transporte son fundamentales para garantizar el flujo de bienes y personas a nivel mundial. Además, los aeropuertos desempeñan un papel crucial en la conectividad regional, fomentando la integración económica y social entre los países.

La gestión aeroportuaria es el proceso de administrar, coordinar y supervisar todas las actividades relacionadas con la operación de un aeropuerto, incluidas las operaciones aéreas, la seguridad, la infraestructura terrestre y las instalaciones para pasajeros y carga, se refiere al conjunto de actividades, prácticas y responsabilidades asociadas con la administración y operación de aeropuertos.

El Consejo Internacional de Aeropuertos, (ACI) por su nombre en inglés, Airports Council International, es una organización global que representa los intereses de los aeropuertos en todo el mundo. Esta organización con sede en Montreal, Canadá, fundada en 1991 por la fusión de varias asociaciones previas actualmente es la principal organización profesional cuyo fin es la unificación de todos los equipos aeroportuarios del Mundo. Según la ACI, la gestión aeroportuaria incluye la planificación estratégica, el desarrollo de infraestructuras, la seguridad operativa, la gestión de recursos humanos, la gestión de la experiencia del pasajero, la sostenibilidad ambiental y la maximización de los ingresos no aeronáuticos. (ACI, 2024)

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), organismo especializado de las Naciones Unidas responsable de las normas y recomendaciones para la aviación civil internacional, establece que la gestión aeroportuaria implica la planificación y ejecución de políticas, procedimientos y recursos para garantizar la seguridad, la eficiencia y la regularidad de las operaciones aeroportuarias. (OACI_Anexo_14, 2016)

2. La IA y el proceso de innovación tecnológica

La revolución tecnológica ha introducido una amplia gama de herramientas innovadoras en la gestión aeroportuaria. La IA, en particular, ha ganado protagonismo debido a su capacidad para procesar grandes cantidades de datos, prever patrones y optimizar procesos. Mediante algoritmos de aprendizaje automático y técnicas de análisis predictivo, la IA puede mejorar la seguridad, la eficiencia operativa y la experiencia del usuario en los aeropuertos.

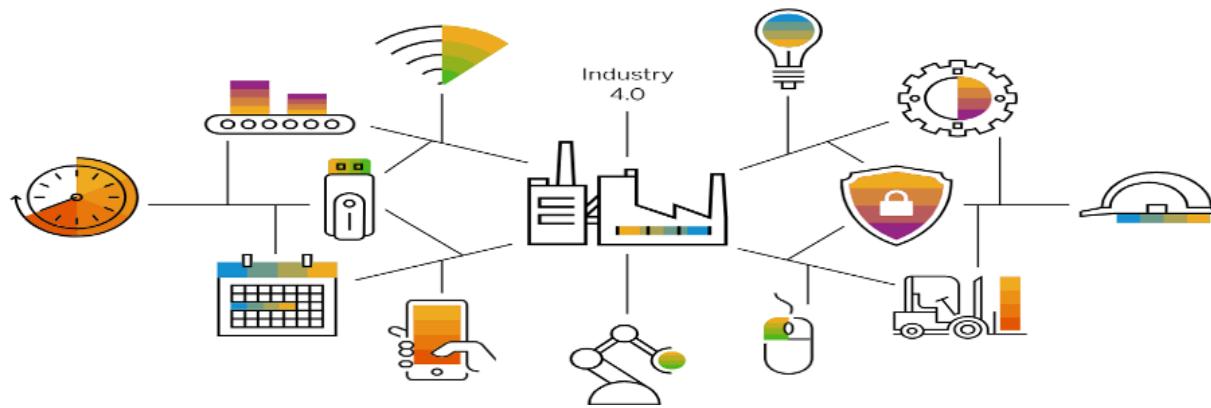
El tema Inteligencia Artificial evoca expectativas futuristas por tratarse de la tecnología de última generación de impresionante impacto en el presente, sin embargo, muchos desconocen que este concepto se remonta a una labor realizada en la Segunda Guerra Mundial cuando el matemático Alan Turing logró estudiar e interpretar la máquina de cifrado nazi llamada Enigma, motivación necesaria para años después llegar a plantear la pregunta: “¿Pueden pensar las máquinas?” Turing (1950) en su artículo Computing Machinery and Intelligence, esboza la interrogante que en la actualidad

constituyen el objetivo y la visión fundamental de la IA. (p.433)

En relación con la interrogante en torno a la IA, Turing sostiene que “la IA es una combinación de algoritmos planteados con el propósito de crear máquinas pensantes, o al menos que imiten las funciones de los seres humanos (aprender, razonar y tomar decisiones)” (Turing, 1950, p.454). El mismo Turing nos ilustra en este sentido al plantear a los algoritmos como la secuencia de pasos finitos bien definidos orientados a resolver un problema o darle solución a una o varias tareas.

En la actualidad la IA involucra la simulación de procesos de inteligencia humana por parte de máquinas, particularmente sistemas informáticos 4.0. Cabe explicar que un sistema informático 4.0 es una infraestructura digital altamente avanzada que se integra con los principios de la Industria 4.0. “La industria 4.0 consiste en la organización de los procesos de producción fundamentados en la tecnología y los dispositivos que se comunican entre sí de manera autónoma a lo largo de la cadena de valor.” (Universidadeuropea, 2022, párr.2) (ver Figura 1)

Figura 1
Industria 4.0



Nota. Soluciones de SAP para la Industria 4.0.

La integración de IA en sistemas informáticos 4.0 implica la capacidad de estas máquinas para simular una variedad de procesos de inteligencia humana, lo que les permite realizar tareas que anteriormente solo podían ser realizadas por humanos. Conseguir que una máquina piense, razona y decida al igual o mejor que la especie humana, es uno de los objetivos más ambiciosos que se ha planteado la ciencia.

La industria aeronáutica es un excelente ejemplo de Industria 4.0, ya que se beneficia de grupos aerodinámicos que permiten la colaboración y comunicación entre varias empresas involucradas en la construcción de componentes para aviones y en su aeronavegabilidad, es decir en la capacidad que tiene una aeronave para operar en condiciones seguras. (UniversidadEuropea, 2022)

Las complejidades propias de las empresas de servicio de transporte aéreo tanto de carga como de pasajeros demandan de permanentes actualizaciones, debido a las tareas y funciones del aeropuerto que precisan de infraestructuras especializadas y de constante inversión en innovación y tecnología en el contexto de una gestión aeroportuaria adecuada y fiable para la robustez del sistema.

En este sentido la IA ya está siendo considerada en aeropuertos de Europa y Asia como el

aeropuerto internacional Changi en Singapur, el aeropuerto internacional DXB de Dubái, el aeropuerto internacional de Pekín-Daxing y el aeropuerto internacional de Ámsterdam-Schiphol de Países bajos para hacerle frente a la avalancha de viajeros y la creciente demanda de atención como de requerimientos operativos, tarea que le compete a la gestión aeroportuaria.

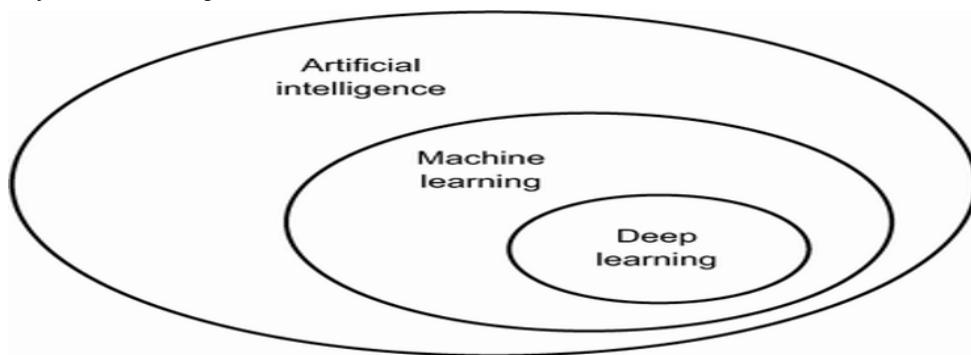
La IA “es la habilidad de una máquina de presentar las mismas capacidades que los seres humanos, como el razonamiento, aprendizaje, la creatividad y la capacidad de planear” (Europarl, 2020, párr.1).

El Banco Interamericano de Desarrollo en el libro, documento de reflexión y propuesta de actuación, titulado Inteligencia Artificial, gran oportunidad del siglo XXI publicado en 2020, destaca que el concepto IA “es un término que engloba aquellos sistemas informáticos capaces de detectar su entorno, pensar, aprender y tomar decisiones en función de las entradas que reciben y sus objetivos” (Iglesias et al, 2020, p.7).

La IA funciona a través de la implementación de algoritmos inteligentes y técnicas informáticas, los cuales permiten que la máquina o artificio aprenda de los datos que le son suministrados, y mejore su rendimiento a medida que se retroalimente o expone a más información. (HubSpot, 2023)

En este proceso de aprendizaje algorítmico la IA aplica la inteligencia profunda (*Deep learning*) como nervio motor del aprendizaje automático, también el (*Machine learning*) para ir generando conocimientos en función de datos, y posteriormente de su propia experiencia, por lo que el *deep learning* está inmerso en el *machine learning* y ambas en la IA como se puede apreciar en la figura 2.

Figura 2
Entorno de aprendizaje de la Inteligencia Artificial



Nota. François Chollet, “What is deep learning?”

Alan Turing (1950) dejó sentado que la IA “necesita datos para construir su inteligencia”, tanto inicialmente como posteriormente y de forma continua. Cuantos más datos pueda acceder un sistema de IA, más podrá aprender y, por lo tanto, más precisos y eficientes serán sus resultados.

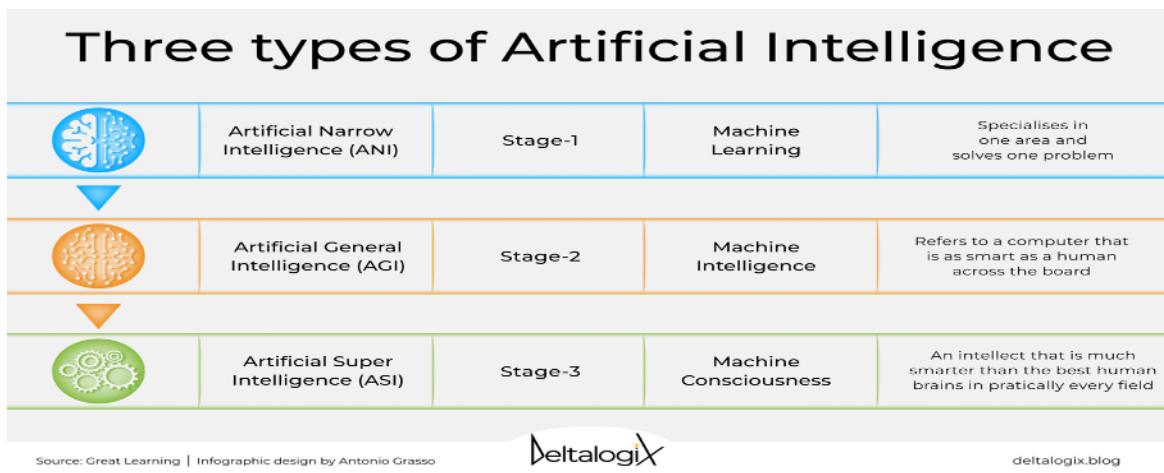
A medida que la IA aprende más, necesita menos intervención humana para controlar los procesos y monitorear las máquinas; y es en este entorno en donde la IA da cabida a procesos de aprendizaje infinito. Estos procesos incluyen el razonamiento, la resolución de problemas, la percepción y la comprensión del lenguaje.

La IA se puede clasificar en tres tipos amplios modos de usanza (ver Figura 3), a saber: estrecha (Narrow AI [ANI]), fuerte o general (General AI [AGI]) y la super inteligencia artificial (Artificial super

intelligence [ASI]). (Thaichon y Quach, 2023)

Figura 3

Tres tipos de la Inteligencia Artificial.



Nota. Antonio Grasso, "Great Learning"

La IA estrecha (ANI) está diseñada para realizar una tarea específica (verbigracia: reconocimiento facial o búsquedas en Internet), ésta resuelve problemas precisos como navegación GPS, búsqueda web basada en palabras clave, Siri de Apple, Alexa de Amazon, Cortana de Microsoft, Watson de IBM y otros asistentes virtuales, software de reconocimiento de imagen, herramientas de mapeo y predicción de enfermedades, fabricación de robots, fabricación de drones, filtros para correos electrónico basura, "spam", monitoreo de redes sociales para contenido peligroso, recomendaciones para búsquedas por internet o sugerencias de contenido de marketing basadas en los intereses detectados de mirar/escribir/escuchar/comprar, etc. (Naudé y Dimitri, 2020)

La IA general (AGI) se utiliza en mayores complejidades, como se aprecia en el quehacer aeroespacial, en la ayuda a los médicos a diagnósticos completos de enfermedades o permitir a los usuarios interactuar dinámicamente con dispositivos de asistencia personal como Siri, Alexa, autos, edificios o casas inteligentes, el desarrollo de vehículos autónomos. "Inclusive sistemas de recomendación en la industria financiera, las evaluaciones de riesgo crediticio, el comercio algorítmico, hasta la detección de fraudes y en el entorno aeronáutico, con aeronaves autónomas, pilotos automáticos y en el control del tráfico aéreo." (AERTEC, 2023, párr.5)

La ASI o super inteligencia artificial es la etapa en donde las máquinas se vuelven conscientes de sí mismas, crean su propio lenguaje y superan la capacidad de la inteligencia y la habilidad humana. Además de replicar la inteligencia multifacética de los seres humanos la ASI busca optimizar en todo lo que hacemos; matemáticas, ciencias, deportes, arte, medicina, hobbies, relaciones afectivas. La ASI tiene como norte el aprendizaje infinito con una mayor memoria y una capacidad más rápida para procesar y analizar datos, estimulando las capacidades de toma de decisiones y resolución de problemas. Se trata de máquinas o seres superinteligentes conscientes de sí mismos, capaces de ideas como la autoconservación. Hoy día se estudia el impacto que esto tendrá en la humanidad, nuestra supervivencia y nuestra forma de vida.

3. La IA en la gestión aeroportuaria

La aplicación de la IA junto con la robótica desde 2016 vienen ganando terreno en el ámbito de la gestión de aeropuertos, en donde se aprecia que su implementación llena las expectativas de usuarios, clientes y del personal responsable de la gestión aeroportuaria, desde las interacciones online personalizadas y la inteligencia de marketing hasta la administración de ingresos y el precio de los billetes. (Monge, 2019, p.110)

La gestión de aeropuertos comprende el conjunto de actividades necesarias para que el movimiento de pasajeros y la carga a través de las instalaciones aeroportuarias cumpla con los tres requisitos fundamentales del transporte aéreo, a saber: seguridad, eficiencia y regularidad.

Los aeropuertos para completar sus tareas hacen frente a niveles de rendimiento parciales o fallos que pueden conducir a una degradación gradual del comportamiento global, por lo tanto, se requiere de una gestión adecuada y fiable para la robustez y eficiencia del sistema. Es aquí en donde cobra mayor importancia la IA.

Evidentemente, en la gestión de aeropuertos ante el manejo de la incertidumbre y la optimización del rendimiento para el aprendizaje predictivo, propio de la IA, hace uso de métodos basados en la programación dinámica adaptativa y aprendizaje por refuerzo buscando optimizar la administración aeroportuaria y las aerolíneas con respecto diversas necesidades, entre ellas la programación de los tiempos de rotación de aeronaves y equipos de las aerolíneas. (Rodríguez, 2019, p.200)

Según estudios sobre tecnologías disruptivas en el ámbito aeroportuario y portales de aviación aeronáutica como Aviación Digital (2023), la IA se utiliza en la gestión de aeropuertos de diversas formas a saber:

1. Gestión del tráfico aéreo en las torres de control del aeropuerto: La IA se utiliza para optimizar y gestionar el tráfico aéreo en los aeropuertos. Los sistemas de IA pueden analizar grandes cantidades de datos en tiempo real, información meteorológica, rutas de vuelo, horarios de llegada y salida de los aviones, y tomar decisiones para minimizar los retrasos y mejorar la eficiencia de las operaciones aéreas.

2. Seguridad y detección de amenazas: Los sistemas de IA se utilizan para detectar amenazas y mejorar la seguridad en los aeropuertos. Por ejemplo, se pueden utilizar algoritmos de aprendizaje automático para analizar imágenes de cámaras de seguridad y detectar comportamientos sospechosos o identificar objetos peligrosos en los equipajes. La tecnología de reconocimiento facial basada en IA puede utilizarse para mejorar la seguridad y la detección de amenazas en los aeropuertos. Consiste en capturar imágenes faciales de pasajeros y cotejarlas con imágenes almacenadas en una base de datos de seguridad para identificar a personas sospechosas.

3. Gestión de equipajes: La IA se utiliza en la gestión de equipajes para mejorar la eficiencia y reducir los errores. Los sistemas de IA pueden rastrear y clasificar los equipajes de manera automática, lo que ayuda a agilizar el proceso de manejo de equipajes y reducir la posibilidad de pérdidas o errores en la entrega. Ejemplo: Los sistemas de gestión de equipajes basados en IA pueden ayudar a mejorar la eficacia y precisión de la gestión de equipajes en los aeropuertos. Uno de estos sistemas es el *Baggage Reconciliation System* (BRS), que utiliza algoritmos de aprendizaje automático para emparejar el equipaje con el pasajero.

4. Asistencia al cliente: Los chatbots y sistemas de atención al cliente basados en IA se utilizan

en los aeropuertos para brindar información y asistencia a los pasajeros. Estos sistemas pueden responder preguntas frecuentes, proporcionar información sobre vuelos, horarios de llegada y salida, y ayudar a los pasajeros a encontrar su camino dentro del aeropuerto.

5. Mantenimiento predictivo: La IA se utiliza para el mantenimiento predictivo de las aeronaves en los aeropuertos. Los sistemas de inteligencia artificial pueden analizar datos de sensores y registros de mantenimiento para predecir posibles fallas o problemas en los aviones, lo que permite programar el mantenimiento eficientemente reduciendo tiempos y posibles riesgos.

4. El proceso de innovación tecnológica en el contexto de la globalización

El proceso de innovación tecnológica en el contexto de la globalización y la integración centroamericana se destaca por su importancia estratégica para abordar los problemas específicos y comunes que afectan a la región. Se ha identificado que las capacidades institucionales y de producción adquiridas en varios países centroamericanos como Costa Rica y Panamá, promueven la integración tecnológica e innovación.

La formación de redes emergentes impulsadas por políticas nacionales, instituciones de educación superior, centros de investigación y agentes productivos regionales contribuye a crear un entorno propicio para la innovación. Además, se enfatiza la necesidad de una mayor cooperación regional para el desarrollo de infraestructura física, innovación, ciencia y tecnología, así como la integración económica. En este sentido, se aboga por fortalecer las capacidades regionales para cumplir con estándares internacionales, fortalecer la institucionalidad, y promover un trabajo coordinado basado en análisis costo-beneficio para potenciar la integración tecnológica y la innovación en Centroamérica.

La integración centroamericana, impulsada por la innovación tecnológica en el contexto de la globalización requiere un compromiso político firme, inversiones estratégicas y una visión compartida para superar desafíos y aprovechar oportunidades.

La cooperación y coordinación regionales son fundamentales para transformar la innovación tecnológica en un motor de desarrollo sostenible y cohesión social en Centroamérica. El proceso de innovación tecnológica, en el contexto de la globalización, actúa como un potente factor de integración para América Central, debido a varias razones clave:

1. Acceso a nuevos mercados: La innovación tecnológica permite a las empresas centroamericanas acceder a mercados globales con mayor facilidad. Las plataformas digitales y el comercio electrónico eliminan muchas barreras físicas y logísticas, facilitando la expansión de empresas locales a mercados internacionales. Esto, a su vez, promueve la integración regional al fomentar cadenas de valor transfronterizas dentro de Centroamérica para atender a estos nuevos mercados.

2. Mejora de la competitividad: La adopción de nuevas tecnologías mejora la competitividad de las economías centroamericanas. Desde la agricultura hasta la manufactura y los servicios, la tecnología puede aumentar la productividad, mejorar la calidad y reducir costos. Esto puede transformar a la región en un bloque más competitivo a nivel global, incentivando la integración

para aprovechar economías de escala y mejorar la posición de Centroamérica en el comercio internacional.

3. Desarrollo de infraestructura tecnológica: La necesidad de infraestructura tecnológica avanzada (como banda ancha de alta velocidad, centros de datos y redes de telecomunicaciones) puede fomentar proyectos de integración regional. La inversión conjunta en esta infraestructura puede ser más eficiente y económicamente viable, promoviendo así una mayor cooperación entre los países de la región.

4. Inclusión social y reducción de la brecha digital: La globalización y la innovación tecnológica ofrecen oportunidades para abordar desigualdades regionales. Iniciativas conjuntas para mejorar el acceso a la tecnología en áreas rurales y marginales pueden acelerar la inclusión social y económica, beneficiando a toda la región.

5. Educación y capacitación: La cooperación regional en programas educativos y de capacitación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) es vital para construir una fuerza laboral calificada que pueda impulsar y sostener la innovación. La movilidad estudiantil y profesional dentro de Centroamérica, apoyada por políticas integradas, puede fortalecer los ecosistemas de innovación regionales.

6. Políticas coordinadas de innovación: La creación de marcos regulatorios y políticas de innovación coordinadas a nivel regional puede facilitar la integración. Esto incluye la armonización de normas técnicas, protección de la propiedad intelectual, y políticas de inversión en I+D. Una estrategia regional unificada puede atraer inversiones extranjeras directas (IED) más significativas y fomentar la colaboración en proyectos de investigación y desarrollo.

5. Materiales y métodos

Esta investigación de campo se circunscribe dentro de los “estudios exploratorios, también conocido como estudio piloto, que son aquellos que se investigan por primera vez o son estudios muy pocos investigados.” (Sampieri, 2014, p. 91)

Este estudio se realizó mediante una investigación exploratoria en el ámbito de la gestión aeroportuaria y la innovación tecnológica en el contexto de la globalización y la integración centroamericana. Se utilizaron diferentes fuentes de información, como documentos académicos, informes institucionales y publicaciones científicas relacionadas con el tema.

Para desarrollar esta investigación, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

Recopilación de datos secundarios: Se realizó una revisión exhaustiva de la literatura académica y documentos institucionales relacionados con la gestión aeroportuaria, la innovación tecnológica y la integración centroamericana. Se consultaron bases de datos académicas, libros, artículos y páginas web de organizaciones relacionadas.

Análisis de documentos: Se analizaron los documentos recopilados para identificar los principales conceptos, teorías y enfoques utilizados en el campo de estudio.

Entrevistas: Se llevaron a cabo entrevistas a expertos en el campo de la gestión aeroportuaria, la innovación tecnológica y la integración centroamericana. Estas entrevistas proporcionaron información adicional y permitieron obtener perspectivas y opiniones de expertos en el campo.

Análisis de datos: Se recopilaron los datos obtenidos de las fuentes secundarias y las entrevistas, y se analizaron utilizando técnicas de análisis cualitativo. Se identificaron patrones, tendencias y hallazgos clave relacionados con la gestión aeroportuaria, la innovación tecnológica y la integración centroamericana.

Presentación de resultados: Los hallazgos y resultados del estudio se presentaron en forma de cuentas detalladas con una revisión exhaustiva de la literatura existente, así como un análisis crítico de los datos obtenidos de las entrevistas.

La IA constituye una herramienta valiosa en la gestión aeroportuaria y el proceso de innovación tecnológica en tal sentido este estudio presenta los siguientes supuestos:

- 1er. supuesto: El uso de la IA mejora la gestión de los flujos de pasajeros en los aeropuertos.
- 2do. supuesto: La implementación de la IA optimiza la gestión de las operaciones técnicas y administrativas en los aeropuertos.
- 3er. supuesto: La utilización de la IA mejora las operaciones de los aeropuertos mediante la implementación de scanners para maletas y artículos no permitidos junto con una comunicación bidireccional con los pasajeros.
- 4to. supuesto: El uso de IA armoniza la comunicación entre aeropuertos, empleados, usuarios y clientes de las terminales aéreas.

6. Resultados y discusión

Los aeropuertos desempeñan un papel crucial en la conectividad global y regional, siendo puertas de entrada para el comercio, el turismo y las relaciones internacionales. La gestión aeroportuaria involucra la coordinación de diversas actividades para garantizar la seguridad, eficiencia y regularidad de las operaciones aeroportuarias.

La implementación de tecnologías innovadoras, como la IA, ha transformado la gestión aeroportuaria al permitir la automatización de tareas, mejorar la seguridad, optimizar operaciones y mejorar la experiencia del cliente. La IA se utiliza en áreas como la gestión del tráfico aéreo, la seguridad y detección de amenazas, la gestión de equipajes, la asistencia al cliente y el mantenimiento predictivo.

El proceso de innovación tecnológica en la gestión aeroportuaria en el contexto de la globalización y la integración centroamericana presenta importantes oportunidades y desafíos. La cooperación regional y la política coordinada de innovación son fundamentales para mejorar la competitividad de los aeropuertos y promover la integración económica y social en Centroamérica.

Los resultados obtenidos de esta investigación proporcionan una base sólida para comprender la influencia de la IA en la gestión aeroportuaria y el proceso de innovación tecnológica. Estos hallazgos son útiles para las políticas y estrategias relacionadas con la gestión aeroportuaria y la implementación de tecnologías innovadoras en la región centroamericana.

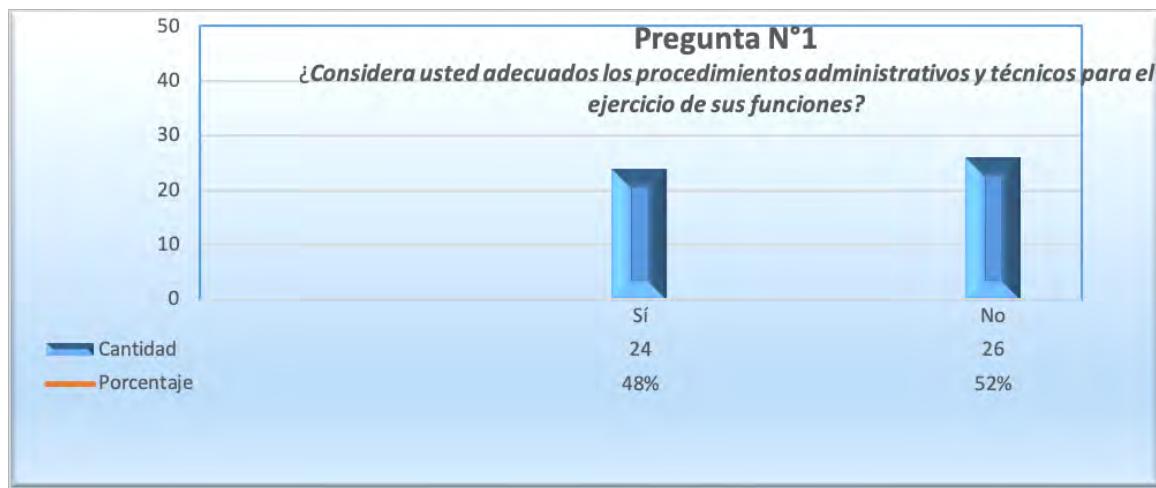
La IA ha revolucionado la gestión aeroportuaria al permitir la automatización de procesos, la predicción de la demanda, la optimización de la capacidad y la personalización de servicios. Mediante el análisis de grandes volúmenes de datos en tiempo real, la IA facilita la toma de decisiones informadas y la identificación de patrones que mejoran la eficiencia operativa y la planificación estratégica.

En el contexto de la integración centroamericana, la implementación de soluciones basadas en IA en los aeropuertos de la región puede potenciar la conectividad aérea, facilitar la movilidad de pasajeros y mercancías, y fortalecer la competitividad del sector aéreo. La IA puede contribuir a la armonización de procesos, estándares y regulaciones entre los aeropuertos de Centroamérica, promoviendo una mayor integración regional y facilitando el intercambio comercial y turístico.

Se presentan los resultados de los cálculos porcentuales de las preguntas de la encuesta y de la información lograda en concepto los usuarios y trabajadores de la terminal aérea de Tocumen, S.A. en Panamá. En virtud de los resultados de la investigación contamos con argumentos y elementos suficientes que sustentan los supuestos presentados. Los parámetros utilizados para desdoblar los resultados en esta investigación son: Los resultados de la encuesta, el estudio de la información presentada y la forma en que los resultados validan los supuestos.

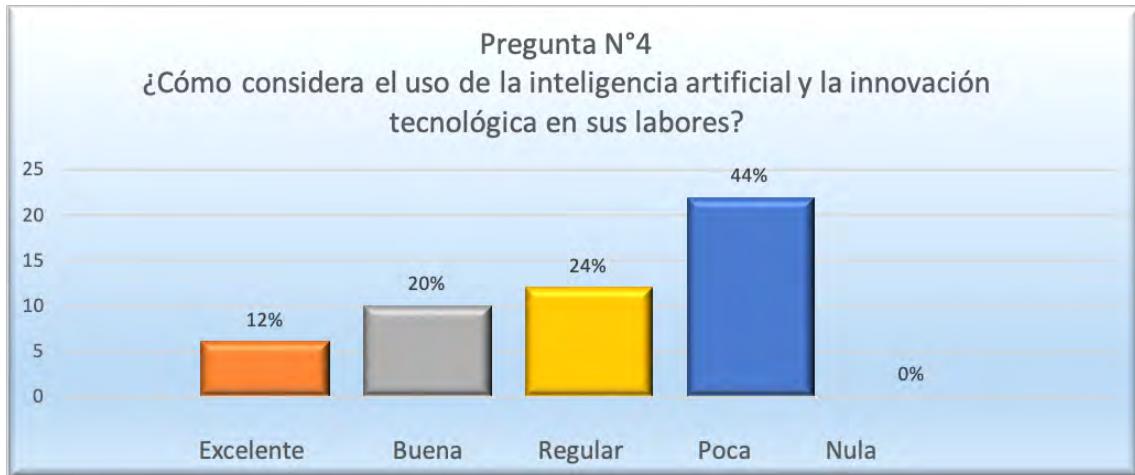
Figura 4.

Procedimientos administrativos y técnicos adecuados en AITSA.

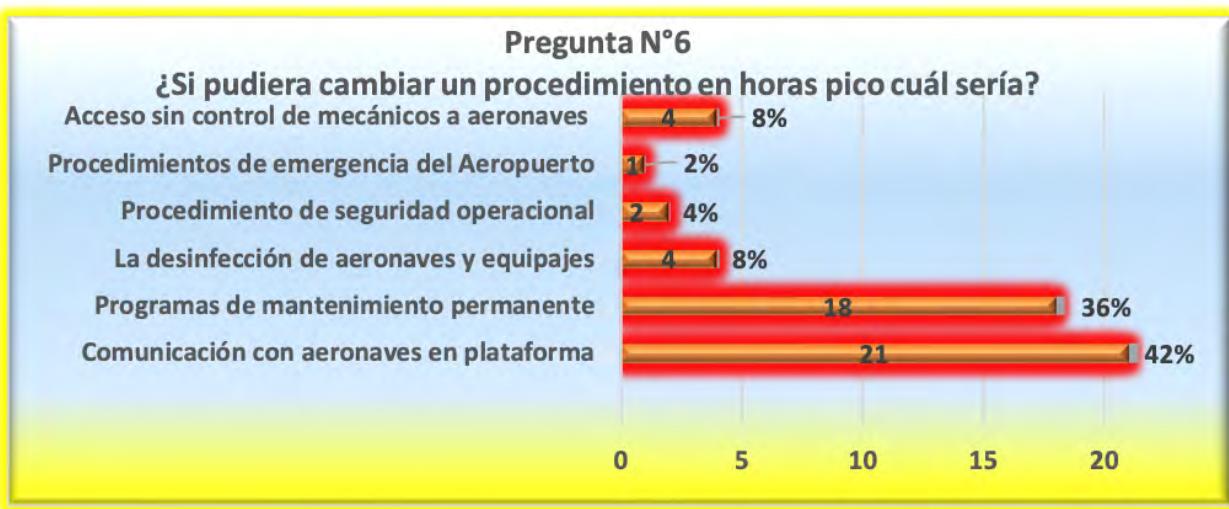


Nota. Elaboración propia.

La figura 4 indica que una cantidad importante de trabajadores de la Gerencia de Operaciones consideran que los procedimientos administrativos y técnicos no son adecuados marcando un 52% del total de la muestra, mientras que un 48%, señala que no. Más adelante otras preguntas nos brindan más indicadores en este aspecto.

Figura 5.*El uso de la inteligencia artificial y tecnología en sus labores.**Nota.* Elaboración propia.

La figura 5 indica que un elevado porcentaje, un 44% manifiesta que poco el uso de la inteligencia artificial y la innovación tecnológica en sus labores.

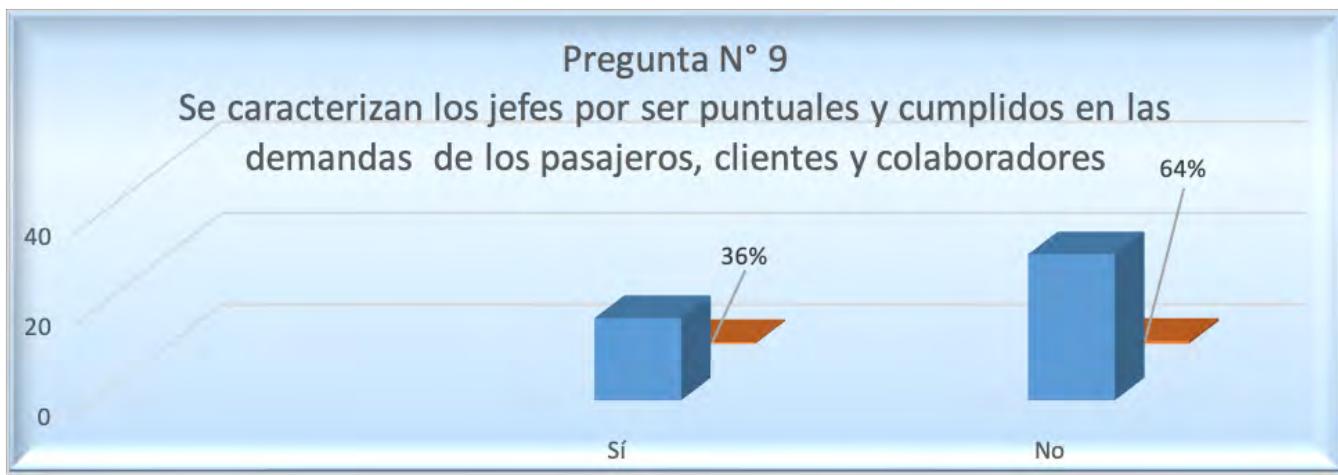
Figura 6.*Procedimientos para el desempeño de labores en AITSA.**Nota.* Elaboración propia.

La figura 6 indica que los procedimientos establecidos por la OACI son apropiados, aunque existe un porcentaje que considera no son adecuados. Nos referimos al 20% y al 4% que los desaprueban.

Figura 7.*Procedimientos anacrónicos en AITSA.*

Nota. Elaboración propia.

Aquí la figura 7 indica que la mayoría coincide en señalar que la comunicación con aeronaves en plataforma requiere de un cambio procedimental, seguido de los programas de mantenimiento, los procedimientos de desinfección de aeronaves y equipajes que usualmente deben tomar 15 minutos, en horas pico se hacen en menos de cinco, el acceso a mecánicos a aeronaves sin motivo y los procedimientos de emergencia. Esta fue una pregunta abierta que resultó en seis respuestas.

Figura 8*Prontitud en respuestas a demandas de pasajeros, clientes y trabajadores.*

Nota. Elaboración propia.

La figura 8 ante la pregunta la capacidad de respuesta de la gerencia frente a las demandas de pasajeros, clientes y trabajadores, indica en un elevado porcentaje, un 64%, que no cumplen y no brindan respuesta inmediata. Mientras el 36% da positiva su calificación. Esta es otra señal de desaprobación al estilo gerencial actual.

Conclusiones

Al integrar los aeropuertos de la región centroamericana en el proceso de innovación tecnológica con la IA se procura contar con información y datos necesarios para respuestas oportunas y una mejor satisfacción de los clientes, usuarios y pasajeros. En consecuencia, una mejor conectividad regional con repercusiones globales.

La adopción de tecnologías innovadoras, como la inteligencia artificial ha revolucionado la gestión en estos espacios al permitir la automatización de tareas, mejorar la seguridad, optimizar operaciones y enriquecer la experiencia del cliente. Actualmente, la IA se aplica en áreas clave como la gestión del tráfico aéreo, la seguridad y detección de amenazas, la gestión de equipajes, la asistencia al cliente y el mantenimiento predictivo.

En el contexto de la globalización y la integración centroamericana, el proceso de innovación tecnológica en la gestión aeroportuaria presenta tanto importantes oportunidades como desafíos. La cooperación regional y una política coordinada de innovación son esenciales para fortalecer la competitividad de los aeropuertos y promover la integración económica y social en Centroamérica.

La región centroamericana también busca la integración y competitividad como bases para el desarrollo económico y social sostenible. La gestión aeroportuaria es compleja e implica múltiples procesos, desde la seguridad de los pasajeros hasta el control del tráfico aéreo y la gestión de la carga y las infraestructuras. La innovación tecnológica, con la implementación de tecnologías emergentes como la IA, puede ofrecer soluciones innovadoras para enfrentar los desafíos y la complejidad de este sector.

En el contexto de la globalización, la IA puede mejorar la eficiencia y competitividad de la gestión aeroportuaria en Centroamérica. La implementación de tecnologías innovadoras, como la IA, puede mejorar la calidad del servicio y la satisfacción del cliente. Los gobiernos y las entidades responsables de la gestión aeroportuaria deben considerar seriamente la implementación de la IA como parte de sus planes de modernización para lograr una gestión aeroportuaria sostenible, eficiente y competitiva en la región centroamericana.

La relevancia de la IA y la innovación tecnológica en la gestión aeroportuaria pueden actuar como un factor de integración en el contexto de la globalización y la región centroamericana. La implementación de la IA ofrece oportunidades para mejorar la eficiencia, la seguridad y la calidad del servicio en los aeropuertos, y promover la competitividad y el desarrollo sostenible en la región.

La IA representa una herramienta poderosa para impulsar la innovación tecnológica en la gestión aeroportuaria y promover la integración centroamericana a través de la mejora de la eficiencia, la conectividad y la colaboración regional. Sin embargo, es necesario abordar los desafíos éticos y regulatorios para garantizar que la IA se utilice de manera responsable y en beneficio de la sociedad en su conjunto.

A pesar de los beneficios que aporta, la implementación de la IA en la gestión aeroportuaria plantea desafíos en términos de privacidad de datos, ciberseguridad y desplazamiento laboral. Es fundamental establecer marcos regulatorios y éticos que garanticen la protección de la información personal, la transparencia en el uso de algoritmos y la capacitación de personal para adaptarse a los

cambios tecnológicos.

Referencias

- AERTEC. (26 de octubre de 2023). Aerospace engineering *Inteligencia artificial en aeronáutica*. AERTEC. <https://aertecsolutions.com/2023/10/26/inteligencia-artificial-en-aeronautica/>
- AVIACIÓN DIGITAL. (23 de marzo de 2023). Impacto de la Inteligencia Artificial en Aviación. La AI se reafirma como un factor decisivo para consolidar la creciente demanda de pilotos muy cualificados. *Aviación Digital*. <https://aviaciondigital.com/impacto-de-la-inteligencia-artificial-en-aviacion/>
- Grant, J. (2018) *La Calidad Total Aplicada a la Gerencia de Operaciones del Aeropuerto Internacional de Tocumen*, S.A. [Tesis de maestría, Universidad de Panamá] Repositorio Centroamericano SIIDCA-CSUCA. <https://repositoriosiidca.csuca.org/Record/RepoUP1657>
- Iglesias-R., E., García-Zaballos, A., Puig-Gabarró, P. y Benzaqué, I. (2020). *Inteligencia artificial, Gran oportunidad del siglo XXI*. Documento de reflexión y propuesta de actuación. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Naudé, W. y Dimitri, N. (2020). The race for artificial general intelligence: implications for public policy. *AI & Society* 35, 367-379.
- Monge, M. (2019). Aeropuertos Inteligentes: *La aceptación de la tecnología por parte de los pasajeros*. [Tesis doctoral inédita]. Universidad Rey Juan Carlos.
- OACI Anexo14. (2018). Normas y métodos recomendados internacionales. *Anexo 14 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Aeródromos. Volumen I Diseño y operaciones de aeródromos*. Séptima edición, Julio de 2018. Organización de Aviación Civil Internacional. OACI.
- Rodríguez, A. (2019) *Uncertainty management and performance Optimization in airport operations using probabilistic Reasoning and reinforcement learning techniques*. [Tesis doctoral inédita]. Universidad de Valencia.
- Sampieri H., Fernández, C., Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V
- Thaichon, P., Quach, S. (2023) *Artificial Intelligence for Marketing Management*. Routledge 4 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon14 4RN.
- Turing, A. (octubre, 1950). Computing Machinery and Intelligence. *Mind, New Series*, 59(236). <https://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://phil415.pbworks.com/f/TuringComputing.pdf>
- Universidad Europea. (15 de julio de 2022). Empresa y Tecnología. ¿Qué es la Industria 4.0? Universidad Europea. <https://universidadeuropea.com/blog/que-es-industria-40/>

Radiografía del Bitcoin en El Salvador. Retos y transiciones de su gobernanza en la práctica.

Radiography of Bitcoin in El Salvador. Challenges and transitions of its governance in practice.

Erick Menjívar¹



Recibido: 30 de julio del 2024 / Aceptado: 12 de febrero del 2025 / DOI: 10.35485/rcap88_6

Como citar:

Menjívar, E. (2025). Radiografía del Bitcoin en El Salvador. Retos y transiciones de su gobernanza en la práctica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 88, 94 -134. DOI: 10.35485/rcap88_6

Resumen

El Salvador es el primer país del mundo en adoptar el Bitcoin, como moneda de curso legal. Ello generó un efecto mediático internacional e inmediato en el ámbito nacional, respecto al uso de una criptomoneda como medio de pago y de cambio. Se vuelve pertinente, la comprensión de las posibles motivaciones que llevan al gobierno del presidente Nayib Bukele, a la implementación de la medida; léase, la gobernanza legal, tecnológica y operativa respecto al ecosistema de la billetera digital gubernamental, Chivo Wallet. En esa línea, el análisis de los factores que facilitan u obstaculizan la gobernanza del Bitcoin en la práctica. Se corrobora que, pese a la arquitectura institucional, la opacidad, la falta de confianza y acceso a información oficial, así como la alta volatilidad del Bitcoin, constituyen barreras claves en el uso diario de la criptomoneda. A la luz de lo anterior, se formulan recomendaciones para una gobernanza que pudiera aprovechar lo mejor de la medida gubernamental; así como, prioridades de futuro y transiciones que se abren para la República de El Salvador.

Palabras clave: GOBERNANZA, BITCOIN, BILLETERA DIGITAL, ECOSISTEMA GUBERNAMENTAL, GOBIERNO INTELIGENTE, PROSPECTIVA

¹ Universidad Francisco Gavidia, San Salvador, El Salvador. Economista en el ámbito de la cooperación internacional y empresarial. Profesional en las áreas de entorno micro y macroeconómico, crecimiento económico, desarrollo económico y social, gestión pública y empresarial, institucionalidad y responsabilidad social empresarial. Pertenece al claustro de docentes del programa doctoral del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y de post grados de la Universidad Francisco Gavidia (UFG). Miembro e investigador asociado del laboratorio de innovación para el desarrollo sostenible del ICAP. Miembro de la red Iberoamericana de Gobernanza pública y privada. Post Doctorado en Gobernanza Económica Mundial. Doctor en Gestión Pública, Ciencias Empresariales y Relaciones Económicas Internacionales, efectuados en España y Costa Rica, respectivamente. Email: emenjivar@ufg.edu.sv

Abstract

El Salvador is the first country in the world to adopt Bitcoin as legal tender. This generated an international and immediate media effect at the national level, regarding the use of a cryptocurrency as a means of payment and exchange.

It becomes pertinent to understand the possible motivations that lead the government of President Nayib Bukele to implement the measure; that is, the legal, technological and operational governance regarding the ecosystem of the government digital wallet, Chivo Wallet. In that line, the analysis of the factors that facilitate or hinder the governance of Bitcoin in practice. It is corroborated that, despite the institutional architecture, opacity, lack of trust and access to official information, as well as the high volatility of Bitcoin, constitute key barriers in the daily use of the cryptocurrency.

Considering the above, recommendations are made for a governance that could take advantage of the best of the government measure; as well as future priorities and transitions that are opening for the Republic of El Salvador.

Keywords: GOVERNANCE, BITCOIN, DIGITAL WALLET, GOVERNMENT ECOSYSTEM, SMART GOVERNMENT, FORESIGHT

Introducción

La presente investigación tiene como objeto de estudio la implementación del Bitcoin como moneda de curso legal en El Salvador. Desde la perspectiva del buen gobierno, mediante la duda metódica, se profundiza en la comprensión de las *posibles motivaciones* que llevan a la administración de Nayib Bukele a la implementación de la criptomoneda; de ahí, la indagación de los fundamentos teóricos y evidencia empírica relacionados con las criptomonedas; a la vez, la comprensión de los factores que facilitan u obstaculizan la gobernanza en la práctica del Bitcoin en el caso salvadoreño; y, en ese proceso, develar transiciones y prioridades futuras que se abren para la República de El Salvador, desde el ecosistema digital Bitcoin.

Antecedentes

Con un número de habitantes en torno a 6.1 millones de personas, y una superficie de 21,041 km², El Salvador es una economía pequeña, abierta y dependiente del ciclo económico mundial. Su sistema económico es capitalista, en el cual se han desarrollado distintos modelos económicos, tales como el agroexportador, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones; también, las reformas del consenso de Washington, cuya finalidad era instaurar una economía orientada hacia el mercado, así como a la inserción internacional.

La nación salvadoreña presenta distintos motores de crecimiento unos más dinámicos que otros, tales como el turismo, la agroindustria, la maquila, las exportaciones de productos tradicionales, de manera particular café y azúcar; sin embargo, el país no ha logrado consolidar un verdadero eje de acumulación, que detone el crecimiento económico inclusivo; CEPAL (2016) crecimiento capaz de contribuir a la reducción de la heterogeneidad estructural, mediante un aumento del empleo, la

productividad y el ingreso, mejorando el bienestar de la mayoría y reduciendo la desigualdad. *Ello* ha restringido, en primera instancia, el nivel de vida de la sociedad; en segunda instancia, ha constreñido el bienestar. Por lo anterior, la sociedad salvadoreña presenta retos y desafíos que se potencian debido a la heterogeneidad del progreso social que acaece al interior de la nación.

Finalidad de la Investigación

El análisis, la reflexión y fundamentación de la Ley Bitcoin en El Salvador, respecto a la naturaleza, el contexto de dicha medida, así como el desempeño del Bitcoin. A partir de ello, un balance crítico del ecosistema Bitcoin. La investigación formula recomendaciones para una gobernanza que pudiera aprovechar lo mejor de la medida. También, tiene el cariz de novedad al esbozar prioridades futuras y transiciones para la República de El Salvador.

Objetivos de Investigación

Objetivo general: Analizar la funcionalidad, principales cuellos de botella de la implementación del Bitcoin en El Salvador, así como retos y desafíos de dicha iniciativa.

Objetivos específicos:

- 1- Indagar los fundamentos teóricos y evidencia empírica relacionados con las criptomonedas
- 2- Elaborar un diagnóstico de la implementación del Bitcoin en El Salvador
- 3- Comprender los factores claves que facilitan u obstaculizan la gobernanza del Bitcoin en la práctica, desde el ecosistema *Chivo Wallet* (billetera digital)
- 4- Desvelar transiciones y prioridades futuras que se abren para la República de El Salvador, desde el ecosistema Bitcoin

Preguntas de Investigación

- 1- ¿Cuál es el fundamento teórico y evidencia empírica relacionados con las criptomonedas?
- 2- ¿Cuáles son los principales factores que coadyuvan o restringen la implementación del Bitcoin en El Salvador?
- 3- ¿Cuáles son los principales cuellos de botella de la gobernanza en la práctica del Bitcoin en El Salvador?
- 4- ¿Cuáles son los principales retos y desafíos que se abren en El Salvador, a la luz del ecosistema digital del Bitcoin?

Estrategia de análisis

La investigación se apoya en el enfoque cualitativo; y, se enriquece metodológicamente con la triangulación múltiple debido al uso de datos, métodos e investigadores. Por ende, se busca ir más allá de la exploración y descripción del objeto de estudio, para llegar a su comprensión y explicación. La estrategia de análisis parte de un análisis diacrónico; para luego, realizar un análisis crítico y cerrar con un análisis prospectivo. El enfoque teórico utilizado es el neoinstitucionalismo, la perspectiva

historicista y el buen gobierno.

El estudio tiene tres ejes articulados, a saber:

Primer eje, la sedimentación institucional del Bitcoin en El Salvador, el cual inicia con un análisis descriptivo respecto al problema de investigación, mediante una cronología de la iniciativa. Posteriormente, el análisis de los objetivos planteados en la Ley Bitcoin. Una indagación sobre la gobernanza legal y tecnológica del Bitcoin, por parte del gobierno salvadoreño. Se destaca que la implementación del Bitcoin y la creación del ecosistema digital que lo sustenta devela un prisma que trasciende las diferentes perspectivas respecto a la aceptación o no, del Bitcoin como moneda de curso legal.

Segundo eje, un análisis crítico sobre el desempeño del Bitcoin en El Salvador, en términos de evolución, perspectivas y riesgos. En concreto: desempeño de la billetera digital gubernamental Chivo wallet; el escepticismo sobre el uso de la moneda digital; el estado de los proyectos insignia (bonos volcán y Bitcoin city); y, los riesgos respecto a la opacidad de la información y el entorno económico financiero.

Tercer eje, retos y transiciones del Bitcoin en El Salvador, desde el Gobierno Inteligente, perspectiva del buen gobierno y el análisis de prospectiva con visión estratégica; surge un esfuerzo de construcción y reflexión sobre posibles elementos de mejora para enfrentar los retos de gobernanza del Bitcoin; y, a la vez, para contribuir a las posibles transiciones que se abren para El Salvador.

Sedimentación institucional del Bitcoin en El Salvador

El 7 de septiembre de 2021, El Salvador adoptó el Bitcoin como moneda de curso legal, mediante la entrada en vigor de la Ley Bitcoin. Ello tiene como antecedente, una iniciativa del presidente salvadoreño Nayib Bukele, quien el 5 de junio de 2021, mediante una presentación pregrabada ante la Conferencia Bitcoin 2021 en Miami, anunció que enviaría a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para declarar al Bitcoin moneda de curso legal.

El gobierno ha invertido recursos económicos y tecnológicos para la creación, difusión y facilitación del uso de su propia billetera digital gubernamental *Chivo Wallet*. De acuerdo con las autoridades gubernamentales, las principales motivaciones de la iniciativa son: *i*) fomento de la inclusión financiera; *ii*) reducción de los costes de comisiones bancarias por el envío de remesas de salvadoreños que trabajan en el exterior; y, *iii*) promover el desarrollo económico de la nación.

Pese a lo novedoso que pudiera ser la iniciativa; y, al efecto mediático internacional generado; a nivel país, hay reticencias en el uso del Bitcoin como moneda de curso legal, así como desafíos respecto a infraestructura digital (buen nivel de conectividad), brecha digital y barreras de conocimiento (educación financiera respecto a las criptomonedas y criptoactivos), en diversos segmentos de la población, sobre todo en los dos primeros quintiles del ingreso más bajo (40% de la población más pobre).

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha externado reiteradamente su posición sobre riesgos en la estabilidad financiera salvadoreña; y, ha urgido a El Salvador que suprima el uso del Bitcoin como moneda de curso legal debido a que dicha criptomoneda carece de respaldo de activos tradicionales (como el oro, por ejemplo), y es ajeno al control de la autoridad del país.

A partir de todo lo anterior, se profundiza en la comprensión de las motivaciones explícitas (*plasmadas en la Ley Bitcoin*) y las posibles *motivaciones implícitas* que llevan al gobierno de la República de El Salvador, a la implementación del Bitcoin; léase, la opción de un nuevo régimen cambiario.

1.1 Genealogía del Bitcoin en El Salvador

La iniciativa de implementación² del Bitcoin en El Salvador, pudiera ubicarse a inicios tempranos de la administración Bukele. Junto a ello, posiblemente de forma independiente, surge un experimento³, del uso del Bitcoin en la Playa el Zonte⁴, en el departamento de La Libertad⁵, por medio de la Lightning Network⁶ un sistema de “segunda capa” que permite hacer micropagos de forma instantánea. Desde dicho contexto, acá el énfasis gira en tres momentos articulados, lo cual se plasma en la figura 1, así:

1. En primer lugar, la construcción de un marco jurídico que deriva en la ley del uso de la moneda virtual en El Salvador.
2. En segundo lugar, el ecosistema digital que da vida a la billetera digital gubernamental; y a la implementación de la tecnología blockchain en la industria de servicio.
3. En tercer lugar, la entrada en vigor del Bitcoin.

Figura 1.

Cronología del Bitcoin en El Salvador, 2021



2 Según el periódico Digital El Faro. El Faro es un periódico digital de El Salvador; y, el primer periódico digital creado exclusivamente para internet en toda América Latina.

3 El proyecto en mención fue impulsado por Jack Mallers, criptoempresario, fundador de la plataforma Strike. Para un mayor detalle ver: www.elsalvador.com

4 Ver Guerra López, José, Primer caso del uso del Bitcoin en El Salvador como medio de pago.

5 Es uno de los catorce departamentos que conforman la República de El Salvador.

6 Es un protocolo desarrollado por Strike que funciona por encima de Bitcoin, para hacer las transacciones más rápidas.

Nota. Elaboración propia, 2023

A partir de la entrada en vigor del Bitcoin, “como moneda de curso legal, irrestricto con poder liberatorio, ilimitado en cualquier transacción y a cualquier título que las personas naturales o jurídicas públicas o privadas requieran realizar” (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2021, p. 8) interesa ir más allá de la medida monetaria. En concreto, resulta pertinente una indagación sobre las motivaciones y objetivos plasmados en la ley Bitcoin de El Salvador, lo cual constituye el centro de la siguiente sección.

1.2 Análisis de los objetivos planteados en la Ley Bitcoin

Los acontecimientos históricos, la gestión del desarrollo, y sus resultados, amalgaman el cambio institucional salvadoreño. Desde una perspectiva neoinstitucional, el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, lo cual es clave para entender el cambio histórico (North, 1990). Por consiguiente, las distintas interacciones de los actores (sociedad salvadoreña, grupos de interés, grupos con capacidad de voto, partidos políticos y asamblea legislativa) generan diversos escenarios en el desarrollo económico y social de la nación.

Dichas acciones forman parte de un contexto cultural e ideológico que permea a la administración de turno, lo cual marca el diseño e implementación de las distintas iniciativas impulsadas por el Ejecutivo, mediante las instituciones públicas. Justamente, de una u otra forma, de manera explícita o no, la Ley Bitcoin tiene un asidero en el Plan de Gobierno de la nación. En este sentido, se ha consultado el Plan de Gobierno para el período 2019-2024, **Plan Cuscatlán, un nuevo gobierno para El Salvador**⁷ del cual se destaca:

El objetivo: Traer inversiones, cooperación, alianzas estratégicas, acuerdos e intercambios, además de atender a los salvadoreños en el exterior y promover al país a nivel internacional en el área de turismo.

Los principales ejes estratégicos son:

1. La planificación integral para el desarrollo
2. Transparencia institucional para la democracia
3. Participación ciudadana sustantiva
4. Modernización tecnológica del Estado
5. Supervisión y regulación con fin social

Análisis de los principales objetivos de la Ley Bitcoin

• **Inclusión financiera.** Aproximadamente, un 70% de la población carece de acceso a servicios financieros tradicionales. En concreto, el porcentaje de adultos con cuenta bancaria pasó de 30.35% en 2017 a un 35.85%, en 2021 (Global Findex, Banco Mundial, 2021)⁸. Pese al aumento de 5 puntos base, el nivel de bancarización y la cultura financiera, en gran parte de la población, sigue siendo bajo. El Salvador se encuentra en el cuarto lugar de inclusión financiera, en Centroamérica. Frente a ello, el Estado busca facilitar la inclusión financiera.

⁷ Tanto el objetivo, como los ejes estratégicos son tomados de Casa Presidencial, en línea. Conviene destacar que el Plan Cuscatlán es reportado por la Casa Presidencial como “en elaboración”.

⁸ Ver Global Findex del grupo Banco Mundial. <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>

- **Reducción del costo de comisiones bancarias por el envío de remesas.** Alrededor de tres millones de salvadoreños viven en el exterior. El peso de las remesas con respecto al PIB es significativo, entre 2019 y 2022, ronda un promedio de 25.3%. En esa línea, el costo por envío de las remesas no es nada despreciable; para 2021, los salvadoreños que residen en el extranjero pagaron 6 mil millones de dólares por comisiones de envío. Por tanto, se persigue reducir el cobro de comisiones bancarias.
- **Promover el desarrollo económico de El Salvador.** La gestión económica salvadoreña devela un problema de crecimiento inestable. Pese a que el Bitcoin carece de respaldo, y es ajeno al control del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), el gobierno concibe al Bitcoin como un instrumento de inversión financiera, que puede atraer nuevos perfiles de inversionistas, dinamizar el mercado de valores y financiero; a la vez, dicha criptomoneda puede ser atractiva para los micropagos en la nueva economía digital colaborativa y basada en servicios; en ese proceso, impulsar el desarrollo económico nacional.
- **Transformación del sistema financiero, desde el ecosistema digital de la billetera gubernamental Chivo.** En el marco de la Cuarta Revolución Industrial, los cambios tecnológicos inciden en la transformación del sector financiero por medio de tecnologías disruptivas e innovadoras, como el blockchain. En ese sentido, las características tecnológicas y financieras asociadas a los criptoactivos, como el Bitcoin, condujeron a que El Salvador desarrolle un ecosistema digital con la creación de la billetera gubernamental *Chivo Wallet*, para favorecer la adopción amplia de la criptomoneda; desde dicho ecosistema, coadyuvar a la transformación del sistema financiero con la implementación del blockchain.

1.3 Gobernanza legal del Bitcoin

El gobierno de El Salvador ha creado una gobernanza legal en torno a la adopción e implementación del Bitcoin. A continuación, se desarrolla el marco normativo jurídico para la operatividad legal de pagos.

- **Marco normativo jurídico**

El 8 de junio de 2021, la Asamblea Legislativa sin mayor dilación aprobó la Ley Bitcoin⁹. Posterior a ello, el 27 de agosto de 2021 se publicó el Reglamento de la Ley Bitcoin. Ambas normativas entraron en vigor el 7 y 8 de septiembre, respectivamente. Desde el 1 de marzo de 2023, la gobernanza legal incorporó la Ley de Emisión de Activos Digitales. A partir de lo anterior, conviene destacar:

La Ley Bitcoin tiene por objeto la regulación del Bitcoin como moneda de curso legal; ello, sin perjuicio de la Ley de Integración Monetaria¹⁰. Por tanto, en los primeros 20 años del siglo XXI, El Salvador ha optado por dos regímenes cambiarios, la dolarización de manera oficial y el Bitcoin como moneda de curso legal. Ambas medidas monetarias han buscado mejorar la economía nacional.

El Reglamento de la Ley Bitcoin tiene por objeto “desarrollar, facilitar y asegurar la aplicación

9 La Ley Bitcoin contiene dos capítulos, así: Capítulo I: Disposiciones generales (artículos 1-10) y Capítulo II: Disposiciones finales y transitorias (artículos 11-16). Para un detalle ver sitio oficial Asamblea Legislativa.

10 Desde el 1 de enero de 2001, El Salvador dolarizó su economía de manera oficial. Ver Asamblea Legislativa.

de la Ley Bitcoin, con el fin de crear un entorno regulatorio claro en el que los individuos y los negocios puedan realizar transacciones en bitcoin como moneda de curso legal de una manera que respete las leyes y estándares contra el lavado de dinero y otras leyes de la República y preserve la seguridad, solidez e integridad del sistema financiero en general" (La Dirección de la Imprenta Nacional, 2022, pág. 6). El reglamento está compuesto por ocho artículos¹¹, dentro de los cuales cabe destacar la definición de casa de intercambio digital o Exchange, custodio de Bitcoin, proveedor de servicios de Bitcoin (lo cual derivó en la creación del Registro de proveedores de servicios de Bitcoin, a cargo del Banco Central de Reserva).

La Ley de Emisión de Activos Digitales conforma el marco legal, tras la implementación del Bitcoin. Dicha ley otorga "certeza jurídica a las operaciones de transferencia a cualquier título de activos digitales que se utilicen en las emisiones de ofertas públicas realizadas en el territorio de El Salvador; así como regular los requisitos y obligaciones de los emisores, proveedores de servicios de activos digitales, y demás participantes que operen en el proceso de ofertas públicas, con el objetivo de promover el desarrollo eficiente del mercado de activos digitales y proteger los intereses de los adquirientes" (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2023, pág. 4).

A ello, se suma la creación de "una autoridad que diseñe, diagnóstique, planifique, programe, coordine, y de seguimiento, a planes, programas y proyectos a nivel de nación, relacionados al Bitcoin, en miras al desarrollo económico del país" (La Dirección de la Imprenta Nacional, 2022, pág. 26). La Oficina Nacional de Bitcoin, en adelante la Oficina del Bitcoin, se concibe como "una unidad administrativa especializada, con autonomía funcional y técnica dentro de la Presidencia de la República, que actuará bajo los lineamientos directos del Presidente de la República" (Ibid., p. 27). Dicha oficina tiene veinticinco atribuciones¹²; y, todas las instituciones del Órgano Ejecutivo deberán colaborar con la Oficina del Bitcoin, para el cumplimiento de sus funciones y objetivos.

En esa línea, dentro de las funciones y atribuciones de la Oficina del Bitcoin, acá se destacan dos (Ibid., p. 29):

- 1) La articulación de la política en materia de Bitcoin, blockchain y criptomonedas relevantes que el presidente determine en el corto, mediano y largo plazo y su correspondencia con los programas económicos y educativos, en coordinación con las instituciones correspondientes;
- 2) Dirigir y coordinar la compatibilización y coordinación de programas y proyectos relacionados al Bitcoin, blockchain y criptomonedas en coordinación con las distintas dependencias del sector público y municipal.

1.4 Gobernanza tecnológica del Bitcoin

El gobierno de El Salvador ha creado una gobernanza tecnológica para la implementación del Bitcoin. A partir del pensamiento crítico, se propone una comprensión articulada respecto a los criptoactivos, las criptomonedas y la tecnología que sustenta dichos instrumentos. Ello permite, realizar una indagación particular sobre el Bitcoin y el blockchain, como fundamento del ecosistema digital de la billetera gubernamental salvadoreña *Chivo Wallet*.

11 Para más información de los 8 artículos, ver Diario Oficial, tomo No. 432

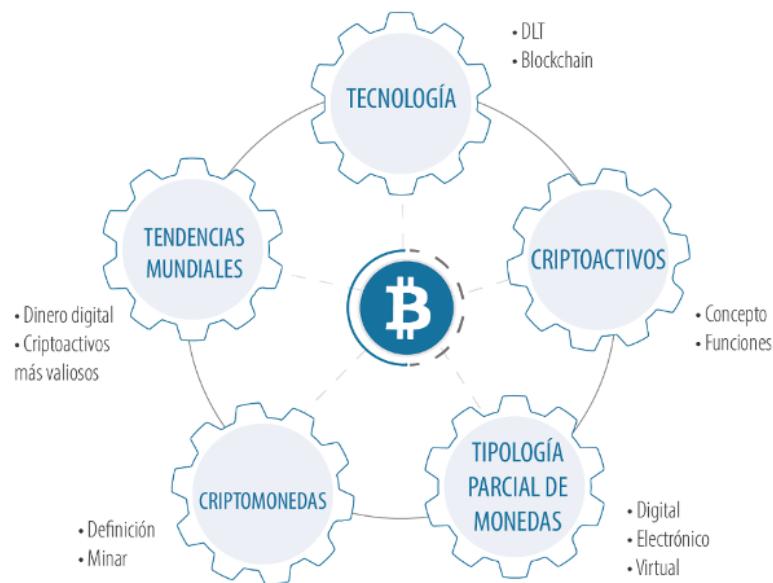
12 Ver Diario Oficial, tomo No 437, jueves 17 de noviembre de 2022.

❖ Criptoactivos y tecnología

Conviene precisar algunos conceptos pertinentes en la comprensión de los criptoactivos, las criptomonedas y la tecnología. Pese a la especificidad de dichas categorías, se presenta una propuesta articuladora, que destaca posibles conexiones o vínculos, de la génesis, evolución y posterior desarrollo del Bitcoin; la figura 2 da cuenta de ello.

Figura 2.

Criptoactivos, criptomonedas y tecnología



Nota. Elaboración propia, 2023

De forma general, la figura 2 destaca el vínculo entre los criptoactivos, las criptomonedas y la tecnología; de manera particular, conviene destacar que los criptoactivos y las criptomonedas son las dos caras del mismo instrumento, así: un vehículo de inversión (criptoactivo); un medio de intercambio o de pago (criptomoneda). En esa línea, se propone una comprensión de la relación entre el blockchain y el Bitcoin, mediante engranajes:

Engranaje 1: Tecnología centrada en DLT y Blockchain, así:

- **Blockchain¹³** es una tecnología basada en una cadena de bloques de operaciones descentralizada y pública. La información que se almacena en la cadena de bloques depende del propósito para el cual haya sido creada. En este caso, la red para el registro de los datos de pago, como las criptomonedas, dentro de ellas el Bitcoin.
- **DLT (Distributed Ledger Technology).** El término DLT hace referencia a tecnologías de registro distribuido¹⁴. Blockchain es un tipo de tecnología DLT.

13 Para ampliar puede consultarse el sitio IEBS, Qué es blockchain y cómo funciona la tecnología blockchain.

14 Consultese Telefónica, DLT la base tecnológica de blockchain frente a los ciberataques.

Engranaje 2: Criptoactivos¹⁵

- **Concepto** es un tipo de activo que se genera utilizando la tecnología DLT. Los criptoactivos son puestos a disposición del público por desarrolladores privados, de forma descentralizada y fuera del ámbito de cualquier jurisdicción; por ende, carecen de una gobernanza clara.
- **Funciones** son variadas como las de representar un valor; ser utilizado como medio de pago; y, tener funciones similares a las del dinero¹⁶, de donde surge la noción de criptomonedas.
- **Grupos** básicamente hay dos grupos: los tokens y las criptomonedas. En el primer caso, los tokens han sido creados para ser intercambiados por bienes y servicios. El segundo caso, se desarrolla en el engranaje 3 y 4.

Engranaje 3: Tipología parcial de monedas¹⁷

- **Dinero digital** constituye cualquier medio de intercambio por medios electrónicos. En concreto, al realizar cualquier pago o envío sin intercambiar físicamente moneda o billete, se usa dinero digital
- **Dinero electrónico** es una representación digital del dinero real, o un sistema de débitos y créditos en línea, utilizado para intercambiar valores, dentro de otro sistema, o dentro de sí mismo, como un sistema autosuficiente. Una forma de ello es el monedero electrónico (billetera digital, billetera electrónica o e-wallet).
- **Dinero o moneda virtual** forma parte del dinero digital que no es emitido por un banco central o regulado por instituciones financieras convencionales; la emisión la realizan desarrolladores independientes; la moneda virtual es aceptada por los miembros de una comunidad virtual, como medio de pago para bienes y servicios. Las monedas virtuales no existen físicamente, son cien por ciento digitales. Un caso de ello, son las criptomonedas.

Engranaje 4: Criptomonedas¹⁸

- **Definición** representa un subgrupo del dinero digital y virtual. Es un activo digital que no tiene un emisor concreto y utiliza un cifrado criptográfico por medio de la tecnología de cadenas de bloques. Ello garantiza la titularidad, asegura la integridad de las transacciones y controla la emisión de unidades adicionales. Bitcoin fue la primera criptomoneda lanzada en enero de 2009.
- **Minar** es un proceso necesario para validar las operaciones que se llevan a cabo en estos activos digitales

Engranaje 5: Tendencias mundiales

Resulta inobjetable la relevancia del dinero digital en el mundo; el efectivo sólo representa el 8% del dinero en circulación, a nivel global (FMI, 2023). En ese sentido, se han desarrollado distintas

15 Ver Banco Central de Chile, Criptoactivos.

16 Las principales funciones del dinero son: medio de pago o de cambio, reserva de valor y unidad de cuenta.

17 Ver El Faro, Apostarle al Bitcoin es como jugar ruleta en las Vegas.

18 Ver Santander, Guía para saber qué son las criptomonedas

posturas respecto a los criptoactivos y las criptomonedas (Adriano, 2018; Bouveret y Haksar, 2018; He, 2018; Mühleisen, 2018; Ingves, 2018; Roubini, 2018; Rajan, 2022; Casey, 2022; Fanti, Lipsky y Moehr, 2022; Georgieva, 2022; Menon, 2022; Naraim y Moretti, 2022; Prasad, 2022; Schär, 2022).

Desde la evidencia empírica conviene destacar:

- Desde el 3 de enero de 2009 hasta el 5 de junio de 2021, ningún país en el mundo había presentado un proyecto de ley para adoptar una criptomoneda como moneda de curso legal. El 8 de junio de 2021, El Salvador aprueba el proyecto de ley para declarar al Bitcoin moneda de curso legal.
- El 7 de septiembre de 2021, El Salvador es el primer país del mundo en adoptar el Bitcoin como moneda de curso legal.
- Al cierre de julio de 2024¹⁹, las criptomonedas con mayor capitalización de mercado son Wrapped Bitcoin, Bitcoin, Rocket Pool, PAX Gold, Tether Gold, Ethereum.

❖ **Ecosistema digital gubernamental**

Pese a que no existe información oficial accesible respecto a la implementación y diseño del ecosistema digital de la billetera gubernamental *Chivo Wallet*, se ha realizado un escaneo de tendencias internas que permite esbozar tres pilares sobre los cuales se construye la infraestructura digital, a saber:

Pilar 1. El asidero de la tecnología blockchain²⁰. El 31 de agosto de 2021 la empresa Algorand confirmó que trabajaba con el gobierno de El Salvador, para la creación de la infraestructura blockchain (Cooling, 2021). Algorand²¹ es un proyecto blockchain de tercera generación cuyo objetivo es atender el trilema de la tecnología blockchain: escalabilidad, descentralización y seguridad²². El protocolo de consenso utilizado por Algorand, mecanismo fundamental de la economía descentralizada para validar las transacciones y bloques de blockchain, es una variante de la prueba de participación (Proof of Stake, PoS), denominado Pure Proof o Stake (PPoS) donde la validación de las transacciones proviene de la cantidad de monedas digitales que tiene un minero. Ello difiere del protocolo prueba de trabajo (Proof of Work, PoW) utilizado en Bitcoin, al cual se le critica su impacto negativo en el consumo de energía y el medio ambiente, en el proceso de resolución de complejas ecuaciones criptográficas.

Pilar 2. Base de datos. *Chivo Wallet* utiliza su propia base de datos MongoDB, para almacenar datos transaccionales. Por ende, Chivo se ejecuta sobre los rieles de Algorand, pero sin bifurcar la cadena de bloques de Algorand (Posch, 2021).

Pilar 3. Billetera gubernamental. El lanzamiento y funcionamiento de la *Chivo Wallet*, implicó la participación de distintas empresas para el establecimiento de cajeros automáticos (ATM) de Chivo, servicios de front end, servicios para facilitar las transacciones en dólares para la

19 Para una actualización diaria ver Statista y CoinMarketCap.

20 Hay tres tipos de blockchain: pública, privada o permisionada, híbrida o federada. A la vez, hay tres generaciones de blockchain: Primera generación: Bitcoin y cryptos; Segunda generación: Smart contracts; Tercera generación: escalabilidad e interoperabilidad. En línea Google academic.

21 Se define a sí mismo como el futuro de las finanzas, al impulsar la convergencia entre las finanzas centralizadas y las descentralizadas. En línea Google academic.

22 A esto se le conoce como el trilema de Buterin; programador ruso-canadiense cofundador de Ethereum, quien sostiene que todo programador debe resolver de manera simultánea los tres retos mencionados, lo cual obliga a sacrificar uno, para lograr los otros dos.

Chivo Wallet en Estados Unidos. Junto a ello, los servicios de una empresa para el resguardo de activos digitales (Partz, 2021).

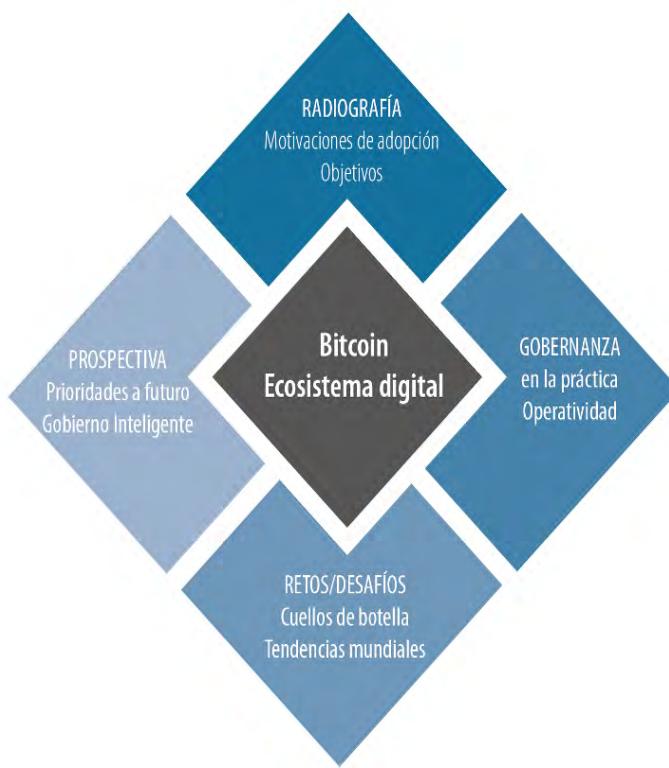
1.5 El Prisma del Bitcoin en El Salvador

El Salvador se convirtió en el primer país del mundo²³ en adoptar el Bitcoin como moneda de curso legal, lo cual generó un efecto mediático internacional y nacional; y, un debate sobre los pro y contras de dicha medida, pese a la gobernanza efectuada por el gobierno. En esa línea, el FMI, ha realizado diversos llamamientos sobre posibles riesgos en la estabilidad financiera nacional. A nivel interno, la implementación del Bitcoin enfrenta cuellos de botella en ámbitos transversales como: tecnológico y operativo; escepticismo en la implementación de la moneda, por parte de hogares y empresas; opacidad en el acceso a la información y el entorno económico-financiero.

Llegados a este punto del análisis, conviene destacar que la implementación del Bitcoin y la creación del ecosistema digital que lo sustenta devela un prisma que trasciende las diferentes perspectivas respecto a la aceptación o no, del Bitcoin como moneda de curso legal. Acá, la posición asumida es trascender el efecto mediático e inmediato de la medida monetaria hacia términos de gobernanza, de prospectiva, de retos y desafíos, como lo refleja la figura 3.

Figura 3.

Prisma del Bitcoin y del ecosistema digital gubernamental



Nota. Elaboración propia, 2023

Por lo anterior, como parte del cambio institucional, se abre la posibilidad de transitar a nuevas 23 El 27 de abril de 2022, la República Centroafricana fue el segundo país del mundo en adoptar el Bitcoin como moneda de curso legal. Sin embargo, el 23 de marzo de 2023, se derogó la ley; y, el Bitcoin se convirtió en una moneda de referencia; dejando de ser moneda de curso legal.

prioridades de futuro como nación, desde el ecosistema digital creado para el Bitcoin, que tiene como asidero la tecnología blockchain.

A la luz de todo lo anterior, se ha propiciado un fundamento para realizar un análisis crítico sobre el desempeño del Bitcoin en El Salvador, en el siguiente acápite.

2. Desempeño del Bitcoin en El Salvador

A partir de la comprensión de las motivaciones explícitas, plasmadas en la Ley Bitcoin, el presente acápite analiza el desempeño del Bitcoin, como moneda de curso legal; se reflexiona sobre la evolución, perspectivas y riesgos del Bitcoin.

De manera particular, comprender los factores claves que facilitan u obstaculizan la gobernanza del Bitcoin en la práctica. De ahí, la relevancia de indagar sobre los proyectos insignia destacados por el gobierno del presidente Bukele, a saber: la emisión de bonos Bitcoin (bonos volcán), la compra de Bitcoin y la construcción de la Bitcoin City. En esa línea, develar algunos riesgos que enfrenta la criptomoneda, en términos de opacidad de la información, riesgo cambiario y el entorno económico-financiero.

2.1 Efectos²⁴

En la comprensión de los efectos de la medida monetaria²⁵, conviene destacar dos aspectos pertinentes: en primer lugar, llegados a este momento, el Bitcoin se entiende como criptomoneda; en segundo lugar, señalar que, en los primeros veinte años del siglo XXI, El Salvador ha optado por dos regímenes cambiarios, a saber: la dolarización, el dólar como moneda de curso legal, año 2001; y, el Bitcoin, 2021; ambos procesos, bajo el espíritu de la mejora del desarrollo económico.

Han transcurridos más de dos años, desde que El Salvador adoptó el Bitcoin como moneda de curso legal. El diagnóstico está centrado en la relación confianza, el desempeño de la Chivo Wallet y el Bitcoin, como medio de pago y medio de cambio.

2.1.1 Escepticismo sobre el uso de la moneda virtual por parte de la población (confianza, como tema cultural)

El 8 de junio de 2021, se aprobó la Ley Bitcoin. Posterior a ello, entre el 01 y el 04 de julio

24 La mayor parte de la información ha sido recabada de las siguientes fuentes consultadas en línea:

www.elpais.com
www.france24.com
www.elsalvador.com
www.chivowallet.com
www.pagina12.com
www.swissinfo.ch

25 El Salvador carece de política monetaria en las herramientas principales de la emisión de moneda; si existe un resabio de ello, el manejo de las reservas de liquidez es medida de política monetaria. Lo del Bitcoin ciertamente es política monetaria, es como el dólar; se renuncia a la propia moneda; se adopta otra moneda. En estricto rigor: es una opción de régimen cambiario.

de 2021, el Centro de Estudios Ciudadanos de la Universidad Francisco Gavidia (UFG) realizó una indagación²⁶ sobre la Ley Bitcoin, a saber:

- **Conocimiento.** Un 68.4% de los encuestados no conocía la ley; un 21.9% conocía algo; un 9.6% sí conoce la ley.
- **Sectores beneficiados.** El 40.4% considera que la ley favorece a los grandes empresarios; un 14.8% a los empresarios extranjeros; el 13.1% al país en general; un 11.2% a las finanzas del gobierno; y, el 6.5% opina que a la familia del presidente.
- **Motivación para implementar el Bitcoin.** El 32.7% considera que responde a intereses personales (del presidente) y/o empresariales; un 24.7% mejorar la economía familiar y la creación de empleos; el 18.5% facilitar transacciones (compras y envío de remesas)
- **Sentir respecto a la decisión.** El 48.7% manifestó incertidumbre; un 29% temor; y, el 19.8% optimismo. (Centro de Estudios Ciudadanos. Universidad Francisco Gavidia, UFG, 2021)

Como bien lo destaca el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la confianza “está en el centro de prosperidad económica, cualquier estrategia de crecimiento se irá a pique en un contexto de desconfianza. La desconfianza entre gobiernos y empresas, empresas y ciudadanos, trabajadores y empresas, obstruye cualquier senda para un crecimiento inclusivo” (Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2022, p. 59)

Desde esta perspectiva, conviene presentar estadísticas sobre el uso del Bitcoin por parte de la población salvadoreña, en cuatro momentos:

- ❖ **Transacciones diarias.** A finales del 2022, el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana²⁷ “José Simeón Cañas” (UCA) reveló que, para el primer año de funcionamiento del Bitcoin, el 76% de los encuestados no usó la criptomoneda para comprar o pagar; solamente un 24%, sí la utilizó. Un 66% de los entrevistados consideró un fracaso la adopción del Bitcoin ((UCA), 2022). Desde la perspectiva internacional,
- ❖ **Transacciones entre comercios.** Sólo el 14% de los comercios encuestados manifestó haber utilizado alguna vez, el Bitcoin.
- ❖ **Bitcoin y situación económica familiar.** Parte de la sociedad salvadoreña imaginó que la implementación del Bitcoin era la principal política económica del gobierno del presidente Bukele para mejorar la economía salvadoreña. A diciembre del 2022, según la UCA, el 16.9% de los encuestados manifestó que la economía empeoró con la adopción de la moneda virtual; el 65.1% manifestó, que la situación sigue igual; sólo un 11.7% indicó que ha mejorado. En junio del 2023, la UCA, compartió la siguiente percepción de los ciudadanos: para un 71.1% de los encuestados, el Bitcoin no ayuda en nada a mejorar su situación económica familiar; un 13.8% poco; un 5.7% algo; y, un 4.3% mucho.
- ❖ **Remesas y Bitcoin.** Entre septiembre de 2021 y julio de 2022, ingresaron al país US\$ 15. 175 millones en remesas, de las cuales sólo el 1.49% entró por medio de la billetera gubernamental

26 La encuesta fue a nivel nacional para 1,233 hogares

27 La encuesta se realizó a nivel nacional, a 1,281 encuestados

Chivo Wallet. A junio del 2023, el Banco Central (BCR)²⁸ indicó que sólo el 1.2% de las remesas ingresaron vía Chivo Wallet.

2.1.2 Tecnológico y operativo

El uso del Bitcoin descansa sobre el ecosistema digital gubernamental de la billetera *Chivo Wallet*. La presente sección se articula en dos momentos: inicialmente, la billetera digital en cifras; y, posteriormente, el desempeño de esta.

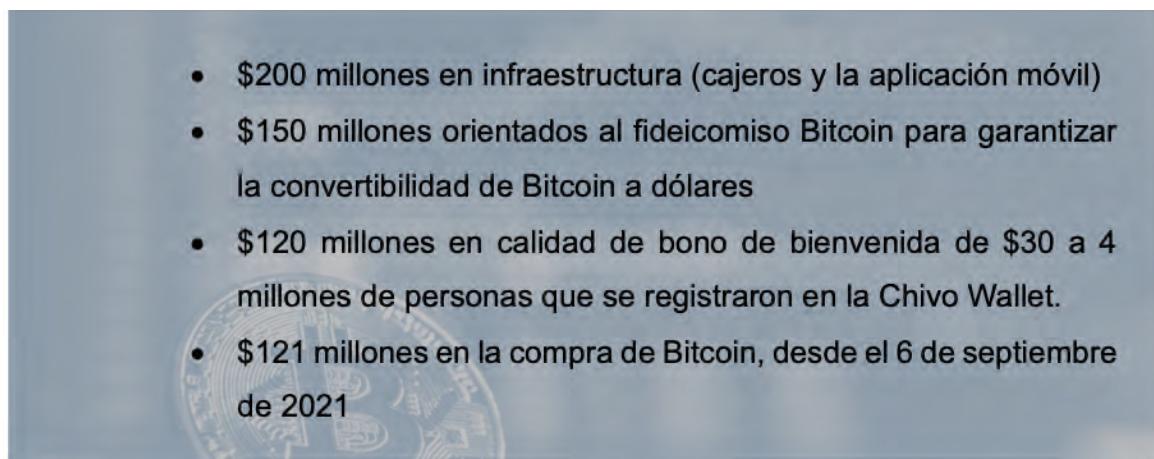
❖ Chivo Wallet en cifras

Conviene señalar que los datos a presentar proceden de las redes sociales y tuits del presidente Bukele; no hay, un sitio oficial que presente la inversión realizada por el gobierno en torno a la infraestructura digital y gastos que acompañan la implementación del Bitcoin como moneda de curso legal.

El gasto realizado fluctúa entre los 400 a 600 millones de dólares, en los dos años de implementación de la criptomonedra, desglosado en la figura 4.

Figura 4.

Chivo Wallet en cifras



Nota. Elaboración propia, 2023

En la encuesta realizada por la UCA, en 2022, un 77% de los encuestados manifestó que el gobierno no debe seguir gastando dinero público en Bitcoin. En esa perspectiva, la encuesta de la UFG, en 2021, más del 50% de los entrevistados consideró nada acertada la propuesta de establecer el uso del Bitcoin, como moneda de curso legal.

❖ Regulación operativa y tecnológica del ecosistema digital Chivo Wallet

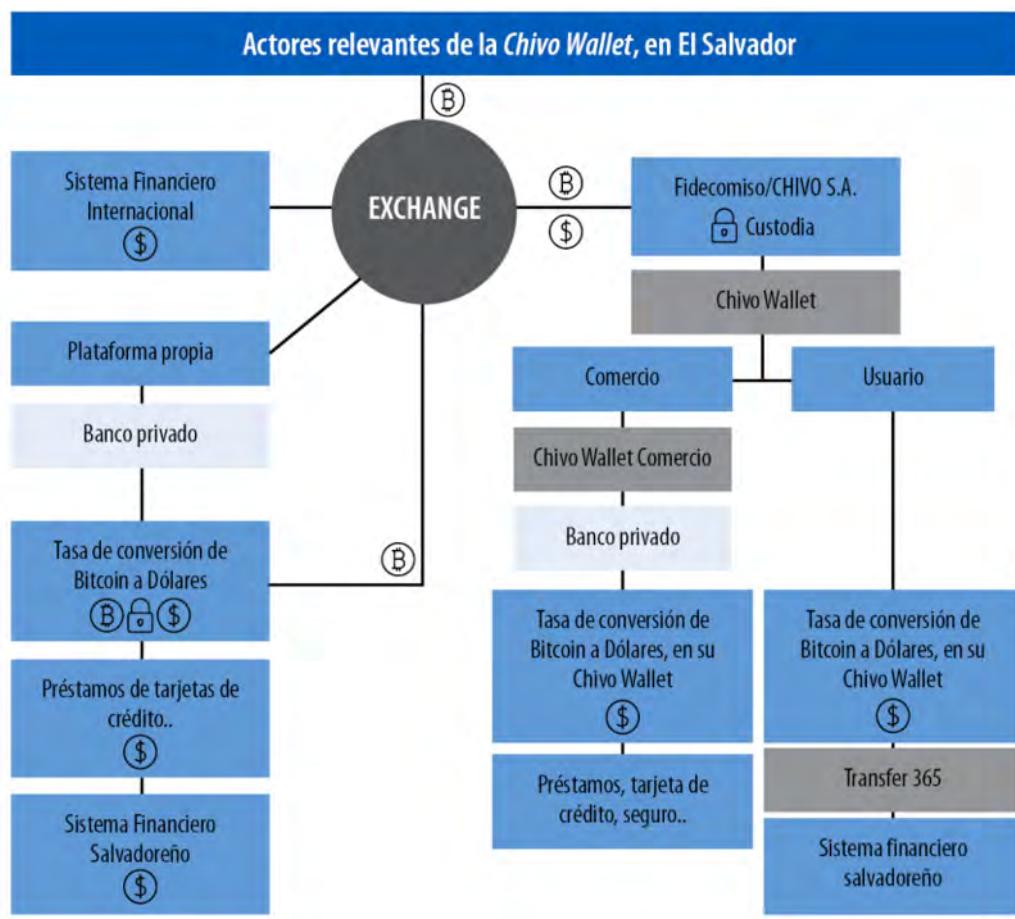
El Banco Central de Reserva (BCR) emitió dos normativas para realizar operaciones en Bitcoin, a saber: *i) la normativa técnica para facilitar la participación de las entidades financieras en el ecosistema Bitcoin.* (Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) , 2021); *ii) lineamientos para la autorización del funcionamiento de la plataforma tecnológica de servicios con Bitcoin y dólares.* (Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), 2021). Teniendo ello en consideración, se ilustra el funcionamiento del

28 En línea. Banco Central de Reserva de El Salvador.

ecosistema de la billetera digital gubernamental; figura 5, así:

Figura 5.

Actores relevantes de la Chivo Wallet, en El Salvador



Nota. Elaboración propia, a partir de Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSA), 2023

A partir de la figura 5, conviene destacar los siguientes aspectos:

- **Chivo S.A.** El 24 de agosto de 2021, la sociedad Inversiones El Salvador, modificó su razón social y pasó a denominarse Chivo S.A. de C.V.²⁹ La sociedad Chivo administra la billetera digital gubernamental Chivo Wallet para realizar transacciones con Bitcoin. De igual forma, tiene a cargo los cincuenta puntos de atención al público y es propietaria de 200 cajeros automáticos Chivo
- **Agentes.** El Reglamento de la Ley Bitcoin establece y define a los integrantes que conforman el ecosistema digital (La Dirección de la Imprenta Nacional, 2022):
 - Las instituciones financieras
 - La casa de intercambio digital o exchange
 - Custodio de Bitcoin
 - Proveedor de servicios de Bitcoin
- **Registro proveedor de servicios Bitcoin.** El BCR administra el registro de proveedores de

29 En línea. https://elfaro.net/es/202109/el_salvador/25707/Chivo-es-una-empresa-privada-financiada-con-fondos-p%C3%BAblicos.htm

servicios Bitcoin.

- **Conversión Bitcoin a dólar.** El riesgo cambiario lo asume el poseedor y/o dueño del token Bitcoin y el fideicomiso Bitcoin denominado “FIDEBITCOIN”, tal como lo estípula el artículo de 1 de la Ley de creación del fideicomiso Bitcoin: el presente fideicomiso, en razón de que se constituye en favor del Estado y Gobierno de El Salvador, a través de los usuarios de la billetera digital estatal (wallet) se constituirá para un plazo indeterminado, a partir de la vigencia de esta ley, y tendrá como finalidad respaldar financieramente las alternativas que el Estado provea, sin perjuicio de iniciativas privadas, que permitan al usuario llevar a cabo la convertibilidad automática e instantánea del Bitcoin a dólar de los Estados Unidos de América en el caso que así lo desee el usuario dentro de una billetera digital estatal (Asamblea Legislativa , 2021)

Ahora bien, el tipo de cambio aplica en el momento que el poseedor y/o dueño del token Bitcoin realiza la conversión a dólares, la cual es confirmada por el receptor. Por otra parte, “el FIDEBITCOIN se constituyó con un monto inicial de US\$ 150 millones” (Ibid, 2021, p.3)

- **Transfer 365.** Es una aplicación del BCR para que los usuarios del sistema financiero puedan realizar transacciones entre todos los bancos, incluyendo bancos cooperativos y estatales, así como sociedades de ahorro y crédito. Se ofrece de manera gratuita, por medio de las plataformas de banca en línea de cada institución financiera.

❖ **Desempeño Chivo Wallet**

Bajo la leyenda “envía y recibe Bitcoin con Chivo Wallet”³⁰, el portal oficial de la billetera digital devela que, a junio del 2023, había un total de 215 cajeros instalados en El Salvador; lo cual no ha variado a julio de 2024. Por otra parte, en Estados Unidos hay un total de 50 cajeros distribuidos en Los Ángeles, San Francisco (California), El Doral (Florida), Atlanta (Georgia), Chicago (Illinois), Dallas, El Paso, Houston, Laredo y McAllen (Texas).

La Chivo Wallet “es una aplicación de registro fácil, no cobra comisiones, no consume saldo, el envío de dinero sin intermediarios, 24/7 y sin comisiones, permite el manejo de dólares y Bitcoin” (Chivo Wallet, 2023). Es importante señalar que, en los primeros días de implementación de la Chivo Wallet, el gobierno brindó un incentivo de \$30 para descargar y usar la aplicación³¹. No existe un registro oficial sobre las estadísticas del uso de la billetera digital gubernamental. Teniendo ello en consideración, se presentan datos³² del desempeño de la Chivo Wallet y el Bitcoin:

1. El 40% de las descargas se realizaron en septiembre 2021, justamente con el lanzamiento de la billetera digital. En el 2022, prácticamente no hubo descargas
2. Se confirmó que el principal impulsor para el uso de la Chivo Wallet, fue el bono de US\$ 30. Luego de haber gastado dicho estímulo económico, sólo, un 20% de los encuestados siguió utilizando la billetera, para transacciones en dólares; menos del 10% la usó para transacciones en Bitcoin
3. No hay evidencia contundente que la billetera digital se utilizó para pago de impuesto o envío

30 Portal oficial Chivo Wallet: www.chivowallet.com

31 En dicho proceso, muchos ciudadanos informaron que su identidad había sido suplantada, y que el incentivo de los \$30 se les había sustraído. Ver. <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/chivo-wallet-bitcoin-denuncia-suplantacion-dui-identidad/888149/2021/>

32 Los datos provienen de la investigación realizada por Álvarez, Argente y Van Patten. El estudio realizó una encuesta representativa nacional a 1800 hogares, con una entrevista cara a cara.

de remesas, a escala significativa

4. En lo que respecta a las empresas, un 20% acepta Bitcoin como medio de pago. De dicho porcentaje, la mayoría se clasifica como gran empresa. Se ha documentado que sólo el 4.9% de todas las ventas, se pagan en Bitcoin. El 88% de las empresas transforma el dinero de las ventas en Bitcoin a dólares

5. La dinámica de la actividad de Chivo Wallet, se contrastó con el registro de la cadena de bloques. Hay evidencia que:

- ❖ Los depósitos registrados en blockchain (compras de Bitcoin en Chivo Wallet) fueron pequeñas y frecuentes.
- ❖ Los retiros (venta de Bitcoin de Chivo Wallet) tienden a ser grandes, ocurren raramente, y están en sincronía con los depósitos acumulados. Por tanto, los retiros ocurren como parte de la gestión de inventario de Bitcoin de Chivo Wallet.
- ❖ Hay una acumulación casi nula de Bitcoins dentro de la billetera gubernamental, ello es consistente con el comportamiento de las empresas salvadoreñas, que transforman rápidamente los Bitcoin a dólares. (Alvarez, Argente, y Van Patten, 2022)

Por otra parte, la experiencia del usuario deja al descubierto las siguientes fallas³³:

- Problemas de conectividad de la aplicación Bitcoin
- Chivo Wallet custodia las monedas, contrario a los principios de Bitcoin. Los salvadoreños que utilizan la billetera no tienen acceso a las llaves privadas de su monedero digital
- La interfaz de usuario de la aplicación es mediocre para estándares actuales
- Falta de educación sobre la Chivo Wallet (Criptonoticias, 2021). (COINTELEGRAPH, 2022).

Pese al carácter de moneda de curso legal, así como a los diferentes incentivos brindados por el gobierno (bono de US\$30 y el cambio de monto mínimo de US\$5 en Bitcoin para realizar transacciones a otras billeteras fue eliminado; pasando a US\$0.01), el Bitcoin no es en gran medida un medio de intercambio masivamente aceptado por la sociedad salvadoreña.

2.1.3 Principales proyectos

El gobierno del presidente Bukele adquirió Bitcoin como activo de reserva. Según el sitio web nayibtracker.com (sitio del presidente Bukele), El Salvador posee alrededor de 2, 968 Bitcoin, lo cual implicó una erogación de fondos, entorno a los US\$ 121 millones (INFODEMIA, 2023). Debido a la volatilidad de la criptomoneda, el país ha perdido entre \$45³⁴ a \$60³⁵ millones. No hay registro oficial de las cantidades; tampoco una institución que las audite o verifique.

En este contexto, hay tres proyectos insignia interconectados:

- **Emisión de bonos Bitcoin (bonos volcán).** El 20 de noviembre de 2021, en el evento “Feel the Bit”, que dio cierre a la Bitcoin Week en la playa Mizata, en el departamento de La Libertad, el presidente Nayib Bukele anunció la emisión de mil millones de dólares en bonos Bitcoin, para enero de 2022. Los bonos ofrecerán un cupón de 6.5% con vencimiento a 10 años.
- **Bitcoin City.** Con la emisión de bonos Bitcoin, 500 millones de dólares se invertirán en la construcción de la Bitcoin City en las faldas del volcán Conchagua en el departamento de La

33 Tomado de criptonoticias y cointelegraph.

34 Tomado de infodemia.com

35 Tomado de CNBC.

Unión, para aprovechar la energía geotérmica de la zona, con la finalidad de minar Bitcoin.

➤ **Compra de Bitcoin.** Los restantes 500 millones de los bonos volcán se utilizarán para la compra de Bitcoin, por dicho monto, que el gobierno mantendrá guardados por 5 años. Del sexto año en adelante, quienes posean bonos recibirán el 50% de las ganancias obtenidas por la venta de los Bitcoin. Ello implicaría un rendimiento anualizado de 146% al vencimiento de los bonos, bajo un supuesto fundamental: que el precio del Bitcoin alcance un millón de dólares, al cabo de cinco años. (Acevedo, 2022, pág. 9)

Hasta el momento, no existe información oficial sobre el estado actual de la Bitcoin city; solamente hay un sitio web denominado tomorrow city³⁶, que hace referencia al proyecto criptociudad en El Salvador. De igual forma, el gobierno no ha realizado emisión alguna de bonos volcán.

2.2 Riesgos

Es imperativo destacar que la opacidad, la falta de acceso a la información son riesgos vividos en el desarrollo de la presente investigación, de ahí la pertinencia de destacarlos como riesgos que enfrenta el uso de la criptomonedas. Junto a ello, la propia valorización de mercado del Bitcoin, así como la volatilidad de la criptomonedas, puede comprometer la viabilidad de los dos proyectos insignias del gobierno, ante un entorno económico-financiero caracterizado por la volatilidad e incertidumbre. Ambos aspectos son el centro de las siguientes secciones.

2.2.1 Opacidad y acceso a la información

La opacidad y la falta de acceso a la información rodea la actual gestión gubernamental, respecto al Bitcoin, como moneda de curso legal, así como al ecosistema digital de la Chivo Wallet.

Desde el 2021 hasta mediados del 2023, distintos ciudadanos y organizaciones han presentado más de un centenar de peticiones de información oficial respecto a: “procesos de contratación, asistencia técnica, construcción de cabinas, compras de cajeros, uso de fondos públicos para la compra de Bitcoin y el funcionamiento del FIDEBITCOIN. Al respecto no hubo al acceso a la información, por parte de las instituciones gubernamentales” (Cristosal, 2023).

La impresión prevaleciente entre los usuarios del Bitcoin y del ecosistema de la billetera digital gubernamental, es la falta de rendición de cuentas por parte del Estado salvadoreño. En la práctica, ello se traduce en falta de transparencia, un secretismo excesivo, que mina la confianza de la sociedad en el Bitcoin, como moneda de curso legal.

2.2.2 Volatilidad del Bitcoin, como moneda de curso legal

Conviene señalar el riesgo latente del uso del Bitcoin como moneda de curso legal, dada la volatilidad de su precio. La figura 6 muestra el proceso de convertibilidad instantánea Bitcoin a dólar, así:

36 www.tomorrow.city/a/criptociudad-el-salvador

Figura 6.*Opción de convertibilidad para una transacción pagada en Bitcoin*

Nota. Elaboración propia, a partir de Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSA), 2023

A partir de la figura 6, hay dos posibles canales de riesgo cambiario: en primer lugar, la velocidad de conversión entre Bitcoin y dólar; en segundo lugar, en caso el FIDEBCOIN mantenga reservas en Bitcoin, ello se deriva del artículo 4 y 5 de la ley del Fideicomiso, la evolución del tipo de cambio sería un riesgo por considerar. En esta línea, el FMI ha plasmado los siguientes riesgos:

- 1. Estabilidad financiera:** Los bancos y otras instituciones financieras podrían verse expuestos a grandes fluctuaciones en el precio de los criptoactivos.
- 2. Integridad financiera:** Los criptoactivos podrían ser la puerta de entrada de fondos ilícitos, gracias al anonimato que ofrecen. A pesar de las iniciativas para identificar a los usuarios de Chivo, existen riesgos relacionados con la integridad financiera. El robo, o los ciberdelincuentes, podrían poner en riesgo la estabilidad del sistema, lo que afectaría las relaciones con otros países y bancos correspondientes.
- 3. Protección del consumidor:** Los hogares y las empresas que tienen saldos en Bitcoin y ahorran en esa moneda podrían perder patrimonio en caso de que haya grandes movimientos del valor.
- 4. Pasivos fiscales contingentes:** La adopción del Bitcoin como moneda de curso legal se financia íntegramente mediante dinero público, a través de un fideicomiso. Si el precio del Bitcoin se desploma, los recursos del fideicomiso podrían agotarse rápidamente. (Fondo Monetario Internacional (FMI), 2022-2023)

2.2.3 Entorno económico-financiero

La emisión de los bonos Bitcoin descansa bajo el supuesto que el Bitcoin alcanzaría el valor de un millón de dólares, en cinco años; tomando como premisa, que, en noviembre de 2021, el precio del Bitcoin parecía no tener techo; para ese momento, el precio rondaba los 68,000 dólares, lo cual generaba un efecto boom, en el mercado de las criptomonedas. En efecto, el principal asesor gubernamental para llevar adelante la emisión de bonos, Samsom Mow, manifestó “El Salvador será un paraíso en 10 años; al convertirse en el epicentro de la hiperbitcoinización global; una suerte de Singapur de las finanzas digitales” (Rivera, 2022).

Pese a lo anterior, existe un retraso en la emisión de los bonos volcán lo cual puede comprenderse desde un entorno económico-financiero volátil y complejo, así:

- ❖ **Factores exógenos**, como la guerra de Ucrania que generó ruido en los mercados financieros mundiales. Por otra parte, la volatilidad del precio del Bitcoin; una caída del 40% del precio de la

criptomoneda, tendencia observada desde mayo de 2022; posteriormente, dicho comportamiento se revierte en los inicios del 2023. Finalmente, los incrementos de las tasas de interés, por parte de la Reserva Federal; para luego dar paso a una política menos agresiva en las variaciones de la tasa de interés.

- ❖ **Factores endógenos**, respecto a la logística y diseño de la emisión. En concreto, el hecho que no sea el Estado de El Salvador quien emitirá los bonos volcán, sino una compañía salvadoreña dedicada a la producción de energía eléctrica, LAGEO³⁷, parece no coadyuvar la confianza de la emisión. Junto a ello, el distanciamiento del gobierno hacia el FMI y la banca multilateral, debido al deterioro de las finanzas públicas, así como posibles riesgos de la Ley Bitcoin, sobre la integridad y estabilidad del sistema financiero nacional, ha generado preocupación por parte de futuros inversionistas.
- ❖ **Valuación y predicción del precio de los criptoactivos.** Los esfuerzos académicos y modelos predictivos para la valoración del precio de las criptomonedas, particularmente el Bitcoin, están centrados en el corto plazo. Ante la imposibilidad de pronosticar el valor de una variable financiera en el largo plazo; Acevedo destaca “es matemáticamente posible que el precio del Bitcoin supere el precio de un millón de dólares en cinco años. Económicamente, sin embargo, es poco factible que ello ocurra. Por construcción del algoritmo de Satoshi Nakamoto, sólo se podrá minar 21 millones de Bitcoin. De dicho total, ya han sido minados 19 millones; restan 2 millones, a minar hasta el año 2140. A partir de ello, hay dos factores pertinentes a considerar:
 - 1) La existencia de bienes sustitutos. El surgimiento de monedas digitales emitidas por los bancos centrales (CBDC), pudiera representar una competencia a las criptomonedas.
 - 2) La regulación sobre los criptoactivos. En muchas naciones, las entidades regulatorias imponen normas más estrictas sobre los criptoactivos; tal es el caso de China, Rusia, entre otros. De igual forma, la regulación es vital para el desarrollo de largo plazo de los criptoactivos; tal como la enmienda firmada por el presidente Biden, de los Estados Unidos de América, el 9 de marzo de 2022, para asegurar el desarrollo responsable de los activos digitales” (Acevedo, 2022, págs. 13-19).

Por ende, los proyectos insignia en torno al Bitcoin pueden verse comprometidos, en la medida que descansen sobre la emisión de los bonos volcán, bajo la premisa que el Bitcoin alcance el precio de un millón de dólares.

3. Retos y Transiciones del Bitcoin en El Salvador

La implementación del Bitcoin, como moneda de curso legal en El Salvador, se ha catalogado como un experimento casi natural o un experimento único para estudiar el potencial de las criptomonedas, el Bitcoin en particular, para las transacciones diarias.

Por lo anterior, como parte del cambio institucional, se abre la posibilidad de transitar a nuevas prioridades de futuro como nación, desde el ecosistema digital creado para el Bitcoin. A partir de la propia fuerza o dinámica política gubernamental emergen dos posibles opciones de futuro, a saber: el Colón-Dólar y administración pública digital.

37 Para un detalle de la compañía privada LAGEO ver <http://www.lageo.com.sv/>

En esa línea, desde la perspectiva del buen gobierno y el análisis de prospectiva surge un esfuerzo de construcción y reflexión, no para predecir o determinar el futuro; sí con visión estratégica y una perspectiva de innovación, así: Se propone realizar una combinación inteligente entre lo táctico y lo estratégico, para una gobernanza que aproveche lo mejor de la implementación del Bitcoin, desde el Gobierno Inteligente.

3.1 Posibles bifurcaciones futuras

La gobernanza legal, tecnológica y operativa realizada por el gobierno salvadoreño respecto al ecosistema digital de la *Chivo Wallet* y el uso del Bitcoin constituye una oportunidad para comprender mejor el uso del Bitcoin como medio de pago y medio de cambio. También, acá se considera como una ventana de oportunidad para esbozar bifurcaciones futuras que se abren para la sociedad salvadoreña.

Las principales motivaciones que llevan al gobierno de Nayib Bukele para la implementación del Bitcoin, su evolución, perspectivas y riesgos, desde la gobernanza en la práctica han sido abordadas, a partir de la información disponible, mayoritariamente no oficial. El gobierno brinda alguna información, que no está vinculada con el funcionamiento del ecosistema Bitcoin; haciendo dicha salvedad, lo cierto es que el ecosistema de la billetera gubernamental está montado y existe.

Aprovechando dicha realidad, desde la prospectiva y visión estratégica, con una mirada del futuro hacia el presente, la sección tiene el cariz de novedad e innovación en la forma de comprender evoluciones u opciones futuras, respecto a la emisión de una criptomoneda estable y la administración pública digital.

➤ **Stable coin: Colón-Dólar**

A partir del lanzamiento del Bitcoin, el mercado de criptoactivos ha experimentado un notable desarrollo respecto al número de monedas, así como de su capitalización de mercado. En concreto, existen alrededor de 1,500 criptomonedas, con un valor de mercado conjunto que alcanzó su mejor desempeño en el año 2021 llegando a 2.4 billones de dólares de los Estados Unidos; para octubre del año 2023, el valor ronda los 1.2 billones de dólares estadounidenses.

Desde otra perspectiva, las criptomonedas no están exentas de grandes riesgos, dentro los diversos que hay, acá se destacan dos: En primer lugar, las entidades que intermedian y/o custodian dichos criptoactivos no están reguladas. Esto puede generar problemas como robo de criptoactivos, fraudes por parte de los intermediarios, el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. En segundo lugar, la alta volatilidad de sus precios³⁸; por lo cual se considera un activo de alto riesgo, ello porque, así como se puede obtener grandes retornos, en cortos períodos; en otros momentos, puede conllevar perdidas de gran monto.

En esta línea de análisis, dentro de los criptoactivos, las criptomonedas aspiran a convertirse en medios de pago, con la finalidad de sustituir al dinero en dicha función. Una de las características del dinero es el principio de aceptación universal, donde las partes involucradas no cuestionan el hecho que el valor facial coincida con el valor real (No Question Asked, NQA, por sus siglas en inglés), lo cual se fundamenta en el respaldo que tiene dicho activo por medio del banco central de cada país; por ende, para cumplir con la aceptación universal, el banco central vela por mantener la estabilidad del valor de la moneda, ser prestamista de última instancia y la existencia de un fondo de garantía de depósitos.

38 Ver Yahoo Finance.

Por su parte, en el caso de las criptomonedas el diferente grado de respaldo ha derivado en una tipología parcial entre las criptomonedas sin respaldo y las con respaldo, denominadas Stablecoins; como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1.

Características de las criptomonedas sin respaldo y con respaldo

| Características | Criptomonedas sin respaldo | Stablecoins |
|--|----------------------------|-------------|
| Formato electrónico | ✓ | ✓ |
| Programable | ✓ | ✓ |
| Medio de pago | ✓ | ✓ |
| Unidad de cuenta | ✓ | ✓ |
| Reserva de valor | ✓ | ✓ |
| Uso peer to peer | ✓ | ✓ |
| Respaldo por un banco central | ✗ | ✗ |
| Respaldo por un fondo de garantía de depósitos | ✗ | ✗ |
| Respaldo por colateral | ✗ | ✓ |
| Ausencia de la volatilidad de la valoración | ✗ | ✓ |

Fuente: Adaptado de Banco de España (2022).

- a. El grado en que un instrumento monetario tradicional o un criptoactivo (en columnas) poseen una característica o función (en filas) se indica mediante los siguientes signos y colores: marca de verificación negativa en gris (no es una característica que posea en un grado significativo), marca de verificación significativa naranja (es una característica o función no aplicable de manera generalizada, pero que potencialmente puede poseer), y marca de verificación positiva verde (es una de sus características o funciones aplicables de forma generalizada)
- b. Utilizable en transacciones sin requerir la participación de un intermediario financiero tradicional.
- c. De forma general, el colateral puede incluir otros instrumentos financieros, bienes físicos o, en el caso del dinero de curso legal (e.g. efectivo) el derecho a su utilización como medio de pago para adquirir cualquier bien o servicio.
- d. Reducido riesgo de mercado a corto plazo, sin excluir la presencia de otros riesgos financieros (líquidez, crédito, etc.).

Nota. Elaboración propia, a partir del Banco de España, 2023

Ante la creciente relevancia de las monedas digitales en general, y de las criptomonedas en particular, al menos un centenar de bancos centrales exploran la emisión de una moneda digital, Central Bank Digital Currency, CBDC, por sus siglas en inglés (Kosse y Mattei; Casey; Fanti, Lipsky Moehr; Menon; Prasad; Schär; 2022); más de la mitad las están desarrollando o realizan experimentos concretos, a saber: el Sand Dollar del Banco Central de Bahamas; el Banco Central de Suecia (Riksbank); el Banco Central de Brasil; el Renminbi digital (e-CNY) de China; el proyecto Hamilton, de la Reserva Federal, la Zona Euro, euro digital, entre otros. Los programas piloto preliminares buscan reducir costos de operación y de falsificación, así como evitar inestabilidad en el sistema financiero.

Una moneda digital con respaldo de un Banco Central, con carácter de moneda de curso legal, presenta similitudes al ecosistema de la billetera gubernamental de la Chivo Wallet (Álvarez et al, 2022; Duffie, 2020; Crouzet et al, 2019). Desde dicha perspectiva operativa, se abre un escenario de la emisión de una moneda digital, en el caso de El Salvador. Sin embargo, técnicamente, la economía salvadoreña está dolarizada, por lo cual el Banco Central de Reserva no tiene la potestad de realizar política monetaria, en las herramientas principales de la emisión de moneda.

Frente a dicha restricción, lo que sí se vuelve posible es la emisión de una moneda estable (stablecoin), la cual forma parte de las criptomonedas, pero es menos volátil que las criptomonedas sin respaldo, emitida por desarrolladores independientes, utilizada al interior de la comunidad virtual, y su valor depende de las expectativas de que otros agentes las valoren y utilicen, tal como el Bitcoin.

A diferencia de ello, las stablecoins tienen activos de respaldo y mecanismos de estabilización de

su valor, atadas a una divisa como el dólar; o un activo como el oro. En la práctica, las criptomonedas con respaldo presentan menor volatilidad en su valoración y han ganado mayor cuota de mercado, dentro de los criptoactivos.

Bajo dicho contexto, El Salvador pudiera emitir una moneda estable denominada Colón-Dólar, a partir del ecosistema del Bitcoin.

➤ **Administración pública digital**

El plan gubernamental “Plan Cuscatlán” establece como prioridad la modernización del Estado salvadoreño “Estado moderno, eficiente y transparente al servicio de las personas que permita impulsar reformas estructurales para la construcción” (Gobierno de El Salvador, 2019, p. 4). La puesta en marcha de dicho objetivo tiene dos grandes bases, así:

Regulación de la transformación digital

- Ley de Tecnologías de la Información y Comunicaciones para la Sociedad y Economía Digital, cuyo fin es “regular la coordinación de las actuaciones de la Administración Pública en materia de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y la comunicación, TIC” (Asamblea Legislativa, 2020).
- Ley de la Creación de la Autoridad Nacional Digital que tiene por objeto “regular la coordinación de actuaciones de la administración pública y entidades privadas, con el marco legal que sea aplicable de acuerdo a la materia que regule. Así como establecer una rectoría en materia de Tecnologías de Información y la Comunicación” (Asamblea Legislativa, 2021). Dentro de las atribuciones cabe destacar “promover la transición del país a una sociedad y economía basada en la implementación de las TIC” (Ibid, 2021, p.8)

El Plan Cuscatlán destaca como otra prioridad la innovación y la tecnología, donde “traza una estrategia conformada por diferentes componentes para potenciar el uso de las TIC, orientados a la implementación de procesos tecnológicos para hacer eficientes los servicios públicos y privados” (Gobierno de El Salvador, 2019, p. 2). Ello busca potenciar la transformación digital del gobierno, así como la creación de una secretaría de innovación y modernización del Estado.

Acciones operativas de la transformación digital

A nivel operativo, se presentan los siguientes pasos:

- * La elaboración de la Agenda Digital Nacional³⁹, 2020-2030.
- * Alianza de servicios entre Google Cloud y el gobierno de El Salvador⁴⁰, firmada el 29 de agosto de 2023, por un período de siete años, lo cual implica una erogación de fondos públicos por US\$ 500 millones⁴¹. La alianza comprende la digitalización de servicios gubernamentales y mejorar la atención médica y la educación.
- * Ministerio de Economía presenta la Ley General para la Modernización Digital del Estado, aprobada por la Asamblea Legislativa el 7 de septiembre de 2023. Dicha ley tiene por finalidad “establecer las disposiciones necesarias para la implementación, desarrollo, transformación digital y modernización del Estado salvadoreño” (Asamblea Legislativa, 2023)

El marco normativo y operativo en torno a la modernización del Estado, para la configuración de

39 Para mayor detalle de la agenda ver Agenda Digital Nacional, 2020-2030. En línea: www.innovacion.gob.sv/

40 En línea: cnnespanol.cnn.com/2023/08/29/google-cloud-el-salvador-alianza-plurianual-centro-tecnologico-centroamerica-trax/

41 En línea: www.elsalvador.com/noticias/nacional/aprobaran-marco-legal-para-implementacion-de-alianza-con-google/1087963/2023/

un Estado digital, pudiera vincularse con el ecosistema creado para el Bitcoin. Resulta pertinente comprender cómo desde una nueva gobernanza, mediante un Gobierno Inteligente, pudiera conseguirse los mismos objetivos estipulados en la Ley Bitcoin.

3.2 Transiciones: Gobierno Inteligente

Los vínculos entre crecimiento económico y desarrollo no son automáticos: Cohen y Easterly (2009) no existe consenso sobre lo útil para impulsar el crecimiento y el desarrollo; Rodrik (2004) ninguna lista breve de reformas políticas se puede aplicar para crear crecimiento en países en desarrollo; Agenda de Desarrollo del Foro de Barcelona (2004) y Martin Ravallion no hay un simple set de políticas para garantizar y desencadenar un crecimiento sostenido; Hausmann, Pritchett y Rodrik (2005) la mayoría de los despegues del crecimiento, no son generadas por reformas económicas y la mayoría de esas no producen despegues del crecimiento.

En esa línea, la evidencia destaca el caso de países de reciente crecimiento rápido y sostenido, el cual ha sido impulsado por la eliminación gradual de limitantes vinculantes al progreso, en donde el Estado, sujeto político, público y jurídico por antonomasia (Lahera, 2016), tiene un rol estratégico; se transita a un Estado Inteligente, a una Administración Pública Inteligente; y, de manera particular, a un Gobierno Inteligente, como se presenta seguidamente.

➤ **Gobierno Inteligente: un imperativo impostergable⁴²**

Los acontecimientos históricos, la gestión del desarrollo, y sus resultados, amalgaman el cambio institucional salvadoreño. Desde una perspectiva neoinstitucional, el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es clave para entender el cambio histórico (North, 1993). Por ende, la presente sección constituye un esfuerzo para inducir los diseños propicios de cambio, desde la perspectiva del buen gobierno, mediante un gobierno inteligente.

Se entiende por gobierno inteligente un diseño sistémico/estructural donde sus componentes fundamentales se articulan en un modelo de gobernanza, que coadyuva a la gestión del desarrollo, así como a la satisfacción de las necesidades y demandas de los ciudadanos, con énfasis en los resultados.

Los fundamentos del Gobierno Inteligente tienen como centro la sociedad; mediante un nuevo modelo de gobernanza, con un enfoque sistémico, así:

➤ **Pilar 1: Confianza.** El Gobierno inteligente debe profundizar en la transparencia y rendición de cuentas, para transmitir confianza hacia los ciudadanos. El Gobierno Inteligente debe saber transmitir la información, la cual debe ser pertinente y oportuna, para legitimar su intervención.

➤ **Pilar 2: Flexibilidad.** En términos de su diseño institucional, por medio de la gestión del cambio, la gestión del cambio y la gestión de la complejidad e incertidumbre. Por ende, el Gobierno Inteligente

42 La sección tiene como fundamento la investigación doctoral “Gobierno Inteligente: nueva gobernanza y gestión del desarrollo en El Salvador. Paisajes de futuro.” Para una mayor profundización del constructo gobierno inteligente, ver la referida investigación.

debe propiciar una mayor participación ciudadana para el abordaje, procesos y solución inteligente de los problemas públicos.

- **Pilar 3: Inteligente/Adaptabilidad.** El Gobierno Inteligente debe adaptarse al entorno y a las demandas del ciudadano del siglo XXI, para lo cual se requiere el uso inteligente de herramientas tecnológicas disruptivas, toma de decisiones basada en datos y analítica predictiva, con la finalidad de brindar servicios inteligentes y adaptables.
- **Pilar 4: Estado de derecho⁴³.** Respeto al Estado de derecho es un componente fundamental dentro del Gobierno Inteligente, desde la perspectiva de gobernanza.

En suma, el Gobierno Inteligente constituye una oportunidad para el cumplimiento de metas de corto y largo plazo, cuya finalidad última es mejorar el bienestar de la sociedad. De ahí, un imperativo impostergable para El Salvador.

3.3 Gobierno Inteligente: balance crítico del ecosistema Bitcoin

A partir de la comprensión de los factores claves que facilitan u obstaculizan la gobernanza del Bitcoin en la práctica, la presente sección plasma un balance crítico e integrador del ecosistema Bitcoin, desde el Gobierno Inteligente.

Eje 1. Inclusión financiera

El Salvador ha realizado un esfuerzo en la construcción de una agenda nacional de inclusión financiera, en el marco de los procesos impulsados por el Banco Mundial (BM) y la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), destacándose los siguientes momentos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016):

- » 2008-2010. Reformas financieras y debate de inclusión financiera
- » 2011. Inicia proyecto de inclusión financiera
- » 2013. Anteproyecto de Ley de Inclusión Financiera
- » 2015. Aprobación de la Ley de Inclusión Financiera

Desde un punto de vista normativo, hay dos esfuerzos a destacar:

La ley de Inclusión Financiera (LIF) tiene por objeto “propiciar la inclusión financiera, fomentar la competencia en el sector financiero, así como reducir los costos para los usuarios y clientes del referido sistema” (Asamblea Legislativa, 2015, p.6). La LIF persigue que los ciudadanos tengan acceso a servicios formales y al uso de instrumentos de pagos minoristas para lograr la inserción de éstos en las actividades productivas. Conviene mencionar que la ley incorpora a nuevos integrantes del sistema financiero (sociedades proveedoras de dinero electrónico) y nuevos productos (dinero electrónico y depósitos en cuentas de ahorro con requisitos simplificados) (IBID., p. 6 y 9).

Junto a ello, en el 2021 se aprobó la Política Nacional de Inclusión Financiera para El Salvador

43 Organización política de la comunidad orientada a la limitación del poder para preservar una esfera autónoma de acción y de realización de los ciudadanos. En línea. Real Academia Española

(PNIF-SLV) donde se define “inclusión financiera es el acceso y uso de una amplia y diversa gama de productos y servicios financieros responsables, sustentables y de calidad, tanto por personas como por empresas. Está enfocada principalmente a resolver los problemas de acceso y uso para la micro y pequeña empresa y sectores tradicionalmente excluidos” (Gobierno de El Salvador, 2021).

A partir de lo anterior, el objetivo expreso de la Ley Bitcoin respecto a la promoción de la inclusión financiera es coherente con los esfuerzos realizados, mediante el ecosistema digital gubernamental, en la búsqueda de la inclusión financiera; de manera particular, el fomento de los micropagos (sistemas diversos utilizados por usuarios para realizar pagos de pequeño monto: desde porciones de céntimos hasta diez dólares), a través de la Chivo Wallet.

Pese a la arquitectura institucional, El Salvador presenta retos sustantivos para llevar adelante la inclusión financiera, no sólo a los dos quintiles más pobres de El Salvador (40% de la población en situación de pobreza); también a más de un 70% de personas adultas que no poseen una cuenta bancaria, tal como lo destaca el informe del estado de la inclusión y educación financiera⁴⁴, a mayo del 2022.

Eje 2. Reducción en el costo del envío de remesas

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el BCR, julio de 2024, un total de 1.4 millones de salvadoreños viven en Estados Unidos, de lo cual conviene mencionar:

- Primero, 51% son hombres y un 48% son mujeres
- Segundo, el 48% vive en situación irregular migratoria; 19% son residentes; sólo un 9% son ciudadanos.
- Tercero, nueve de cada diez salvadoreños genera ingresos mediante negocios o trabajo
- Cuarto, el 79.7% envía remesas familiares. De dicho total, un 63.6% realiza un envío mensual (Arévalo, 2023).
- Quinto, el 2022 cerró con un total de US\$ 7.742 millones en remesas. De dicho total, las remesas pagadas tuvieron el siguiente comportamiento: instituciones bancarias (34.7%), otras instituciones dedicadas al pago de remesas (61.7%) y 1.7% por medio de la Chivo Wallet (Molina, 2023).

El Banco Mundial reveló que las remesas a los países de ingreso bajo y mediano crecieron 5% y 0.7% para los años 2022 y 2023, respectivamente. De igual forma sucedió con el costo por envío de remesas (el envío de US\$200, incrementó un 6%). En El Salvador las remesas son una fuente importante de ingreso para muchos hogares; y, representaron un 20% y 24.5% del PIB, para el periodo 2022 y 2023, respectivamente.

En la procura de la reducción del costo por envío de remesas, el gobierno vio una ventana de oportunidad por medio de la billetera gubernamental. El envío de remesas de los connacionales en Estados Unidos, por medio de la Chivo Wallet ha fluctuado entre 1.49% (septiembre, 2021) a 1.7% (diciembre, 2022). Dicha evidencia, no puede abstraerse de lo señalado por el BM “el uso de canales digitales representa menos del 1% del volumen total de las transacciones del envío de remesas, en el caso de economías de ingreso bajo y medio” (Banco Mundial, 2022). Pese a que, el envío de remesas no fue significativo, por medio de la Chivo Wallet, en los dos primeros años de operación, la billetera gubernamental se encuentra dentro del valor señalado por el BM.

44 Para un detalle particular, ver: <https://inclusionfinanciera.gob.sv/resultados-encuestas-2022/>

Eje 3. Transformación del sistema financiero

El sistema financiero es un pilar importante para el funcionamiento, crecimiento y desarrollo sostenido de la economía. Desde la entrada en vigor de la Ley Bitcoin, la banca privada inició un proceso de bancarización del Bitcoin, mediante la habilitación de canales para aceptar pagos con dicha criptomoneda. Por su parte, la Super Intendencia del Sistema Financiero (SSF) y el Banco Central de Reserva impulsan normativas y aplicaciones para promover el uso de servicios digitales, tales como la aplicación Transfer 365 (que forma parte del ecosistema de la *Chivo Wallet*) que inicialmente operaba en El Salvador; pero, luego se extendió a Centroamérica y República Dominicana, para que la población pueda realizar pagos o transferencia, a cualquiera de dichos países, con un costo máximo de US\$1 por operación.

De fondo, el proceso de transformación del sistema financiero requiere la creación de un ecosistema mínimo y robusto, esbozado en la figura 7.

Figura 7.

Ecosistema, sociedad y economía



Nota. Elaboración propia, a partir de Fondo Mundial para la Naturaleza, 2023

Desde dicha perspectiva, el ecosistema digital de la billetera gubernamental Chivo Wallet puede comprenderse como parte del dominio social, en la construcción del dominio económico, lo cual pudiera contribuir a un doble proceso:

En primer lugar, para hacer frente a los retos que presenta la inclusión financiera de la nación, con la finalidad de contribuir al acceso financiero de una manera formal; con ello, ayudar al bienestar financiero de la sociedad.

En segundo lugar, a un proceso de innovación del sistema financiero salvadoreño, desde la infraestructura del blockchain. Tal como lo destaca el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), el sector financiero asiste a un proceso de transformación impulsado por la tecnología; de manera

particular, la transformación digital por medio de tecnologías innovadoras y disruptivas, como el blockchain. En esta línea, el uso del blockchain como una herramienta, no como un sustituto del sistema financiero, pudiera contribuir a *incrementar la eficiencia, la seguridad, la transparencia y el reducir costos* en servicios financieros tales como:⁴⁵

1. *Ahorros*, el blockchain pudiera asegurar la gestión de instrumentos, por medio del Peer to Peer (P2P);
2. *Autenticación y seguridad*, la tecnología blockchain puede garantizar la seguridad sin la intervención de otros agentes económicos;
3. *Capital riesgo e inversión*, en el ámbito de los emprendimientos que proceden de diversos sectores económicos, con la tecnología peer to peer el proceso puede ser más transparente y seguro;
4. *Contabilidad*, el blockchain facilitaría el acceso a los movimientos de diferentes empresas;
5. *Contratos inteligentes*, blockchain puede mejorar la automatización de contratos, y reducir costos de procesos
6. *Intercambios*, en el sector bursátil, el blockchain pudiera reducir tiempos de liquidación de transacciones, así como acceso a otros servicios bancarios;
7. *Prestamos*, el blockchain puede reducir el riesgo de contraparte
8. *Sistemas de pago*, el blockchain evitaría la duplicación de dinero que fluye de un agente económico a otro, ello se pudiera utilizar en cualquier instrumento financiero

Llegados a este punto conviene señalar que,

La tecnología de criptoactivos está creando nuevos activos financieros y nuevas maneras de intermediación. Ahora bien, esos beneficios sólo se podrán obtener si su desarrollo se efectúa de manera segura y viene acompañado de marcos regulatorios que mitiguen los riesgos y mantengan la confianza en el sistema financiero (Banco de España, Primavera 2022, p. 149)

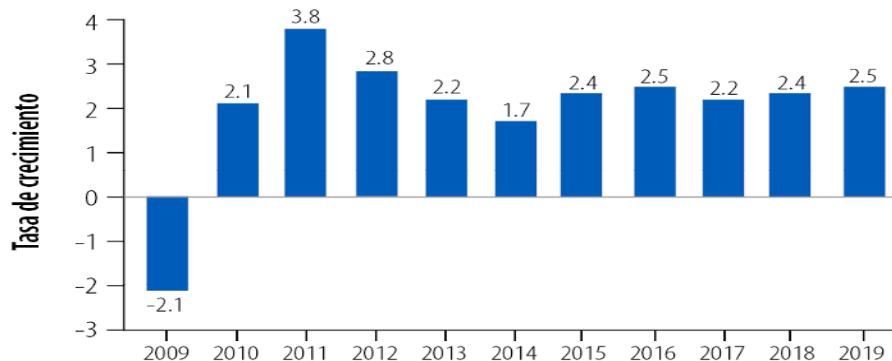
Eje 4. Promover el desarrollo económico de El Salvador

El Salvador es una economía pequeña, abierta y dependiente del ciclo económico mundial. El país ha transitado por distintos modelos económicos, sin lograr resultados halagüeños respecto a un desarrollo económico estable y sostenido; la ausencia de dicho crecimiento genera un doble impacto, a saber:

A nivel nacional, un crecimiento más rápido puede permitir a los países reducir deudas y déficits, y a generar ingresos públicos adicionales para aumentar la inversión en bienes y servicios básicos, especialmente en salud y educación. *Y a nivel de los hogares*, el crecimiento de los ingresos ayuda a satisfacer las necesidades básicas, a mejorar el nivel de vida y a incrementar la calidad de vida (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. 64)

Una lectura diacronía de la tasa de crecimiento de la década previa, del gobierno de Nayib Bukele, lo muestra la figura 8.

45 En línea, BBVA, <https://www.bbva.com/es/innovacion/blockchain-reescribe-las-reglas-los-servicios-financieros>

Figura 8.*Tasa de crecimiento económico de El Salvador, 2009-2019*

Nota. Elaboración propia, a partir del Banco Mundial, 2023

En el marco de la pandemia, El Salvador enfrentó una contracción económica; posterior a ello, como un efecto rebote estadístico, la economía cierra el 2021 con una tasa de crecimiento en torno al 11.2%. Para el 2022, el desempeño económico vuelve a la tendencia histórica de crecimiento, en torno al 2%-2.5%; al cierre del 2023, el desempeño fue de 3.5%; y, la estimación preliminar del 2024 se contrajo en cinco puntos base; como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2.*Tasa de crecimiento económico de El Salvador, 2020-2024*

| El Salvador. Tasa de crecimiento PIB | | | | |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Año 2020 | Año 2021 | Año 2022 | Año 2023 | Año 2024 |
| -7.9% | 11.9% | 2.8% | 3.5% | 3.0% |
| | | | | |

Nota. Elaboración propia, a partir de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Fondo Monetario Internacional (FMI). Banco Mundial (BM) y Banco Central de Reserva (BCR), 2023

A partir de dicho recorrido sucinto, las tasas de crecimiento de la economía salvadoreña resultan insuficientes para abatir la pobreza, promover la equidad, crear fuentes de empleo formal y enfrentar la heterogeneidad estructural, figura 9.

Figura 9.*Indicadores sociales seleccionados*

- Tasa de desempleo (6.3%) y subempleo (37.6%)
- Pobreza total (30.7%) y extrema (8.3%)
- Coeficiente de Gini: 0.423-0.465
- Informalidad: 70%
- Acceso y uso de internet: 90% hogares rurales sin acceso

Nota. Elaboración propia, a partir de Ministerio de Economía y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023

A la luz de todo lo anterior, se plasman recomendaciones de gobernanza para aprovechar lo mejor de la medida gubernamental.

3.4 Elementos para la mejora

El gobierno ha realizado una apuesta decidida en términos de recursos financieros, la creación de una arquitectura institucional, tecnológica y operativa, regulatoria y normativa, para llevar adelante la implementación del Bitcoin.

A partir del balance crítico realizado para el ecosistema Bitcoin, los resultados obtenidos hasta el momento, en torno a los objetivos transversales de la Ley Bitcoin, no han sido lo más halagüeños. Teniendo en consideración ello, se presentan posibles elementos de mejora para enfrentar los retos de gobernanza del Bitcoin; y, a la vez, para contribuir a las posibles transiciones que se abren para El Salvador, desde el ecosistema Bitcoin, en torno a los siguientes ejes transversales:

» **Gobernanza pro-confianza.** Tal como lo destacan el BM, el BID, la CEPAL, la confianza es un atributo social que permite llevar adelante proyectos de nación. El gobierno debe profundizar en la transparencia y rendición de cuentas, para transmitir confianza hacia los ciudadanos, mejorar la gestión de los recursos y reducir costos de financiamiento. Ello pudiera contribuir a reducir la opacidad y la falta de acceso a información pertinente sobre la operatividad de la *Chivo Wallet*.

» **Gobernanza digital.** El BID y la Secretaría Técnica de Planificación del gobierno de El Salvador conciben la gobernanza digital, pieza clave de un gobierno digital. Esto requiere la siguiente acotación: la tecnología no es un fin, es un medio; una herramienta en torno a una estrategia de digitalización del Estado; así como, de un Gobierno apto para la era digital. Esto resulta pertinente para el caso de la *Chivo Wallet* ante las denuncias de suplantación de identidad. Un atributo de la billetera gubernamental debe ser la seguridad de los datos personales.

» **Gestión pública estratégica y táctica.** La CEPAL hace un llamamiento para la zona de

América Latina y el Caribe a transitar de la inmediatez; donde las políticas de corto plazo tengan una visión de largo plazo y sean coherentes entre sí. La ley Bitcoin establece cuatro objetivos transversales. Llevar a buen término dichos objetivos, pasa por entender la necesidad de realizar una combinación inteligente entre lo estratégico y lo táctico, léase una gestión reactiva (táctica), proactiva (integración de lo táctico y lo estratégico) y prospectiva (estratégico).

» **Regulación.** Países como Estados Unidos, la Unión Europea; y, organismos internacionales como el FMI y el BM subrayan que el desarrollo de largo plazo de las criptomonedas en general; y, del Bitcoin, en particular, requiere de una regulación proclive a ello. A partir de la experiencia del uso diario del Bitcoin, El Salvador pudiera realizar sustantivos aportes en la temática de regulación, para un mejor desempeño del Bitcoin, como medio de pago y medio de cambio.

» **Propuesta Operativa.** El BID y el Atlantic Council señalan que, en un mundo ideal, la prospectiva serviría para fundamentar tanto la planificación estratégica como las políticas públicas. Teniendo en consideración ello, una propuesta operativa, en términos tácticos y estratégicos, pudiera ser la integración del ecosistema *Chivo Wallet*, con el sistema digital del gobierno y de la economía, destacándose los siguientes momentos:

- ❖ La gestión reactiva (táctica) ya está hecha en términos de la infraestructura tecnológica y de servidores.
- ❖ La gestión proactiva, léase la combinación de lo táctico y estratégico, respectivamente así: La gobernanza legal, tecnológica y operativa del ecosistema Bitcoin. A la vez, la modernización de la administración pública, desde la perspectiva digital. De manera particular, el reciente convenio de servicios entre Google Cloud y el gobierno salvadoreño.
- ❖ La gestión prospectiva. El Salvador busca convertirse en un proveedor de servicios tecnológicos en Centroamérica. Ello podría crear un escenario diferente para utilizar la infraestructura montada o existente. Sin descartar que, la plataforma se sigue utilizando para lo cual fue creada.

» **Gobierno Inteligente.** A la luz de lo anterior, el Gobierno Inteligente se concibe como una nueva gobernanza que pudiera contribuir a lograr de una mejor forma los objetivos plasmados en la Ley Bitcoin.

4. Discusión final y conclusiones

El espíritu de la investigación es el análisis, la reflexión y fundamentación para un balance crítico integrado del ecosistema Bitcoin. A partir de ello, se abre la presente discusión final, desde una perspectiva transversal, a saber:

La implementación del Bitcoin

Como moneda de curso legal en El Salvador, generó un efecto mediático internacional y un efecto inmediato, en el ámbito nacional. También, se convirtió en un tópico álgido por la opacidad y la falta de acceso a la información; a la vez, por los diversos objetivos plasmados en la Ley Bitcoin.

De ahí, la relevancia de realizar un análisis genealógico en la comprensión de las posibles motivaciones que llevan a la administración de Nayib Bukele a la implementación del Bitcoin como medio de pago y medio de cambio. Ello derivó en la indagación de los objetivos de la Ley Bitcoin, de la gobernanza legal y tecnológica de la criptomoneda. En la comprensión de los determinantes político-institucionales del uso de la criptomoneda, se concluye que existe un prisma de perspectivas en términos tácticos, estratégicos y prospectivos; de fondo, gérmenes de cambio.

El desempeño y gobernanza del Bitcoin en la práctica

Constituye una discusión en evolución respecto a perspectivas y riesgos, en los siguientes momentos:

Primer momento, se realizó una indagación sobre los efectos de la medida, centrada en el uso de la moneda virtual, así como en el desempeño de la billetera gubernamental *Chivo Wallet*. A partir de ello, se concluye:

a. Conviene señalar que, el dinero funciona como reserva de valor, medio de intercambio de bienes y servicios y unidad de cuenta de medición de valor. Las criptomonedas no cumplen a cabalidad dichas funciones; la alta volatilidad afecta ser una reserva de valor; la limitada aceptación restringe su uso como medio de intercambio. Dichas acotaciones son pertinentes para entender que la sociedad salvadoreña manifiesta incertidumbre y temor, en el uso del Bitcoin como moneda de curso legal. De fondo, la desconfianza mina dicha criptomoneda.

b. El desempeño de la *Chivo Wallet* y el Bitcoin develan que, pese a los incentivos económicos gubernamentales, para el uso masivo de la billetera digital; así como, la ausencia de tarifas para intercambiar Bitcoin por dólares, no hay evidencia contundente respecto a un uso significativo del Bitcoin como medio de pago y medio de cambio.

c. El gobierno ha realizado un esfuerzo de gobernanza legal y tecnológica para promover y facilitar servicios financieros digitales. Pese a ello, conviene destacar que no existe un registro oficial sobre el uso de la *Chivo Wallet*.

Segundo momento, las perspectivas sobre los tres proyectos insignia: emisión de bonos Bitcoin (bonos volcán), la compra de Bitcoin y la Bitcoin City. La evaluación develó que la emisión de bonos descansa bajo el supuesto que el Bitcoin alcance un valor de un millón de dólares. El Salvador no ha realizado ninguna emisión de bonos volcán; tampoco, hay información oficial sobre la Bitcoin City.

A partir de lo expuesto, la opacidad y la falta de acceso a la información son riesgos latentes, en la gobernanza del Bitcoin en la práctica. Junto a ello, la volatilidad de la criptomoneda y un entorno económico-financiero incierto y fluctuante minan la valorización del mercado del Bitcoin; lo cual pone en riesgo los proyectos insignia del Bitcoin, siempre y cuando descansen sobre la emisión de bonos volcán.

El prisma del Bitcoin

Esboza la posibilidad de transitar a nuevas prioridades de futuro y transiciones de nación. Por ende, constituye una discusión en construcción, con una mirada del futuro hacia el presente, desde la prospectiva estratégica, se develan bifurcaciones que se abren desde el ecosistema Bitcoin, a saber:

a. En primer lugar, a partir de la propia fuerza o dinámica política gubernamental, El Salvador pudiera emitir una criptomoneda estable denominada Colón-Dólar, a partir del ecosistema del Bitcoin. Junto a ello, desde una perspectiva más amplia, el gobierno está realizando una apuesta por la modernización del Estado, la administración pública y el gobierno, desde la perspectiva digital

b. En segundo lugar, como un esfuerzo para inducir los diseños propicios de cambio, desde la perspectiva de buen gobierno, el Gobierno Inteligente se concibe como un imperativo impostergable en El Salvador; y constituye una oportunidad para el cumplimiento de metas de corto y largo plazo.

c. En tercer lugar, desde los atributos del Gobierno Inteligente se ha realizado un diagnóstico de los cuatro objetivos transversales de la Ley Bitcoin: inclusión financiera, reducción en el costo del envío de remesas, transformación del sistema financiero y promover el desarrollo económico de El Salvador. Cada uno de los objetivos por sí mismo presenta grandes retos, los cuales no se resuelven exclusivamente con una medida monetaria; en estricto rigor, con la opción de un nuevo régimen cambiario

d. Teniendo ello en consideración, surge el esbozo de recomendaciones para una gobernanza que pudiera contribuir a un mejor desempeño de la medida gubernamental. El buen logro de los objetivos de la Ley Bitcoin pasa por entender la necesidad de realizar una gestión gubernamental táctica y estratégica.

En la teoría y práctica política, desde el siglo XIV hasta la actualidad, para lograr el fin público del buen gobierno, gobernabilidad o governance se estilan distintos medios. De ahí la relevancia de reflexionar respecto a las motivaciones que llevan al gobierno de Nayib Bukele a la implementación del Bitcoin, como moneda de curso legal.

Por ende, la investigación tiene el cariz de innovación, en la forma de abordar y contribuir en la comprensión de la implementación, la funcionalidad y los principales cuellos de botella del Bitcoin en El Salvador, así como retos y desafíos de dicha iniciativa.

A la luz de todo lo realizado, como parte del cambio institucional, se abre la posibilidad que la República de El Salvador transite a nuevos escenarios y prioridades de futuro, lo cual constituye retos y desafíos en la gobernanza pública, desde las grandes tendencias mundiales.

Referencias

(UCA), I. U. (2022). *La población salvadoreña opina sobre el Bitcoin*. San Salvador.

Acevedo, C. (2022). ¿Es factible que el Bitcoin alcance un millón de dólares en cinco años? Realidad Empresarial, 8-21.

Alvarez, F., Argente, D. y Van Patten, D. (2022). Are cryptocurrencies currencies. Bitcoin as a legal tender in El Salvador. *National Bureau of Economic Research*.

Arévalo, K. (25 de enero de 2023). *Voz de América*. <https://www.vozdeamerica.com/a/infografia-cuantos->

salvadorenos-hay-en-estados-unidos-y-que-planes-tienen-/6933476.html

Asamblea Legislativa . (2021). *Ley de creacion del fideicomiso Bitcoin*. San Salvador.

Asamblea Legislativa. (2015). *Ley para facilitar la inclusión financiera*. San Salvador.

Asamblea Legislativa. (2020). *Ley de Tecnologías de la Información y Comunicaciones para la Sociedad y Economía Digital* . San Salvador.

Asamblea Legislativa. (2021). *Ley de Creación de la Autoridad Nacional Digital*. San Salvador.

Asamblea Legislativa. (2023). *Ley General para la Modernización Digital del Estado*. San Salvador.

Asamblea Legislativa de El Salvador. (2021). *Ley Bitcoin*. San Salvador.

Asamblea Legislativa de El Salvador. (2023). *Ley de Emisión de Activos Digitales*. San Salvador.

Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) . (2021). *Normas técnicas para facilitar la participación de las entidades financieras en el ecosistema Bitcoin*. San Salvador.

Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). (2021). *Lineamientos para la autorización del funcionamiento de la plataforma tecnológica de servicios con Bitcoin y dólares*. San Salvador.

Banco de España. (Primavera 2022). *Informe de Estabilidad Financiera. Especial. Criptoactivos*.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2022). *Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*.

Banco Mundial. (23 de noviembre de 2022). *Banco Mundial*. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/11/30/remittances-grow-5-percent-2022>

Centro de Estudios Ciudadanos. Universidad Francisco Gavidia, UFG. (2021). *Los salvadoreños opinan sobre la Ley Bitcoin: ¿Aceptan y reciben?* San Salvador.

Chivo Wallet. (2023). Chivo Wallet. <https://www.chivowallet.com/>

COINTELEGRAPH. (03 de Mayo de 2022). COINTELEGRAPH. <https://es.cointelegraph.com/news/chivo-and-its-use-in-the-population-of-el-salvador>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Inclusión Financiera El Salvador*. Santiago.

Cooling, S. (2 de septiembre de 2021). *Blockchain infrastructure*. <https://finance.yahoo.com/news/el-salvador-develop-blockchain-infrastructure-084104876.html>

Criptonoticias. (28 de Noviembre de 2021). *CRIPTONOTICIAS*. <https://www.criptonoticias.com/opinion/4-razones-nos-alejan-utilizar-wallet-chivo-salvador/>

Cristosal. (2023). *El Salvador y el Bitcoin: experimento fallido en transparencia y rendición de cuentas*. San Salvador.

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2022-2023). *Artículo IV*. Washintong.

Gobierno de El Salvador. (2019). *Innovación y Tecnología. Plan Cuscatlán*. San Salvador.

Gobierno de El Salvador. (2019). *Modernización del Estado. Plan Cuscatlán*. San Salvador.

Gobierno de El Salvador. (2021). *Política Nacional de Inclusión Financiera para El Salvador*. San Salvador.

INFODEMIA. (07 de Septiembre de 2023). *INFODEMIA*. <https://infodemia.com.sv/dos-anos-de-bitcoin-que-sabemos-y-que-nos-ocultan>

La Dirección de la Imprenta Nacional. (17 de Noviembre de 2022). DIARIO OFICIAL. SUMARIO. *Reglamento de la Ley Bitcoin*. San Salvador, El Salvador.

La Dirección de la Imprenta Nacional. (17 de Noviembre de 2022). DIARIO OFICIAL. *Creación de la Oficina Nacional del Bitcoin*. San Salvador, El Salvador: Imprenta Nacional.

Molina, K. (22 de enero de 2023). *Remesas familiares*. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/remesas-familiares-estados-unidos-bcr-diaspora-salvadorena-/1033926/2023/>

North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*.

Partz, H. (7 de septiembre de 2021). <https://cointelegraph.com>. Obtenido de <https://cointelegraph.com/news/bitso-to-assist-the-launch-of-el-salvador-s-official-bitcoin-wallet-chivo>

Posch, A. (29 de diciembre de 2021). *From The Ground: Anita Posch's Investigative Report On Bitcoin In El Salvador*. <https://bitcoinist.com/from-the-ground-anita-posch-bitcoin-el-salvador/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: El Ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*.

Rivera, K. (3 de Marzo de 2022). *Inversor cripto augura un mayor crecimiento económico basado en bitcóin*. *Diario El Salvador*. <https://diarioelsalvador.com/inversor-cripto-augura-un-mayor-crecimiento-economico-basado-en-bitcoin/198327/?fbclid=IwAR1oQAOpscldlsEEEuOnmhhwqZWxc2nmMWwOKo2BKbtIj9UOV-UgH76kULL8>

La ciencia de las finanzas públicas: valoraciones a partir de los presupuestos públicos y la teoría Bungeniana

The science of public finances: assessments based on public budgets and Bungenian theory

Rolando Bolaños Garita¹



Recibido: 9 de septiembre del 2024 / Aceptado: 17 de enero del 2025 / DOI: 10.35485/rcap88_7

Como citar:

Bolaños, R. (2025). La ciencia de las finanzas públicas: valoraciones a partir de los presupuestos públicos y la teoría Bungeniana. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 88, 130 -152. DOI: 10.35485/rcap88_7

Resumen

El abordaje investigativo de los temas relativos a la *Administración* –tal y como para el caso de Costa Rica ocurre con todo lo concerniente a la Hacienda Pública, la cual incluye el presupuesto público– ha resultado en muchos casos degradado, científicamente hablando, contándose entre tales detractores a un referente internacional como Mario Bunge. Así, el presente ensayo pretende demostrar el error en que se incurre con dicha degradación, la cual no se sustenta por sí misma, al tiempo que se dejará patente la existencia de todo un universo teórico, legal, gubernativo e institucional (autóctono y foráneo) que le otorga a las finanzas públicas costarricenses el carácter de científicas. De igual manera, dada la carencia de diseños investigativos propios de las Ciencias de la Administración, por cuanto la mayoría que en estas se aplican proceden de otras Ciencias Sociales, se propone un diseño con características útiles para exponer la existencia de relaciones causales en los fenómenos administrativos que se examinen.

Palabras Clave: CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, ENFOQUE CIENTÍFICO, DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, SISTEMA ECONÓMICO, OBRAS PÚBLICAS.

¹ Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica. Tutor-Investigador, Escuela de Ciencias de la Administración-UNED, Costa Rica. Administrador con énfasis en Recursos Humanos y en Finanzas, Doctor en Ciencias de la Administración, UNED, Costa Rica. E-mail: rbolanos@uned.ac.cr

Abstract

Investigative approach of issues related to Administration discipline –as in Costa Rica happens with all topics related to Public Treasury, which includes public budget– has been degraded in many cases, scientifically speaking, counting among these detractors, an international reference like Mario Bunge. Thus, present essay intends to demonstrate that those degradation is an error, which can't be sustained; at the same time, the existence of an entire theoretical, legal, governmental and institutional (autochthonous and foreign) universe that gives Costa Rican public finances the scientific character will be made clear. In the same way, considering the lack of investigative designs about of the Administration Sciences, since the majority that are applied come from other Social Sciences, a design with useful characteristics is proposed to expose the existence of causal relationships in administrative phenomena to be examined.

Keywords: ADMINISTRATIVE SCIENCES, SCIENTIFIC METHOD, ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT, ECONOMIC SYSTEM, PUBLIC WORKS.

1. Introducción

Siguiendo a Ruiz (2012), la ciencia y la investigación científica no son otra cosa que el intento de conocer y explicar el orden y el sistema en que ocurren los fenómenos, encontrando las claves que los expliquen, lo que conlleva establecer la relación sistemática que ocurre entre un fenómeno y otro. Por su parte, Aguilar (2021) concibe que, dada la naturaleza de lo público como acción intencional, causal, social, contextual, estratégica, gerencial, compleja y multidimensional, es dable referirse a una *fenomenología de la gobernanza*.

De igual forma, tal y como se mencionó en Bolaños (2022), el empleo de técnicas e instrumentos para la recolección de datos será determinante para fundamentar la científicidad de lo administrativo, campo que en ocasiones se le toma como ayudantía de otras disciplinas y no como ciencia por derecho propio. Esa falta de reconocimiento ocurre sobre todo en las instituciones públicas y privadas que su razón de existir y funcionar es la investigación médica, los estudios geofísicos, la infraestructura y el diseño ingenieril o el patrimonio biológico nacional, por citar algunos.

Por otro lado, al momento de referirnos a los presupuestos públicos, deberá entenderse como un espectro mucho más amplio del meramente numérico, con connotaciones de índole política, jurídica, social y administrativa que, según se explicitará en los apartados subsiguientes, deben funcionar conforme criterios técnicos y científicos, y bajo esos mismos se deberá auscultar su funcionamiento, en sintonía con la línea analítica señalada por Ruiz en el párrafo transanterior.

Precisamente, en palabras de Comín (1996) “la Hacienda pública como disciplina se especializa en el estudio de los aspectos más concretos de la intervención del Estado y de su evolución histórica” (p. 44). De ahí que, siempre con el afán de cimentar el amplísimo margen de acción de dicha disciplina, el autor prescribe la necesidad de enfocar su análisis interdisciplinariamente, conjugando la economía, la política y hasta la sociología, debiendo atender también al elemento humano, ya que, detrás del gasto público y de las reformas tributarias están presentes sujetos tan variopintos como: Ministros de Hacienda, parlamentos, políticos, grupos de presión, contribuyentes y beneficiarios de aquel gasto; todos con nombre y apellidos y, naturalmente, con intereses particulares que defender.

2. Metodología

Sumado a lo anterior, nuestro interés por abordar investigativamente las finanzas públicas aumenta por: 1) el interés de los organismos financieros internacionales (Arenas de Mesa y Mosqueira: 2021) por identificar la influencia que la capacidad hacendaria tiene sobre los resultados de la gestión pública, y 2) el macro-concepto jurídico y el marco normativo que al respecto circunda y define la realidad costarricense (CGR, 2022a).

De esta forma, el presente ensayo surge como parte de nuestra labor académico-investigativa en la Escuela de Ciencias de la Administración de la UNED, con el fin de profundizar en el carácter y alcance de la disciplina administrativista de forma tal que, el objetivo investigativo se estableció de la siguiente forma: Determinar el contorno epistemológico de las finanzas públicas a la luz del presupuesto público y el andamiaje teórico erigido por el tratadista Mario Bunge en su rol de referente internacional en materia de investigación científica.

Primó para esta investigación el análisis cualitativo-inductivo, conforme el uso de fuentes bibliográficas físicas y digitales dedicadas a la temática presupuestaria costarricense, así como desde lo propuesto en su momento por el teórico latinoamericano Mario Bunge, en cuanto a la ciencia administrativista.

3. Resultados

3.1 La disciplina de la Administración en Mario Bunge

La figura del académico Mario Bunge se ha relacionado, principalmente, y, a pesar de la integralidad de su pensamiento, a campos como la filosofía y la física, al graduarse en tales campos en la Universidad de La Plata, Argentina, y ejercer desde 1962 como docente e investigador en Foundations & Philosophy of Science Unit, de la McGill University de Montreal, Canadá (Mahner, 2021). No obstante, de aquella misma integralidad se desprende una posición preclara sobre el campo científico en términos generales, dentro del cual se incluye a las Ciencias de la Administración y la Economía como campos del saber humano, regidos igualmente por reglas condicionantes del método científico.

En su momento (s/d) el autor refiere que, el conocimiento fáctico –requisito este ineludible para referirse al conocimiento científico– es esencialmente probable, o sea, que la inferencia científica es una red de inferencias deductivas (demostrativas) y probables (inconcluyentes). De ser correcta la aseveración, la Administración como disciplina deberá echar mano a técnicas e instrumentos de recolección, sistematización y análisis de datos que logren constituir tal red.

Por cierto, es importante aclarar que el propio compendio teórico bungeniano no resulta del todo diáfano sobre el alcance científico de disciplinas tan correlacionadas como Economía y la Administración. A la primera (1989) la cataloga como semiciencia, dado que no cumple con la totalidad de requisitos por él señalados –sin especificar cuáles– para conferirle el adjetivo de *científica* en toda su amplitud. Más aún, la considera ni siquiera como una semiciencia emergente, sino, estancada. En idénticos términos se refiere al monetarismo², propio de la economía escolástica, que “a lo sumo

2 Este atribuye gran importancia al dinero como determinante de la demanda agregada y como principal generador de inflación, por lo que sus

logra contener la inflación, aumenta la desocupación y favorece la quiebra de las empresas pequeñas y medianas." (Bunge, 1989, p.75) La principal crítica de Bunge radica en que la mayoría de los economistas se animan a generar afirmaciones precisas, incluso cuando carezcan de fundamentos empíricos.

Por otro lado, a las Ciencias de la Administración, a las que le otorga taxativamente la denominación de ciencia, las concibe, en sentido amplio, como una sociotecnología. Este concepto surge en primera instancia de la tecnología, considerada como el "vastísimo campo de investigación, diseño y planeación que utiliza conocimientos científicos con el fin de controlar cosas o procesos naturales, de diseñar artefactos o procesos, o de concebir operaciones de manera racional." (Bunge, 1989, p.33) Luego, aquel vastísimo campo deberá extenderse o aplicarse a elementos sociales, disponiendo como ejemplos de ello el plan de organización de una empresa o una reforma social. Por ende, apunta que el funcionariado público o tecnócrata debe ser por sí mismo un sociotecnólogo, lo que conlleva ostentar una sólida formación en ciencia social básica, al tiempo que adiestrado en las técnicas de la administración de sistemas sociotécnicos.

A pesar de lo anterior, una obra del autor que provoca duda y revuelo en otros autores administrativistas como Silva (2004), López (2008) o Londoño, Botero y Tafur (2017), es su tesis doctoral titulada Status epistemológico de la administración, acotándose ahí que:

si la administración se considera como una ciencia (social), entonces su objetivo central debe ser el de buscar las leyes y normas que satisface o debiera satisfacer la actividad administrativa, desde el contador hasta el gerente de producción y el encargado de relaciones públicas. En cambio, si la administración es una técnica, dejará esa investigación básica a las ciencias sociales puras, para ocuparse entonces de diseñar modelos de organización óptima (en algún respecto) sobre la base de conocimientos adquiridos en las ciencias básicas, así como de nuevos conocimientos adquiridos en el curso de la investigación y la experiencia administrativas (1986, p.1)

De la anterior transcripción nótese desde ya cierto halo de contradicción, no solo con anteriores prescripciones teóricas del propio autor, sino en sí misma, ya que, apunta a la posible tecnicidad de la disciplina más que a su científicidad, al poder lograr nuevos conocimientos en el curso de una investigación, aunque, más adelante en la misma tesis aclara que sería lograda por un técnico y no por un científico, máxime, que a lo que se aspira es a poner el saber en acción, más que a averiguar cómo son las cosas. De aceptar tales argumentos sin mayores reticencias, se estaría en posición de degradar cualquier otro campo epistemológico, concibiéndolo como mero piñón de una maquinaria teórica o conceptual aplicativa, y no como dinamizador de un conjunto de reglas investigativas sujetas a contrastación y evolución constante.

Ulteriormente, y en muy pocas líneas –que dejan más lugar a dudas que ha explicaciones satisfactorias al no proporcionar argumentos fácticos–, concluye que la administratécnica –término en nuestra opinión amorfo y de tipo frankensteiniano– es más científica que el Derecho y aún que la Economía. Nuevamente, sin mayores fundamentaciones sobre el por qué unas se sobreponen científicamente a otras. Valga entonces retomar la pregunta de López (2004) al respecto ¿En verdad puede afirmarse con sentido que hay algo que es científico y sin embargo no es ciencia, pero sí pertenece a la ciencia?

seguidores argumentan que es esta variable la que realmente determina el nivel de ingreso de la economía y de la inflación, debiendo entonces existir un control estricto sobre la emisión monetaria (dinero) y evitar así las presiones inflacionarias, dado el exceso de oferta de circulante a disposición del público en general (Tacsan 2013, p.158).

La respuesta a dicha pregunta y a la aparente dicotomía teórica bungeniana se aclara en un apartado posterior; esto, para el campo de las Ciencias de la Administración y su segregación en el ámbito de las finanzas, con especial énfasis en lo gubernativo a partir de los presupuestos públicos.

3.2 Las finanzas públicas como ciencia

En primera instancia, valga recordar que en Bolaños (2021) se presenta un desarrollo teórico y argumental sobre el por qué en la *Administración* convergen la ciencia y la técnica, resultando inevitable que una se sirva de la otra, al punto de no poder trabajar ni avanzar separadamente, al ser la segunda la vía, medio o herramienta para lograr la primera, teórica o prácticamente. Al mismo tiempo, se argüía que, específicamente en cuanto a la Administración, se está en presencia de una ciencia porque, siguiendo a Barrantes (2013) “La ciencia pertenece a la vida social, pues sus resultados se aplican al mejoramiento del medio natural y artificial, a la invención y manufactura de bienes naturales y culturales, de manera que se convierte en tecnología” (p.25) Igualmente, sus postulados, actuales y futuros, pasaron y pasarán por valoraciones para determinar su validez y aplicabilidad en sociedad, que en términos llanos se conoce como método científico.

Por otro lado, el presupuesto público resulta en una expresión histórica, constitucional y política que no debe concebirse como la simple proyección de recursos para la administración financiero-contable de las instituciones públicas, con la consiguiente inclusión de datos numéricos que engrosarán los renglones presupuestarios y que pasarán por diferentes etapas como: formulación, ejecución y evaluación. Tampoco es solo una norma más que debe transitar por la ruta legislativa sin mayores cavilaciones o análisis, debiendo aprobarse “obligatoriamente” antes del próximo año. Más aún, el presupuesto público no es solo el reflejo de los planes estatales formulados por instancias planificadoras. El presupuesto público es todo lo anterior y más.

Considerando las particularidades arriba señaladas, desde ya puede inferirse que, en primer lugar, el documento presupuestario es parte de un esquema mayor; un esquema que, dado lo establecido para el caso costarricense en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 (LAFRPP), se denomina *Sistema de Administración Financiera* (SAF) y lo reconoce como el “conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros”. (Asamblea Legislativa, 2001)

Esta conjunción sistemática se desagrega a su vez en el *Subsistema de Presupuesto*, mismo que “comprende los principios, las técnicas, los métodos y procedimientos empleados, así como los órganos participantes en el proceso presupuestario.” (Asamblea Legislativa, 2001)

En segundo lugar, y rescatando precisamente la complejidad de un Sistema Político-Administrativo como el anterior, es clara la necesidad de un abordaje analítico bajo criterios científicos, a fin de que los resultados de ello sean sustentables por sí mismos ante cualquier instancia administrativa o política, nacional e internacional. La razón se halla en la interacción que debe existir entre el SAF y el Sistema Nacional de Planificación instituido en la Ley de Planificación Nacional 5525, dado su impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y habitantes del país, según lo preceptuado por el ápice gubernativo en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)³.

3 Si bien se tiene claridad que el horizonte del PND corresponde al periodo gubernativo del Presidente de la República, o sea, cuatro años, debe lograrse que este se elabore tomando como base el anterior PND, al tiempo que se proyectan sus efectos en un horizonte de hasta diez años; esto último, a fin de mantener sintonía con lo indicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2006), al enunciar que

Cabe observar que un término clave para el funcionamiento sinérgico de los sistemas indicados en el párrafo inmediato anterior es desarrollo. Y sobre la teoría del desarrollo nacional-latinoamericano se ha escrito en cantidades abismales desde los tiempos de la posguerra y hasta la actualidad⁴, razón esta que impide la inclusión de al menos un listado somero de dicha armazón teórica. Empero, esta fue verificada por nuestra parte (Bolaños, 2015) a partir precisamente de la interacción sistémica antes apuntada, y por medio de la cual se aquilató la relación existente entre el presupuesto público asignado a las instancias gubernativas y su implicancia en la concreción de las metas para el desarrollo establecidas en el PND del momento.

En línea con lo anterior se valoraron no solo datos programáticos y numéricos producidos por los Ministerios de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y por el Ministerio de Hacienda (MH), sino que asimismo se analizó la capacidad fiscalizadora y de apoyo político de la Contraloría General de la República (CGR), dadas las facultades constitucionales y legales que la misma ostenta en materia de vigilancia sobre la Hacienda Pública, las cuales ejerce mediante diversos documentos técnicos como: informes de fiscalización a instituciones de la Administración Central y Descentralizada, criterios de proyectos de ley, autorizaciones de contratación administrativa, criterios jurídicos, resoluciones a procesos de contratación y procedimientos administrativos sancionatorios, por citar solo algunos.

Volviendo sobre la naturaleza e importancia del PND⁵, considérese el mismo como el marco orientador, direccionador, movilizador y evaluador para el desarrollo nacional, que define las acciones estratégico/funcionales que delinean el funcionamiento de todo el Sistema de Administración Pública para promover el desarrollo integral del país, por ejemplo, por medio de la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población. Establece de forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos, estrategias y metas derivadas de la capacidad de dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, y que han sido fijadas a nivel nacional/global, regional o sectorial. Se constituye así en la carta de navegación para todo el Sistema de Administración Pública.

Ahora bien, indica Bunge (1989) que los problemas más difíciles y fértiles de la ciencia y la tecnología nacieron de preguntas relacionadas con todo aquello que afecta al ser humano, por ejemplo: ¿es posible diseñar una sociedad que haga la máxima felicidad del mayor número? Posteriormente, incurre en el error de considerar que quienes construyen un PND no son en sí mismos científicos. Esto

los efectos del desarrollo son los cambios observables de conducta, institucionales y sociales que tienen lugar durante un período de 3 a 10 años, y que, generalmente, son el resultado de inversiones coordinadas y de corto plazo para el fortalecimiento de la capacidad individual y organizativa de interesados clave de ese mismo desarrollo (como gobiernos nacionales, municipales, sociedad civil y sector privado)

4 Mucha de esta bibliografía se ha generado al amparo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas y su entonces activo Instituto Latinamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), resaltando figuras consideradas clásicas y de consulta obligatoria para con esta temática como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Ricardo Cibotti, Carlos Matus y Gonzalo Martner.

5 Indica Bunge que “lo más delicado de un plan de desarrollo son sus bases teóricas, o sea, lo que ha dado en llamarse el modelo de desarrollo” (1989, p.197) y lleva a razón el autor, por cuanto este es tanto un instrumento diseñado para la dirección gubernativa del estrato político, como un instrumento técnico para la programación y asignación de recursos y acciones por parte del estrato técnico funcional. De ahí que su diseño y construcción deba llevarse a cabo por científicos administrativistas capaces de bosquejar verdaderas líneas de acción para el desarrollo nacional, así como de identificar los nexos causales (Mayntz, 1994) que encierran implicaciones prácticas, lo que conlleva a que dichos científicos logren la correcta formulación del instrumento, al tiempo que guían la posterior puesta en práctica de las propuestas de actuación interna institucional.

a todas luces es una contradicción, por cuanto la respuesta a la pregunta anterior es, precisamente, el PND, dada su esencia de marco orientador del desarrollo nacional para de esta manera lograr el mejoramiento en la calidad de vida de población.

El yerro apuntado arriba lo magnifica cuando plantea a la Sociología como una ciencia básica y a la *sociología del desarrollo* como ciencia aplicada, cuyas técnicas están referidas a la planeación del desarrollo económico y su servicio se dirige a la implementación de planes de desarrollo (Bunge, 1998), notándose no solo una degradación disciplinar odiosa, sino también un desconocimiento sobre otras disciplinas que, precisamente, se encargan de diseñar, articular y evaluar los planes nacionales de desarrollo, tal y como las siguientes⁶:

Tabla 1.

Especialidades aplicables a los puestos cubiertos por el Régimen del Servicio Civil en Costa Rica

| DISCIPLINA | CARACTERÍSTICAS |
|------------------------------|--|
| Administración (Generalista) | Se aplica a los puestos que se orientan a una combinación de funciones y procesos administrativos, en los cuales se pueden presentar análisis financieros, estudios de factibilidad, estudios de organización y métodos, investigación de operaciones, administración de recursos humanos, estudios de desarrollo organizacional, de motivación, de análisis estadísticos, económicos, estudios de índices de precios y otras funciones relacionadas. La misma se aplica desde los procesos operativos hasta los niveles superiores. |
| Administración (Pública) | Se caracteriza por contribuir con la gobernabilidad mediante la planeación, dirección, supervisión, ejecución y evaluación de programas y proyectos administrativos de ámbito nacional, regional, local o institucional con el fin de satisfacer las demandas de bienes y servicios de la sociedad. |
| Economía | Se orienta a la ejecución de estudios e investigaciones de carácter económico, para establecer programas y proyectos destinados a contribuir a la solución de los problemas que plantean la producción y distribución de los bienes y servicios en el campo industrial, comercial y de servicios. |
| Planificación | Se caracteriza porque el objetivo de quien desarrolla la actividad es estructurar, en planes generales de desarrollo, las intenciones de los gobernantes en el mejoramiento general del país siguiendo un orden de prioridades, lo cual permite que las instituciones del Estado puedan interpretar y desarrollar sus acciones orientadas por estos planes y que exista coordinación entre las entidades que persiguen fines similares. |

Nota. Adaptado de Dirección General de Servicio Civil (2022).

El sesgo perceptible en la teoría bungeniana se justificaría, posterior a la lectura de lo sopesado

6 Todas ellas se incluyen como disciplinas propias de las Ciencias Económicas reguladas en su ejercicio profesional según la Ley 9529, cuyo artículo 1 inciso b) establece:

Se establece un ente público no estatal denominado Colegio de Ciencias Económicas de Costa Rica, cuyos objetivos serán los siguientes:

b) Fomentar las investigaciones científicas y las actividades profesionales en los campos de las ciencias económicas y en cualquier otro vinculado a ellas. (Asamblea Legislativa, 2018)

por Covarrubias (2007), en la segmentación tajante que Bunge presenta y sostiene a lo largo de su obra sobre la aplicabilidad o no de lo analizado (objeto) para así determinar si se está o no ante una disciplina científica. Tal perspectiva no la comparte Covarrubias, dado el desglose interpretativo que realiza sobre lo apuntado por otros pensadores de la ciencia como Bachelard, Descartes Feyerabend, Lakatos, Marx o Popper; de ahí que, más bien, prescriba que la división del trabajo intelectual entre epistemólogos y metodólogos conllevaría a múltiples limitaciones cognitivas, lo que le lleva a argüir de manera pragmática que “Lo ideal es formar sujetos dotados de conocimiento filosófico, epistemológico, metodológico y científico; individuos capaces de ubicar su práctica investigadora en el universo epistémico y conscientes de las implicaciones filosóficas de su quehacer” (Covarrubias, 2007, p.65).

Valórense ahora los principios que rigen para los presupuestos públicos conforme la LAFRPP y su Reglamento, Decreto Ejecutivo 32988-H-PLAN (MH, 2006a), siendo estos los siguientes:

a) Principio de anualidad. El presupuesto público regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1 de enero al 31 de diciembre.

b) Principio de economía: La obtención de bienes y servicios será al menor costo, en igualdad de condiciones de calidad.

c) Principio de eficacia: El logro de los resultados deberá ser de manera oportuna, en directa relación con los objetivos y metas.

d) Principio de eficiencia: La aplicación más conveniente de los recursos asignados deberá maximizar los resultados obtenidos o esperados.

e) Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.

f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.

g) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

h) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

i) Principio de publicidad. En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

j) Principio de seguridad: Conlleva el establecimiento de una infraestructura jurídica y

operativa que permita al mercado tener certeza y confianza sobre lo que es derecho en cada momento y sobre lo que previsiblemente será en el futuro, para orientar su actuar.

k) Principio de transparencia: Se aplica a un mercado financiero o a una operación que no tiene partes ocultas que limiten el libre ejercicio de la ley de la oferta y la demanda y en el cual se puede verificar la correcta formación de precios.

I) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.

m) En esa misma línea, la Ley 9696 reforma el artículo 176 constitucional e incluyó los **Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad**, aunque sin una acepción tan clara desde la teoría hacendaria y desde la operatividad administrativa-presupuestaria.

Todos los anteriores funcionan como preceptos condicionantes que pueden ser sujetos de comprobación empírica y matemática, aplicando la valoración numérico-analítica propuesta en un apartado inferior, la cual arrojaría datos numéricos de corte entero, porcentual o relativo en cuanto al comportamiento de los presupuestos públicos.

En esa misma línea, la Contraloría General de la República en su informe DFOE-FIP-MTR-00038-2022 denominado Principios Presupuestarios en el marco del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2023, señala que “Para el análisis de los principios presupuestarios se diseñó una herramienta que utilizó como insumo las escalas de medición que utiliza la metodología PEFA, que provee un marco de referencia de la gestión financiera pública” (2022b, p.2). Dicha metodología se basa en criterios de cumplimiento que, desde nuestra óptica, guardan estrecha relación con la prescripción numérico-analítica, dada su especificidad, tal y como se muestra en la Tabla 2 siguiente.

Tabla 2.

Criterios de evaluación de los Principios presupuestarios en el Proyecto de Ley de presupuesto 2023

| Nombre del Principio Presupuestario | Calificación | Descripción |
|-------------------------------------|--------------|--|
| Universalidad e integridad | A | No existen gastos no incluidos respecto a los gastos en el presupuesto del Gobierno de la República. |
| | B | El gasto no incluido en el presupuesto es inferior al 0,5% del total del gasto del Gobierno de la República. |
| | C | El gasto no incluido en el presupuesto es superior al 0,5% pero inferior al 2% del total del gasto del Gobierno de la República. |
| | D | El gasto no incluido en el presupuesto es superior al 2% del total del gasto del Gobierno de la República. |

Nota. Adaptado de Contraloría General de la República (2022b).

n) Entonces, retrotrayéndonos a lo plasmado por Bunge (1989), este menciona que las leyes científicas son reglas que guían la construcción de las teorías, y en esa misma obra incluye un menú conceptual que pone a disposición de la comunidad científica e insertando la denominada Ley o enunciado metanomológico, y que designaría todo principio general acerca de la forma y/o alcance de los enunciados de ley pertenecientes a algún capítulo de la ciencia fáctica. Y ya que el mismo autor (Bunge, 1998) se refiere al conocimiento fáctico (científico) como aquel que está sujeto a la comprobación empírica, a condición de que las operaciones sean diseñadas y controladas en lugar de resultar casuales o espontáneas, no queda duda –utilizando sus propios argumentos, así como los de Vargas cuando prescribe que “lo que se postula supone un alto grado de estabilidad en aquello que está siendo postulado; es por lo tanto un tipo de relación que, bajo determinadas condiciones, rige de una forma constante y predecible” (2016, p.202)– que los principios presupuestarios arriba apuntados son en sí leyes científicas inherentes a las finanzas públicas costarricenses.

3.3 Importancia de la investigación científica del presupuesto público

Llegados a este punto queda latente la necesidad de valorar la serie de instrumentos que desde las Ciencias Administrativas en la actualidad consolidan y potencian el Sistema de Planificación Nacional. Dicho Sistema, que debería estar encauzado hacia el cumplimiento de la Ley 5525 y del Plan Nacional de Desarrollo, no puede concebirse desligado de la LAFRPP, de la Ley para el equilibrio financiero para el Sector Público 6955, de la Ley General de la Administración Pública 6227 (LGAP) y, si se quiere, de la Ley de Contratación Pública 9986 (LCP), las cuales se considera, cierran un círculo jurídico-técnico de gran valía para el mejor desempeño de todos los recursos administrados por el gobierno costarricense⁷, mismos que deben enfilarse hacia la detección de oportunidades para el desarrollo, el cumplimiento de los derechos de los habitantes y la solución de las necesidades poblacionales.

Así, el presupuesto actúa como instrumento de dirección ya que, como bien apuntó en su momento el Ministerio de Hacienda ante la consulta de inconstitucionalidad resuelta por la Sala Constitucional del Poder Judicial en su Sentencia 2002-04884:

el Presupuesto de la Nación debe ser ubicado en su dimensión o contexto real, o sea, como un instrumento de política económica elaborado de manera responsable que conduzca a la satisfacción de las necesidades públicas del desarrollo económico y social y de redistribución del ingreso nacional, conforme lo dicta el artículo 50 de la Constitución Política. (2002a, Resultando IV)

Más concretamente, en su Sentencia 2002-12019, la Sala Constitucional prescribió que:

Lo que se acaba de expresar reafirma la potestad del Poder Ejecutivo para conducir la política fiscal, de acuerdo con el instrumental que le confieren la Constitución Política y la ley. Dada esa

7 Opinión similar, aunque de manera mucho más restringida, la generaron figuras costarricenses con ideología tan opuestas como Pacheco et al, cuando señalaron:

La aprobación de los presupuestos de la República constituye una excelente ocasión de racionalizar, no simplemente el gasto público, sino la organización y el funcionamiento del Estado. La imposición de límites máximos o mínimos de gasto para determinadas actividades, puede convertirse en útil instrumento para mejorar las funciones del Estado. (2013, p.27)

situación, el Ejecutivo puede actuar sobre el gasto público para equilibrar las cuentas públicas, con fines macroeconómicos de estabilidad, para fortalecer la economía o disminuir la deuda pública, es decir, realizar las acciones y disponer los actos legítimos que sean necesarios para alcanzar la meta del desarrollo del país. (2002b, Considerando IX)

Pero el carácter del presupuesto público no se agota como instrumento gubernativo, sino que asume el rol de instrumento reflejo de la democracia, no solo a nivel nacional, sino también internacional. No en vano el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) lo ubican como elemento medular del debate económico dentro de todo un entorno dinámico, prescribiendo que:

Frente a los riesgos sociales, políticos y económicos que implica la persistencia de los ciclos político-fiscales en América Latina, luce imperativo contar con marcos institucionales sólidos que aseguren una fiscalización eficaz del presupuesto público, así como una mayor coherencia entre los objetivos del desarrollo planteados en la opción electoral, las políticas públicas para alcanzarlos y los recursos disponibles. (2010, p.118)

Este fue –y continúa siendo– precisamente el objetivo de nuestra propuesta de planificación presupuestaria (Bolaños, 2015) y que concebimos como un nuevo enfoque complementario y coadyuvante de la realidad gubernamental, por cuanto su propósito principal es lograr la complementariedad entre los sistemas gubernativos de Planificación Nacional y de Administración Financiera, buscando la disposición de actores y recursos propios de estos hacia el desarrollo nacional, a través del cumplimiento efectivo del Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, los procedimientos de acción para su logro y, por ende, los mecanismos de evaluación diseñados al efecto.

Tómese como posible tema de auscultación científica sobre los presupuestos públicos costarricenses el impacto y trascendencia de la infraestructura vial. Loría y Martínez apuntan taxativamente que:

En el sector de obra pública y transportes, la constitución del CONAVI como órgano adscrito al MOPT con desconcentración máxima no ha mejorado el estado de la red vial nacional (Academia de Centroamérica, 2014). La baja ejecución de los presupuestos del MOPT y sus Consejos tiene un impacto desfavorable en el posicionamiento internacional del país en el tema de infraestructura y competitividad. (2016, p.12)

Y si bien esa argumentación podría tomarse en un primer instante con recelo, al provenir de una instancia investigativa traicionalmente considerada de pensamiento neoliberal, cabe destacar que, tal y como lo indicamos en un apartado previo, en el PND 2007-2010 y sus homólogos 2011-2014 y 2015-2018 no se visualizaron proyectos específicos que sustentaran la inyección de recursos a nivel de los respectivos presupuestos anuales, debiendo, igualmente, resaltar las falencias presentadas por el CONAVI en la gestión de proyectos viales, a pesar de ser la entidad que más transferencias de capital recibía en su momento según la Contraloría General (2014), situación que el órgano contralor endilga a “un proceso de planificación deficiente, además de una falta de capacidad de gestión, específicamente en los proyectos de inversión” (p.46), determinando a su vez que:

Las labores de conservación vial no obedecen a una planificación orientada a resultados; no cuentan con una visión estratégica, dada la ausencia de un Plan Estratégico Institucional de cara a las necesidades públicas; y que la presupuestación no se alinea con una gestión para

resultados. (CGR, 2014, p.21)⁸

Sobra decir que la infraestructura vial resulta imprescindible para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social del país, en consonancia con el modelo de desarrollo⁹ establecido desde el ápice gubernativo. Modelo este que se verá limitado en razón de las fuerzas económicas externas propias de un mundo globalizado –y un gobierno costarricense¹⁰– que abrazó el libre comercio, más por presión de organismos internacionales que por convencimiento propio, y que ha generado innumerables detractores en razón de sus efectos¹¹.

Siempre en esa tendencia, deben valorarse las observaciones destinadas a señalar el decrecimiento que en materia de infraestructura registran los presupuestos en términos del Producto Interno Bruto (PIB), en comparación con otros períodos presupuestarios (ICEFI, 2022; CGR, 2022d), así como aquellas que sugieren la protección del gasto social y de inversión pública, sobre todo en aquellos países que presentan brechas en materia de infraestructura en períodos de consolidación fiscal (CEPAL, 2022a), considerando la influencia de ésta en varios de los sectores impulsores/motores (energía, electromovilidad, economía circular, bioeconomía, industria manufacturera de la salud, transformación digital, economía del cuidado, turismo, economía de las microempresas y pequeñas y medianas empresas [mipymes] y economía social y solidaria) que pueden dinamizar la transformación productiva y estructural, así como la inversión y la creación de empleos; en otras palabras, sectores determinantes del modelo de desarrollo sostenible a nivel latinoamericano (CEPAL, 2022b).

Actualmente, se está en un momento propicio para determinar investigativamente el aporte del presupuesto público al desarrollo nacional, no solo desde criterios internos como la infraestructura vial, sino desde el amplio prisma de los compromisos internacionales como la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos datan de setiembre de 2015, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó mediante Resolución A/RES/70/1 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estableciendo 17 objetivos (ODS) y 169 metas conexas con un horizonte de 15 años plazo y, aspirando, entre otros, a un crecimiento económico sostenido e inclusivo para el desarrollo social y la erradicación de la pobreza, prescribiéndose en el punto 27 de la declaración que: “El crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible es esencial para lograr la prosperidad, lo que solo será posible si se comparte la riqueza y se combate la desigualdad de los ingresos.” (Naciones Unidas, 2015, p.9)

Por eso, en su momento se generó desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Guía *metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2018a), que se descompone en una serie de agregados y busca el engarce

8 Estas situaciones a todas luces parecieran patológicas, dado que, ocho años después de realizado el auditoraje contralor, las mismas aún persisten (CGR, 2022c).

9 Elementos antecedentes, gráficos y evolutivos relativos a éste, así como a los patrones de crecimiento y transformación estructural adyacentes pueden consultarse en Salazar-Xirinachs (2022).

10 Al respecto, la persona interesada en ahondar al respecto puede observar a Vargas (2022) en su disertación Proyecto neoliberal: la reforma del Estado como correlato de la reestructuración de la economía.

11 Para Castillo (2022) las consecuencias desfavorables en cuanto al mercado de trabajo y el incremento de la desigualdad y la pobreza, parecieran afectar más a los países que se alinearon a la versión más ortodoxa el modelo económico neoliberal, subordinando su política económica y social a la dinámica del libre mercado.

entre la Agenda y el instrumento planificador de cada país, para lo cual contiene las siguientes fases teórico-operativas:

- » **Fase I:** Identificación de eslabones y nodos críticos entre la Agenda 2030 y los instrumentos de planificación.
- » **Fase II.** Sistemas de planificación y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- » **Fase III.** Autoevaluación de los sistemas de planificación: Planbarómetro.
- » **Fase IV.** Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la ciudadanía.
- » **Fase V.** El desafío de la intersectorialidad en la implementación de la Agenda para el Desarrollo Sostenible.
- » **Fase VI.** El desafío de la intertemporalidad en la implementación de la Agenda para el Desarrollo Sostenible.
- » **Fase VII.** Formulación de la estrategia de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel local.
- » **Fase VIII.** Análisis de escenarios futuros.

Los contenidos de ese instrumento pasan por lo político-gubernativo, la estructura normativa vigente, los nodos programáticos, el apartado presupuestal, los actores (públicos o privados) involucrados, posibles alianzas, etc., buscando el mejor acople de la *Agenda* con el contexto nacional, a razón de la articulación de esfuerzos multinivel¹² y la sinergia interinstitucional que se pretende y requiere, así como el mejor diseño de políticas públicas para evitar la superposición de las mismas, en un marco de intertemporalidad, cuestionamiento continuo sobre lo actuado y sistematización de resultados.

Ahora que, lo relativo al apartado presupuestal dedicado al cumplimiento de la *Agenda* –lo que implica, por ejemplo, destinar recursos hacia la infraestructura pública– no podría estar ausente de prospectivas cuantitativas y cualitativas que se ajusten al PND, por cuanto los recursos presupuestarios bien pueden considerarse el combustible que permite el normal funcionamiento de los otros recursos (humano y técnico) de los cuales disponen las instituciones públicas para el cumplimiento de sus propios planes, programas, metas y objetivos, y que resultan en una desagregación o una puntualización institucional de aquel PND.

Lo anterior, considerando que ese macro esquema de planificación nacional-regional debe lograr una articulación coherente enfilada al desarrollo nacional de manera integral, resultando imposible proyectar el mejoramiento de la infraestructura vial para el cumplimiento de la *Agenda* sin igualmente considerar aspectos como: la movilidad urbana, las alianzas público-privadas, los servicios de apoyo, las redes y ciudades inteligentes, las interconexiones físicas y virtuales, las tecnologías para la digitalización de operaciones logísticas y de desplazamiento, la digitalización de trámites y servicios fiscales, aduaneros y financieros, así como la capacidad de operar, mantener o reparar los equipos y vehículos necesarios (CEPAL, 2016; Calatayud, Katz y Riobó, 2022)

12 Bien señala García (2021) que la complejidad de la Agenda 2030 y la consecución de los ODS obligan a la identificación y movilización de múltiples actores, al igual que el desarrollo de sistemas de coordinación multinivel, donde las organizaciones públicas, privadas y sociales de los ámbitos supranacional, nacional y subnacional interactúen colaborativamente para la producción de resultados sociales y políticos.

De igual forma, sopesando también los altos montos de inversión que conlleva la infraestructura nacional, su período de vida y el impacto territorial que acarrearía, deberán sopesarse en los momentos de diseño técnico y presupuestario las externalidades negativas apuntadas por Araya (2019), tal y como la seguridad, la calidad del aire, las emisiones de carbono, entre otros.

Y, a propósito del seguimiento que sobre la ejecución de recursos presupuestarios de las instancias gubernativas en razón del PND, la Ley 8131 dispuso la conformación de un grupo interinstitucional conformado por funcionariado tanto del Ministerio de Hacienda como del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), cuyo objetivo inicial fue:

coordinar y facilitar la uniformidad de los lineamientos e instrumentos que permitan la planificación, programación y evaluación de la gestión de ejecución presupuestaria, de conformidad con los alcances establecidos en las regulaciones del artículo 4, 55 y 56 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y en sus distintos niveles: estratégico, sectorial e institucional. Las medidas de unificación tomarán en cuenta el uso de información fidedigna y la simplificación de trámites. (MIDEPLAN/MH, 2012)

Posteriormente, se emite un nuevo Decreto Ejecutivo que norma las acciones de ese órgano interministerial, encargándole actualmente: “coordinar, asesorar, formular e implementar lineamientos, instrumentos y productos, en el marco de su competencia, que permitan avanzar hacia la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) en la gestión pública” (MIDEPLAN/MH, 2012). Dicha relación simbiótica ha generado productos útiles –aunque laxos– relativos al comportamiento presupuestario, tal y como en el caso del CONAVI, el cual, ejecuta tanto recursos provenientes del Presupuesto Nacional como del crédito público externo (MIDEPLAN/MH, 2020).

Sin embargo, persisten carencias en cuanto al diseño e implementación de acciones integrales para el mejor control de los recursos presupuestarios, tal y como la elaboración del modelo conceptual del sistema de costos para los diferentes programas presupuestarios del Sector Público, como tampoco está definida claramente la estrategia para la implementación de dicho sistema. Situaciones como estas impiden el contar con información adecuada y suficiente para analizar los costos de los bienes y servicios producidos por las instituciones públicas, a fin de lograr mayor eficiencia y transparencia en el uso de los limitados recursos públicos (CGR, 2022e, 2022f, 2022g).

3.4 Un diseño investigativo para las Ciencias Administrativas

Valórese ahora nuestro planteamiento investigativo-científico denominado *numérico-analítico*, mismo que se orienta a recabar, clasificar, analizar e inferir (sobre) datos de naturaleza numérica, pero que no ameritan la aplicación de técnicas y herramientas estadísticas (inferenciales o descriptivas), o sea, cuantitativas, por lo que no pretende la generalización de lo investigado hacia otros entornos. Su cometido se entiende como la búsqueda, hallazgo e interpretación de relaciones de causa y efecto¹³ surgidas a partir de las cifras extraídas y presentadas total, porcentual o relativamente.

El mismo se inserta dentro del receptor del constructivismo y su noción de que el conocimiento se construirá a partir de cifras y prosa (lenguaje, expresiones, argumentos, etc.) que, sobre determinado

13 El mismo Bunge (1985, p.106) reconoce el efecto de la causalidad (causa y efecto) en diferentes disciplinas científicas, incluyendo la Economía, aunque concie una separación tajante entre los economistas teóricos y los aplicados, tal y como ocurre en la Física; en todo caso, aclara que el punto medular de la causalidad es metodológico: cómo reconocer relaciones causales.

tema, fenómeno u objeto en particular, logre recopilar la persona investigadora dentro de un entorno no controlable por parte de esta, logrando así mejor comprensión de lo analizado (sus orígenes o fuentes, efectos, implicancias, medidas de control, entre otras).

Como posibles aplicaciones se tendrían, entre muchas otras, las siguientes:

- » Valoración de Estados Financieros y los datos ahí contenidos, sea de manera total, porcentual o mediante razones financieras (liquidez, endeudamiento, rentabilidad, cobertura), y por supuesto, la incidencia entre unos u otros; por contrastes (variaciones) entre un periodo y otros, etc.
- » Valoración de presupuestos seccionados por partidas y subpartidas presupuestarias y la consiguiente interpretación de estas, sea por aspectos totales, porcentuales, de temporalidad, de relación para con la recaudación tributaria, etc. Ahora bien, en situaciones como las indicadas, cabe mencionar que el número por sí solo no logra mayor explicación sobre lo analizado; sin embargo, el aplicar el análisis cualitativo permite esclarecer la relación de esos números con determinadas acciones administrativas (posible relación causal).
- » Cambio y evolución de tasas de interés (activa, para créditos prendarios, personales, de vivienda, revolutivos, etc.) a lo largo de un periodo que puede ser mensual, anual o interanual. En este caso, la sola variación (incremental o decreciente) no debe ser el motivo de la aplicación del diseño, sino, los detonantes de dicha variación, así como su impacto en los sujetos de crédito y en los prestatarios, como podrían ser los niveles de mora crediticia.
- » Niveles de importancia y exportación de productos como granos, metales, medicamentos e insumos médicos, abonos y fertilizantes, equipo y programas de cómputo, y toda otra gama que, en un momento preponderante para el libre comercio como el actual, generan un impacto a lo interno de la economía doméstica y, por supuesto, en la balanza de pagos¹⁴.
- » Comprensión de Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) o Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) –o su agregado para el Sector Público (NICSP)– y su efecto en los recursos financieros disponibles.

A propósito de este diseño y lo mencionado previamente sobre la infraestructura vial y el CONAVI, un posible tema de investigación administrativista posible de desarrollar desde dicho prisma es el siguiente:

14 La balanza de pagos es un registro sistemático de los pagos realizados y recibidos por los ciudadanos (y habitantes de un país) en un periodo determinado. En ésta se contabilizan los pagos realizados a los exportadores de nuestras importaciones, los créditos recibidos del exterior, nuestras propias exportaciones, etc. (Tacsan, 2013, p.217)

Tabla 3.*Ejemplo de un planteamiento investigativo según el diseño numérico-analítico*

| | |
|---|--|
| Tema: La planificación presupuestaria en la Administración Pública costarricense y su impacto en la infraestructura vial para el periodo 2007-2012. | |
| Planteamiento | <p>Debido a que el Gobierno costarricense detenta una responsabilidad ineludible en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y habitantes del país; que la materialización de las Actividades y Objetivos Institucionales, así como los Planes y Proyectos de carácter nacional/global son los que en definitiva permiten la concreción de tal responsabilidad; y que estos son posibles en razón de los recursos presupuestarios con que cuentan las instituciones públicas, resulta necesario realizar un análisis más detallado sobre la serie de estrategias, directrices y acciones que desde las Ciencias de la Administración está desplegando el Poder Ejecutivo en materia de Dirección, Planificación, Organización, Control y Evaluación de su gestión, especialmente a través de una sana y transparente ejecución de los recursos públicos por el administrados.</p> <p>Es importante reiterar que son esos recursos los que, según principios de eficiencia y eficacia, logran una gestión institucional de comprobado apego al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND).</p> |
| Objetivo general | Analizar la vinculación de los presupuestos públicos al Plan Nacional de Desarrollo mediante la revisión de las Leyes de Presupuesto de la República del periodo 2007-2012 con el propósito de que se evidencie su aporte o no al desarrollo nacional en aspectos de infraestructura vial. |
| Objetivos específicos | <ul style="list-style-type: none"> » Determinar la inclusión de recursos al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) mediante el análisis documental presupuestario a fin de que se compruebe su aporte al Plan Nacional de Desarrollo (PND). » Identificar cuál es la capacidad fiscalizadora y de apoyo político de la Contraloría General de la República en razón del cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional. |

Nota. elaboración propia.

Una vez logrado el esquema anterior, la aproximación metodológica consistirá, a partir de los datos numéricos, en extraer, evidenciar y argumentar relaciones causales que podrán hallarse en la interacción numérica total o porcentual, entre programas o instancias presupuestarias, entre períodos presupuestarios, o bien, entre la aplicación o no de normas contables o financieras. Por lo que, continuando con la línea analítica referente al CONAVI se tendría, en primera instancia, la Tabla 4, a partir del total de recursos girados a ese órgano durante el periodo analizado.

Tabla 4.

Recursos asignados al MOPT-CONAVI en Presupuestos de la República, distribuidos por subpartida de transferencia 2007-2012

| PARTIDA | MONTO ASIGNADO |
|----------------|--------------------|
| PRESUPUESTARIA | |
| 6.01.02 | 24.500.000,00 |
| 7.01.02 (201) | 209.490.000.000,00 |
| 7.01.02 (203) | 382.759.800.000,00 |

Nota. Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012, para las Subpartidas Presupuestarias de Transferencias.

Aquellos datos en sí mismos resultan estériles para comprender su verdadera importancia dentro del escenario del desarrollo nacional. Por eso, deberán contrastarse inmediatamente con lo inserto en los PND de ese periodo y visibles en la Tabla 5.

Tabla 5.

Recursos asignados al MOPT-CONAVI en Presupuestos de la República, distribuidos por subpartida de transferencia 2007-2012

| Institución | Acción Estratégica | Objetivo de la acción | Meta del periodo | Indicador |
|---------------|---|---|---|--|
| PND 2007-2010 | | | | |
| MOPT-CONAVI | Construir, rehabilitar y dar mantenimiento a la red vial nacional estratégica que contribuya con el turismo y la producción del país. | Mejorar la Red Vial Nacional del país. | 5.700 Km. atendidos de la red vial nacional cada año. | Kilómetros atendidos de la Red Vial Nacional Estratégica y no estratégica (Conservación). |
| | | | 475,5 Kilómetros intervenidos de la Red Vial Nacional Estratégica. | Kilómetros intervenidos de la Red Vial Nacional Estratégica (Construcción, rehabilitación- reconstrucción y mejoramiento). |
| | | | 49 puentes de la Red Vial Nacional Estratégica construidos y reconstruidos. | Número de puentes de la Red Vial Nacional Estratégica construidos y reconstruidos. |
| PND 2011-2014 | | | | |
| MOPT-CONAVI | Programa de construcción, rehabilitación y conservación de la Red Vial Nacional del país. | Mejorar la infraestructura vial para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social del país. | Construir 80 puentes de la red vial nacional. | Número de puentes construidos |
| | | | Conservar 4,250 km de la Red Vial Nacional durante cada año de vigencia del plan (3500 km de la red en asfalto y 750 km de lastre). | Número de kilómetros conservados en la red vial nacional asfaltada y en lastre. |

Nota. Elaboración propia con base en los Planes Nacionales de Desarrollo del periodo analizado.

Empero, en el PND 2007-2010 y su homólogo de 2011-2014, no se visualizaron proyectos específicos que sustentaran una evidente y justificable relación causal Plan-Presupuesto. Más bien, los indicadores anexos a las transferencias arrojan como dato global que estas ascendieron durante el periodo 2007-2012 a ₡616.749.800.000,00; no obstante, se carece de información con un nivel de especificidad aceptable a nivel de PND y la consiguiente estructura programática presupuestaria ligada a estos, capaz de orientar sobre los destinos que tuvieron finalmente los recursos de la Hacienda Pública ahí plasmados (Bolaños, 2014) y observables en la Tabla 5 anterior.

Así las cosas, a primera vista no es posible extraer de la Tabla 4 otros datos que los numéricos totales, resultando innecesario transformarlos a nivel porcentual, al no poder contrastarlos entre un periodo y otro, por no incluirse en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del periodo sub examine. En caso contrario, sí sería de utilidad la visualización en términos porcentuales, al facilitar la comprensión en cuanto a la asignación proporcional de recursos entre las subpartidas presupuestarias y entre los respectivos periodos presupuestarios, conforme el objetivo del diseño numérico analítico: determinar las relaciones causales existentes. Siguiendo esa tesis, es posible que la mayor inclusión de recursos en la partida presupuestaria 7-Transferencias de capital resulte de montos provenientes de un empréstito internacional suscrito por el gobierno, al ser aquella la correspondiente para efectos de gestión presupuestaria (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación), en pago a los Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H (MH, 2006b).

Nótese que, para lograr el anterior análisis resultaron indispensables datos numéricos que erróneamente en ocasiones se les denomina cuantitativos; por eso, a fin de desterrar ese error terminológico y metodológico, es que planteamos, dentro del dominio de las Ciencias de la Administración en general y, por supuesto, dentro del Modelo Pedagógico de Educación a Distancia de la UNED y su Escuela de Ciencias de la Administración (ECA), el diseño *numérico-analítico*.

En cuanto a la aplicación del diseño investigativo para el caso del CONAVI, es fácilmente extraíble el cumplimiento de las condiciones científicas señaladas por Bunge, en el tanto se pretende demostrar una serie de relaciones organizacionales relativas al acceso de recursos financieros para el desarrollo nacional (infraestructura vial dentro del territorio nacional), situación esta que asimismo resulta inconcluyente y en constante evolución, al igual que sujeta a un monitoreo constante de las actividades administrativas que el ápice gubernativo decida activar (inclusión de recursos en el Presupuesto de la República), continuar o suspender, dado que se depende de factores externos (por ejemplo los niveles de recaudación fiscal o el acceso a empréstitos internacionales) que pudieran cambiar positiva o negativamente.

Conclusiones

La manera en que Bunge mira despectivamente a lo administrativo queda nuevamente en evidencia a través de una de sus analogías, mencionando el caso de un científico cuya formación universitaria transcurre en el extranjero y ahí tiene acceso a recursos humanos, técnicos y financieros que le ayudan a sobresalir; no obstante, al volver a su país de origen intenta replicar y mantener las condiciones investigativas que antaño tuvo, lo cual le resulta imposible. De ahí que, en lugar de cambiar de objetivo y destacar, volviendo al país donde triunfó, más bien:

se dedica a la administración o a la política. En cualquiera de los casos el individuo se encuentra aislado, sin colegas ni discípulos a quienes estimular y de quienes reciba estímulo; por consiguiente se siente inútil, desamparado, o las dos cosas, y en todo caso desgraciado. (Bunge, 1994, pp. 67-68)

Esa mirada despectiva no está exenta de contradicciones, por lo que no podría tomarse como parámetro de medida para determinar la científicidad de lo administrativista. Ésta, podrá establecerse a partir de otras consideraciones teóricas y prácticas, siendo esta la razón para afirmar que las finanzas públicas costarricenses –que forman parte de un bosquejo disciplinar mayor denominado

Hacienda Pública–, principalmente, por conducto de lo plasmado en la LAFRPP y su Reglamento, deberán analizarse conforme el método científico; máxime, tomando en cuenta la simbiosis existente entre los Sistemas de *Administración Financiera y Nacional de Planificación* y su misión de coadyuvar en el logro del desarrollo nacional a la luz del PND.

Como prueba de lo anterior debe contarse la envergadura de las instancias nacionales e internacionales involucradas con la temática, tal y como la Contraloría General de la República, el PNUD o la CEPAL, las cuales, desde la década de 1950 generan productos investigativos al respecto, trátese de informes de fiscalización, libros, revistas, criterios jurídicos, metodologías o asesorías.

Para el caso de la Hacienda Pública propia, el bosquejo disciplinar aumenta, al incorporar elementos jurídicos más allá de la propia LAFRPP, *verbigracia*, las leyes 6227, 6995 y 7494, así como la jurisprudencia que del Poder Judicial (Sala Constitucional) dimana. En igual sentido se logró exponer que el desempeño de los recursos presupuestarios públicos se ve condicionado por elementos políticos, jurídicos, sociales, jurisprudenciales e internacionales (Agenda 2030 y sus ODS) hacia el desarrollo nacional, siendo el campo de la infraestructura vial consustancial de aquél.

Finalmente, la exploración científica del presupuesto público costarricense –mismo que por su naturaleza es sujeto de análisis por quienes ostenten una disciplina perteneciente a las Ciencias Económicas– podrá lograrse mediante la aplicación del diseño numérico-analítico, el cual pretende llenar una holgura conceptual y metodológica dentro del contorno de lo administrativista. Éste, pretende a partir de datos numéricos extraer, evidenciar y argumentar relaciones causales no cuantitativas, o sea, no generalizables por medio de predicciones estadísticas, sino, distintivas y originales en razón del objeto investigado. Diseño que se encuentra en total consonancia con el Modelo Pedagógico de Educación a Distancia de la UNED, e incluso, con las prescripciones científicas que resultan pilares de la teoría bungeniana.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2021). Fenomenología de la gobernanza. *Administración & Desarrollo*, 51 (2), 91-107. DOI:10.22431/25005227.vol51n2.3
- Araya, I. (2019). Desarrollando un modelo abajo-arriba de planificación en un Estado centralizado: el caso del plan de infraestructura del Ministerio de Obras Públicas, Chile. En L.M. Cuervo y M. Délano. (Eds), *Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I, serie Seminarios y Conferencias, N° 91.* (LC/TS.2019/53), (pp.35-58). Santiago: CEPAL.
- Arenas de Mesa, A. y Mosqueira, E. (2021). *La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina: del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo, Documentos de Proyectos.* (LC/TS.2021/23) Santiago: CEPAL/ BID.
- Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1.* <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>>

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001). *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=73503

Barrantes, R. (2013). *Investigación: un camino al conocimiento, un enfoque cualitativo, cuantitativo y mixto*. —2. ed. —. San José: EUNED.

Bolaños, R. (2014). La evaluación del desarrollo nacional: Aproximaciones a partir del esquema de la planificación presupuestaria. *Revista de Ciencias Económicas*, 32 (2), 127-153.

Bolaños, R. (2015). *Planificación presupuestaria en la administración pública. Su implicancia en el desarrollo nacional costarricense*. Alemania: Editorial Académica Española.

Bolaños, R. (2021). La investigación cualitativa: ciencia y técnica. *Revista Electrónica Calidad en la Educación Superior*, 12 (1), 104-127. DOI:10.22458/caes.v12i1.3061

Bunge, M. (1985). *Racionalidad y realismo*. Madrid: Alianza Editorial.

Bunge, Mario (1986). *Status epistemológico de la administración*. https://aulavirtual.agro.unlp.edu.ar/pluginfile.php/21410/mod_resource/content/3/bunge_status_epistemologico_administracion.pdf

Bunge, M. (1989). *Seudociencia e ideología*. Madrid: Alianza Universidad.

Bunge, M. (1998). *Ciencia, tecnología y desarrollo*. México: Hermes

Bunge, M. (2014). *La ciencia: su método y su filosofía*. Barcelona: Penguin Random House.

Calatayud, A., Katz, R. y Riobó, A. (2022). *Impulsando la transformación digital del transporte en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.

Castillo, D. (2022). Modelo de desarrollo, precariedad laboral y nuevas desigualdades sociales en América Latina. *Revista de la CEPAL* (136), 47-64.

Comín, F. (1996). *Historia de la Hacienda pública, I Europa*. Barcelona: Crítica.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago: CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022a). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P). Santiago: CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022b). *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad. Síntesis* (LC/SES.39/4). Santiago: CEPAL.

Contraloría General de la República. (2014). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2015*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022a). *Interpretación del artículo 1 de la Ley de administración financiera y presupuestos públicos en relación con el numeral 8 de la Ley orgánica de la Contraloría General de la República. Primer Informe jurídico DJ-09890-22/DFOE-0042-2022.* San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022b). *Más allá del ritual: Planificar para una gestión resiliente ante entornos dinámicos.* DFOE-FIP-OS-00001-2022. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022c). *Perspectiva presupuestaria del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y sus Consejos Adscritos para 2022.* DFOE-CIU-MTR-00001-2022. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022d). *Informe de auditoría de carácter especial en las intervenciones de conservación de la red vial nacional realizadas por el Consejo Nacional de Vialidad.* DFOE-CIU-IF-00009-2022. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022e). *Informe complementario de los dictámenes del Informe anual 2021 balance de resultados del plan nacional de desarrollo y de inversión pública del bicentenario 2019-2022 y del informe de resultados físicos del presupuesto de la república 2021.* DFOE-CIU-MTR-00001-2022. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022f). *Informe de auditoría sobre la calidad de la información reportada al 31 de diciembre de 2021, acerca de los resultados de metas del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 - Sector Infraestructura y Transporte.* DFOE-CIU-IF-00002-2022. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022g). *Auditoría de carácter especial sobre el proceso de generación de las estadísticas fiscales de ingresos, gastos y financiamiento del gobierno de la república y del sector público, 2019-2021.* DFOE-FIP-IF-00013-2022. San José: CGR.

Covarrubias, F. (2007). El carácter relativo de la objetividad científica. *Cinta de Moebio*, (28), 39-66. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10102803>

Dirección General del Servicio Civil. (2022). *Manual Descriptivo de Especialidades.* http://www.dgsc.go.cr/ts_clases/dgsc_servicios_clases.html

García, R. (2021). Riesgos globales y capacidades de gobernanza. Claves para la implementación de la Agenda 2030. *Reforma y Democracia*, (79), 39-76. <https://clad.org/wp-content/uploads/2022/03/079-02-G-1.pdf>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2022). *Los desafíos fiscales del nuevo gobierno de Costa Rica.* Guatemala: ICEFI. https://mail.icefi.org/sites/default/files/icefi_ddf_costa_rica_desafios_fiscales_del_nuevo_gobierno.pdf

Londoño, I. C., Botero, J.J. y Tafur, J.A. 2017. ¿La administración es ciencia? *Sinapsis*, 9 (1), 29-41.

López, J. (2008). Introducción al estudio del estatus epistemológico de las ciencias administrativas en

Mario Bunge. *Gestión del Tercer Milenio*, 11 (22), 11-17. DOI [10.15381/gtm.v11i22](https://doi.org/10.15381/gtm.v11i22)

Loría, M. y Martínez, J. (2016). *El sector público en Costa Rica: desafíos institucionales y oportunidades de mejoras*. Serie Visión PV-02-2016. San José: Academia de Centroamérica.

Mahner, M. (2021). Mario Bunge (1919–2020): Conjoining Philosophy of Science and Scientific Philosophy. *Journal for General Philosophy of Science*, 52 (1), 3-23. EBSCOHost (Número de acceso 150151911).

Mayntz, R. (1994). *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Lianza Editorial.

Ministerio de Hacienda. (2006a). *Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo 32988-H-PLAN*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=56874&nValor3=127570&strTipM=FN

Ministerio de Hacienda. (2006b). *Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=58548&nValor3=64914&strTipM=FN

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica/Ministerio de Hacienda. (2012). *Crea la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 36901-H-PLAN*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=71726&nValor3=126964&strTipM=FN

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica/Ministerio de Hacienda. (2021). *Crea Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional Hacienda-MIDEPLAN, Decreto Ejecutivo 43056-H-PLAN*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=95158&nValor3=126963&strTipM=FN

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica/Ministerio de Hacienda. (2020). *Informe anual conjunto 2019 de cumplimiento de metas y ejecución presupuestaria*. San José: MIDEPLAN/MH.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2006). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Libro de consulta*. París: OCDE/Banco Mundial. <https://www.bivica.org/file/view/id/1147>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización de los Estados Americanos. (2010). *Nuestra democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pacheco, F. A., de la Cruz, V., Jiménez, M., Piza, R., Volio, F. y Urcuyo, C. 2013. *Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense*. San José: MIDEPLAN.

Ruiz, J. I. (2012). *Teoría y práctica de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2002a). *Resolución 2002-04884*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/search?nq=&q=15760-2011%20&facets=Despacho:Sala%20Constitucional>

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2002b). *Resolución 2002-12019*. http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/normativa/asunto_cons/asu_repartidor.asp?param1=ASV&nValor1=1&strTipM=VT2¶m7=232477¶m5=96-002914-0007-CO¶m6=1&nCont=2

Salazar-Xirinachs, J. M. (2022). El patrón de cambio estructural y de desarrollo de Costa Rica, 1950-2021 y retos futuros. En R. Bielschowsky, M.C. Castro y H.E. Beteta. (Eds), *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)* (LC/MEX/TS.2022/7), (pp.229-294). México: CEPAL.

Silva, J. M. (2004). Sobre la administración. Comentarios a un texto de Bunge. *Contaduría y Administración* (213), 121-147. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39521306>

Tacsan, R. (2013). *Elementos de macroeconomía*. — 2da. ed. —. San José: EUNED.

Vargas, L.P. (2016). Teoría económica neoclásica y su ideología subyacente: orígenes, epistemología y método. Un enfoque crítico desde una perspectiva postkeynesiana. *Revista Rupturas*, 6 (2), 197-229. <http://investiga.uned.ac.cr/rupturas/>

Vargas, L. P. (2022, 13 de octubre). *Proyecto neoliberal: la reforma del Estado como correlato de la reestructuración de la economía*. Conferencia pronunciada en la Universidad de Costa Rica. https://www.youtube.com/watch?v=Baj_B6iLM-8

Explanatory Factors of the Deficient Service of Promotional and Preventive Health at the Primary Care Level in Costa Rica

Factores Explicativos del Deficiente Servicio de Salud Promocional y Preventiva en el Nivel Primario de Atención en Costa Rica

Christy Quesada Segura ¹ 

Dennis P. Petri ² 

Recibido: 12 de julio del 2024 / Aceptado: 10 de febrero del 2025 / DOI: 10.35485/rcap88_8

Como citar:

Quesada, C. y Petri, D. (2025). Explanatory Factors of the Deficient Service of Promotional and Preventive Health at the Primary Care Level in Costa Rica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 88, 153 -171. DOI: 10.35485/rcap88_8

Abstract

The main objective of this research is to analyse the effectiveness, efficiency and equity of integral health promotion and disease prevention at the primary health level in Costa Rica. The methodological framework proposed by Scha et al. (2013) was used to analyse the structure, processes and results to best comprehend the degree of promotional and prevention initiatives at the primary level. This research was limited to a general study of the South-Central Region which is comprised of 45 health areas and 367 EBAIS (Basic Equipment of Integral Health). The data was obtained using qualitative instruments: in-depth interviews, surveys and an expert panel session. The main findings of this research regarding management deficiencies at the primary health care level are the following. Firstly, the operationalisation of the international and national laws concerning an integral health perspective

¹ Independent researcher, Alajuela, Costa Rica. Holds a master's in international management with a specialization in the Management of Health Systems from The University of Liverpool. Currently she is Manager of Mi Ciudad Studio. Email: christyqs20@gmail.com

² Latin American University of Science and Technology, San José, Costa Rica. Professor in International Relations and Humanities at the Latin American University of Science and Technology (Costa Rica), and Executive Director of the Foundation Platform for Social Transformation. Email: dp.petri@gmail.com

is an ongoing challenge for the Costa Rican health system. The identified deficiency is explained by three main aspects: a) misuse of concepts, establishing the same concept for both health promotion and disease prevention, b) implementation of promotional activities as part of prevention programs, c) limited conceptualization of health promotion. Secondly, a problem regarding the concept of health was identified. Indeed, health culture has tended to be curative. Thirdly, this research reveals that health services from the CCSS (Costa Rican Social Security Fund) should be based on an integral care model, but to date, preventive programs have more support and priority than promotional programs, and the "integral" dimension of the concept has been neglected. Moreover, it was argued that planning processes do not respond to the approach of health promotion and is limited to prevention only. Fourthly, there is a great deficiency in health promotion projects. Her available capital is oriented towards the implementation of preventive programs. The resistance of doctors to promotional programs prevails. In addition, many of the professionals assigned tasked with management do not possess the necessary skills to allocate resources and manage them appropriately.

Keywords: PRIMARY HEALTH, HEALTH PROMOTION, DISEASE PREVENTION, CCSS, EFFICIENCY, INTEGRAL CARE, MANAGEMENT DEFICIENCIES

Resumen

El objetivo principal de esta investigación es analizar la efectividad, eficiencia y equidad de la promoción integral de la salud y la prevención de la enfermedad en el nivel primario de salud en Costa Rica. Se utilizó el marco metodológico propuesto por Scha et al. (2013) para analizar la estructura, los procesos y los resultados con el fin de comprender mejor el grado de las iniciativas de promoción y prevención en el nivel primario. Esta investigación se limitó a un estudio general de la Región Centro Sur, que comprende 45 áreas de salud y 367 EBAIS. Los datos se obtuvieron utilizando instrumentos cualitativos: entrevistas en profundidad, encuestas y una sesión de panel de expertos. Las principales conclusiones de esta investigación en relación con las deficiencias de gestión en el nivel de la atención primaria de salud son las siguientes. En primer lugar, la operacionalización de las leyes internacionales y nacionales relativas a la perspectiva de salud integral es un reto permanente para el sistema de salud costarricense. La deficiencia identificada se explica por tres aspectos principales: a) mal uso de los conceptos, estableciendo el mismo concepto tanto para la promoción de la salud como para la prevención de la enfermedad, b) implementación de actividades de promoción como parte de los programas de prevención, c) limitada conceptualización de la promoción de la salud. En segundo lugar, se identificó un problema relativo al concepto de salud. En efecto, la cultura de la salud ha tendido a ser curativa. En tercer lugar, esta investigación revela que los servicios de salud de la CCSS deberían basarse en un modelo de atención integral, pero hasta la fecha, los programas preventivos tienen más apoyo y prioridad que los de promoción, y se ha descuidado la dimensión "integral" del concepto. Además, se argumentó que los procesos de planeación no responden al enfoque de promoción de la salud y se limita únicamente a la prevención. En cuarto lugar, existe una gran deficiencia en los proyectos de promoción de la salud. El capital disponible se orienta a la implementación de programas preventivos. Prevalece la resistencia de los médicos a los programas de promoción. Además, muchos de los profesionales encargados de la gestión no poseen las competencias necesarias para asignar recursos y gestionarlos adecuadamente.

Palabras clave: SALUD PRIMARIA, PROMOCIÓN DE LA SALUD, PREVENCIÓN DE LA ENFERMEDAD, CCSS; EFICIENCIA, ATENCIÓN INTEGRAL, DEFICIENCIAS EN LA GESTIÓN

Introduction³

Like many health systems around the world, the Costa Rican Health System is facing management challenges while attempting to provide good health care for its population. It has encountered serious problems in terms of effectiveness, efficiency and equity of services (Whitehead, 2007; Kawachi, et.al, 2002).

Health is both a right and “a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity” according to the World Health Organization (WHO, 2003). This statement justifies the importance of the primary health care level since it is the first point of contact with the population.

This research focuses on the primary health care level (specifically the Basic Equipment of Integral Health Care) which offered through the Costa Rican Security Fund (CCSS in Spanish), an autonomous state institution which is a part of the Costa Rican Health System. The study explores the extent to which the primary level is focused on health promotion and disease prevention (Kawachi, Subramanian &Almeida, 2002).

Preventive and promotional health have evolved. The strategies offered in documents like the Lalonde Report 1974 (Lalonde, 1981), the Alma-Ata Report 1978 (WHO, 1978), the Ottawa Conference 1986 (WHO, 2013) and more recently, the Health Program for All 2000 (WHO, 1998) highlight this evolution. Health systems in many countries have encountered serious problems in terms of effectiveness, efficiency and equity of services (Whitehead, 2007; Kawachi et.al., 2002).

Historically, the National Health System in Costa Rica had already gone through care model reforms since its foundation (Herrero & Collado, 2001), but just after the 80's better definitions of tasks for the Health Ministry (MS in Spanish) and the Costa Rican Social Security Fund (CCSS) were established to address high levels of demand and need. However, the model which came about as a result was still insufficient. The Health Ministry oversaw the control and monitoring of the health sector and the CCSS handled the provision of health services provided to the population. Since then, the CCSS has been working as an autonomous institution focusing on promotion, prevention, healing and rehabilitation. Nonetheless, health promotion activities seem to be ignored, preventive and curative programs prevail over health promotion, a biologist care approach is adopted, merely based on medicine (García, 2004; Avila, et.al., 2010). This posed a challenge because of demand and inefficient organization.

Due to several issues, a national health policy for the years 2010-2020 was formulated (Avila et.al., 2010). The policy highlighted three clear objectives in the promotion and prevention field: a) individual and collective care culture, b) individual health care services, c) strengthening of health workforce development and its impact on health promotion and prevention. The research is based on the CCSS's local level which encompasses three health care levels. The study considers the primary health care level: it is responsible for health promotion and disease prevention, low-complexity healing and rehabilitation to elucidate the reasons behind management deficiencies regarding promotion and prevention issues at the Basic Equipment of Integral Health (EBAIS in Spanish). Since the primary health care level is the first point of contact with the health system it should solve most health issues following integral initiatives that transcend the biologist and medical approaches and adopt social

³ This article is based on Christy Quesada Segura's master's thesis, Explanatory Factors of the Deficient Service of Promotional and Preventive Health at the Primary Care Level in Costa Rica, which she successfully defended at the University of Liverpool in 2014.

determinants of health (e.g. employment, housing and environment).

After outlining the methods used for this study, we present our theoretical framework in two parts: definitions of health and integral health, as well as health promotion and prevention. To provide additional context, we describe the management model of primary health care in Costa Rica. We then transition to the empirical findings, discussing the challenges faced by Costa Rica's primary health care system, before concluding with key insights.

Research methods

To analyse the effectiveness, efficiency and equity of integral health promotion and disease prevention at the primary health level in Costa Rica, i.e. the Basic Equipment of Integral Health (EBAIS) the following questions were posed:

- » To what extent is the focus on disease prevention and integral health promotion at the primary health care level (Basic Equipment of Integral Health Care) deficient in Costa Rica?
- » Does the primary health care level allocate its financial and human resources efficiently to promote integral health and prevent disease?
- » Does the Basic Equipment of Integral Health Care (EBAIS) have a proper internal management and organizational culture?
- » To what extent are the tasks of the EBAIS in terms of prevention of disease and promotional health well defined?

The methodology which was chosen uses critical realism as an epistemological model where reality is seen from a human perspective. The methodological framework used was the one proposed by Scha et.al. (2013) which analyses the structure, processes and results to understand the promotion and prevention initiatives at the primary health care level. This research was limited to a general study of the South-Central Region of Costa Rica, which is comprised of 45 health areas and 367 Basic Equipment of Integral Health (EBAIS). Qualitative instruments were used for analysis, mainly “in-depth interviews” with 15 experts and officials from the Ministry of Health and the Costa Rican Social Security (CCSS).

In addition, surveys to a small sample of 100 health users residing in the area being studied and interviews comparing past research results and conclusions were used; and a qualitative questionnaire, which was applied to an expert panel of authorities of the health sector was also used, based on the model developed by the Ministry of Labour and Social Affairs of Spain and the National Institute for Safety and Health at Work in Spain (Solé, 2003): European Business Excellence Model (EFQM model). The model allowed us to assess the performance evaluation system of the organization using assessment criteria.

The study focused on the 45 health areas and 367 Basic Equipment of Integral Health (BEIH) units that comprise the South Central Region of Costa Rica. These units were selected as they represent the totality of the region's primary healthcare system, ensuring a comprehensive analysis of health promotion and disease prevention initiatives at this level. The South Central Region was specifically chosen due to its diverse characteristics, encompassing both urban and rural areas with varying

socioeconomic conditions and health challenges. This approach allows the findings to reflect the overall performance and challenges within the region's primary healthcare system. While the results are primarily specific to the South Central Region, the representativeness of the sample provides valuable insights that could be applicable to other regions with similar healthcare structures and socio-demographic profiles. It is important to note, however, that the study's conclusions may not be fully generalizable to all regions of Costa Rica or to other countries with differing healthcare contexts. Future research could expand the scope to include other regions to further validate and compare the findings across diverse healthcare settings.

The data and the main sources used were divided into two categories. The primary sources included interviews with officials from the CCSS; interviews with health researchers; interviews with officials from the Ministry of Health; the realization of panel group discussion with Ministry of Health and CCSS authorities and interviews with other health social actors.

The secondary sources used in this study included documents' review of the Centre for Strategic Development and Information in Health and Social Security (CSDIHSS) and the Institute for Research and Education on Nutrition and Health (NIRENH); journal articles, findings obtained from literature reviews, including a document review of the National Health System and the Primary Care Policy and existing research and data; technical documents/statistical data; government plans; official reports; national and international bibliography and bibliography from Health experts.

Results and analysis discuss the main findings regarding management deficiencies in health promotion and disease prevention at the primary health care level. Data was obtained from three main sources: a) panel sessions with experts from the Ministry of Health and the Costa Rican Social Security Fund, b) interviews with management specialists in the public health system (open and closed interviews) and c) a survey about health promotional topics filled by users of primary health care. This information was supported by secondary sources: bibliographic documents on specialized issues.

According to experts, there are international and national laws as well as public policies that determine the course of promotion and prevention initiatives clearly supported by documentation although its operationalization is complex and messy. Planning with a focus on promotion and impact on initiatives is still low. Additionally, it is difficult to distinguish the terms promotion and prevention, where the latter is more privileged compared to the promotion intervention resulting in management deficiency of promotional and preventive issues and the operationalization of the social determinants of health that seek a broader approach to truly comply with promotion.

The research is focused on Costa Rica's health system, which adopted the World Health Organization's (WHO) definition of health: "health is a complete physical, mental and social wellbeing and not merely the absence of disease or infirmity" (WHO, 2003, p.1; Callahan, 2012). This conceptualization surpasses the physical aspect and integrates what is called "the social determinants of health", defined as the circumstances in which people are born, grow, live, work and age, etc., which in the end may play the same role as health promotion, helping people discover how to best cater for their health needs at different levels: social, political, cultural, etc. The focus of this research is health promotion, characterized as a multidimensional and inter-sectorial field. The health promotion approach transcends the biological approach because it considers the social determinants of health. In Costa Rica, the National Health System has undergone various reforms in its care model (Mosh, 1983; Herrero & Collado, 2001), in which tasks for the Health Ministry (MS) and the Costa Rican Social Security Fund (CCSS) were not clear; the roles were later defined, assigning to the

MS the responsibility of controlling and monitoring the health sector and assigning to the CCSS the responsibility of providing health services to the population.

Knowing that the Costa Rican Social Security Fund (CCSS) is the organization responsible for health services, the study is based at a local level which is comprised of three health care levels. At the primary care level, the Basic Equipment of Integral Health Care (EBAIS) is responsible for prevention and health promotion, low-complexity healing and rehabilitation. The secondary care level provides support to primary care, outpatient and hospital procedures (basic specialties and subspecialties). The tertiary care level provides outpatient and hospitalization services with complex specialties and subspecialties. Due to the purpose of this research the primary health care level is the object under study which allows us to better understand the management deficiencies in terms of health promotion and prevention. According to the WHO, the first primary health care is the “main gateway” (WHO, 1998, p.12) of the whole system where most health issues should be solved, focusing more on integral initiatives.

Definitions of health and integral health

Turning to our conceptual framework, it is important to define the concepts of health and integral health. Since the 1950s, the World Health Organization (WHO) adopted the term ‘health’ (Sequeira, 2010, p.26) contending that the human being transcends the merely physical aspect of life and is involved with a multi-causal process (Sequeira, 2010, p.26), which integrates the person to the social world (Corrales, Urrutia y Porras, 2007, p.6). This conceptual evolution emerged replacing health as the absence of biological illnesses (Callahan, 2012); doctors and health workers had been trained to treat disease, not to build integral health, understanding ‘integral’ as “total, complete, global” (Torres, et.al., 2004, p.14).

The WHO was the first organization to agree on a standard and universal definition established in 1946 and ratified in Alma Atta (1978) by asserting that integral health is “a complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity” (WHO, 2003, p.1; Callahan, 2012). Health and illness are related concepts which should not be seen as segmented variables.

The definition that seems most realistic is given by O’Donnell (2009):

Health Promotion is the art and science of helping people discover the synergies between their core passions and optimal health, enhancing their motivation to strive for optimal health, and supporting them in changing their lifestyle to move toward a state of optimal health. Optimal health is a dynamic balance of physical, emotional, social, spiritual, and intellectual health.

O’Donnell’s definition is like the one provided by Costa Rican Social Security Fund, which defines health as a political and social process, in which people have better control over factors that determine their health. This is achieved through their abilities and capabilities, strengthening and developing actions aimed at modifying social, political, economic, and environmental conditions to help decrease its impact on health. People are responsible, transforming agents; and developers of individual and collective health (Corrales, Urrutia & Porras, 2007, p.11)

Integral health receives little priority within health systems. Based on the previous information, an inclusive theoretical framework is suggested by the author, in which “health promotion” is the term

this research explores and examines. It is characterized as a procedural, multidimensional and inter-sectorial field. The former means that health is not static; on the contrary, it goes through constant movement and change. Multidimensional refers to the fact that it is determined not only by biological elements but also by social, economic, cultural, geographical, psychological and spiritual, among other factors. This requires an inter-sectorial process where the impact must be on the individual and collective level to cover its multidimensionality, which complies with the social determinants of health (Medicus Mundi, 2011, p.4; p.8). Figure 1 shows a comparison between the medical model vs. inclusive health, the first one contemplates a more biological view, and the latter one is closer to the ideal of integral health.

Figure 1.

Medical Model vs. Inclusive Health

| Concept from the Medical Model | Concept of Inclusive health |
|--------------------------------|--------------------------------|
| Biologist | Multidimensional |
| Individual | Individual, Family, Community, |
| Historical | Environment Procedural |

Note. Medicus Mundi, 2011, p. 3

These two concepts have been reviewed and discussed. The first one attempts to merely treat physical disease, it has a more preventive focus, or according to the Centre for Strategic Development and Information in Health and Social Security (p.12) quoted in Avendaño, Cruz, et al. (2010) "The biologist conception is a restrictive health term. It reduces the disease phenomenon to cause-effect, which may have different origins; the disease always refers to the biological level and clinical level" (p.100)

The second concept refers to a more integral health that works with promotion and a better wellness model including social, environmental, emotional factors and so forth. The last one is more holistic and attempts to help people improve their lifestyles. Gabriela Salguero (2006) quoted in Avendaño, Cruz, et al. (2010), contends that:

Man has become less dependent on the biological state and increasingly into the social state, i.e., its degree of social integration, social inclusion, the conditions of life and the answers given by the society to different problems and needs with which man is confronted (p.12)

We neither intend to solve this debate nor have the final word on the subject. Since the latter concept seems to be most realistic, it is used in conjunction with the WHO's concept to explore and analyse practices in Costa Rica. Due to the consensus reached among countries when applying the ambiguous concept of integral health, each health system, particularly in Costa Rica and especially in terms of promotion and prevention at the primary health level, has been attempting to achieve the current goal. Drawing on the former, the following sections of this research explore to what extent management at the primary health care level undertakes promotion and prevention tasks while

adhering to the concept of integral health.

Health promotion and prevention

As part of our conceptual framework, a clear understanding of health promotion and prevention is essential for this research. Due to the way health is conceptualised, these terminologies vary depending on explicit idealism (Callahan, 2012), bearing in mind that people will not reach the ideal level, but will go from one extreme (health) to the other (disease). As it is difficult to agree on a particular concept, an ideal and perfect practice, the health concept has evolved (Lopes, Saraiva, Fernandes & Ximenes, 2010). In 1986 the first International Conference on Health Promotion was held in Ottawa (Canada) where the Ottawa charter was presented (WHO, 1998, p.7). Currently it is the basis to elaborate on other issues related to health policies.

This charter essentially incorporates the concept and application of Health Promotion (Lalonde, 1981) once the need arose to investigate new strategies to tackle multiple health problems, though as an integral work, requiring a process through which people would be trained on how to increase control on and improve their health. Some of health conditions and resources are peace, education, housing, economic incomes, stable ecosystems, sustainable resources, social justice and equity. This requires coordinated action by all actors: government, health services, social and economic sectors, NGOs, media, private sector, etc. The commitment suggested was to introduce a healthy public policy that worked with health differences, to acknowledge human beings as the main source of health, to redirect resources to promotional initiatives and finally to acknowledge that health equals investment.

The 20th century changed and challenged both organisations and people worldwide to adopt other ways to work on health issues. In 1997, the WHO established and approved its Jakarta Declaration on Health Promotion through a glossary in order to allow the planning of better action strategies in promotional issues (WHO, 1998, p.6), by promoting coherent policies, investments and partnerships between governments, international organizations, civil societies and the private sector (Lopes, Saraiva, Fernandes & Ximenes, 2010), but, above all, to think about how to integrate the health promotion approach “into existing structures and processes” (Meyer, et.al., 2008) within management systems.

The progress in medicine was noticeable, it changed from a purely medical approach to a more centralised one which includes prevention and promotion, resulting in a holistic approach to health worldwide and that is committed to health promotion. This effort has linked and challenged states in modifying the reform by developing other strategies in public health (Unger, et.al, 2008) and to rearrange the relevance of health services (WHO, 1998, p.7), even going from being a purely private issue to acquiring a public and political dimension.

Health promotion, according to the WHO (WHO, 1998, p.10) is defined as the process that allows people to increase control on their health and to improve it (Ferguson & Spence, 2012, p.523; Lopes, Saraiva, Fernandes & Ximenes, 2010). Moreover, it considers a political and social worldwide process, guiding society towards improving a) its skills and b) its economic, social, personal and environmental conditions. It consists of working on the social determinants of health firstly (Sequeira, 2010), defined as the circumstances in which people are born, grow, live, work and age, including the health system (Wilkinson & Marmot, 2003), since multiple factors impact health. Picado (2011) explains that it involves health protection, education, and prevention.

Furthermore, preventive tasks are targeted actions that serve to prevent diseases from occurring and to decrease progressing diseases (Corrales, Urrutia & Porras, 2007, p.8). Authors Donev, Pavlekovic & Zaletel (2007; WHO, 2002) have also discussed the relationship between promotion and prevention. They claim that, despite their similarities, they are different. The prevention of disease encompasses “measures not only to prevent the onset of disease, but also to stop its progress and reduce its consequences once established” (WHO, 1998, p. 13 based on Health for All series of 1984; Redondo, 2004, p.7) as opposed to promotion which seeks to implement initiatives and improve people’s health by providing them with information, education, influence and assistance to achieve a better responsibility in their lives and well-being (Donev, Pavlekovic & Zaletel, 2007).

Disease Prevention can be split into three levels: primary (to avoid the beginning of a disease), secondary and tertiary (to stop or slow the progression of disease). For all practical purposes, prevention is used as a complementary term for promotion, especially because there is no such thing as perfect health, only tool to improve or control it. Prevention (2004, p.15; Mendes and Costa, 2011) allows to make risk factors of contracting a disease innocuous, by using control tools to anticipate possible effects. Table 1 shows the main differences between promotional health and prevention of disease according to Redondo (2004) and Hernández (2010).

Table 1.*Differences between promotion and prevention.*

| Promotion | Prevention |
|---|--|
| Process: provides tools to exercise greater control over health | The action comes from the health sector; individuals and populations are exposed to risk factors |
| Population approach | Risk approach |
| Efforts to maintain and improve individual, family and community's health | Direct measures to prevent disease Specific measures for the control of certain diseases |
| Requires good social structures Great potential to improve health indicators | Identifying modifiable causes of disease More effective if it is stopped early |
| More effective if started early Measures designed to change attitudes and behaviours | Measures designed to prevent the onset of disease and / or stop its progress |
| Low individual perception of Benefit | High patient and doctor motivation |
| Social, political and community auditors, for groups and individuals to act, be empowered and make decisions. | Primary prevention (social, political and community auditors). Secondary and tertiary prevention (clinical auditors to prevent complications and death. Scientific and technical faculties) |
| Information, communication, education, social marketing, strengthening participation, political action to implement public policies | Primary prevention (information, communication, education, social marketing, strengthening participation, political action to implement public policies). Secondary and tertiary prevention (discriminatory tests and early diagnosis of the disease, clinical management) |

Note. Redondo, 2004, p.16; Hernández, 2010

According to the WHO, adopting a broader promotional approach could be more relevant for countries that have just one axis, i.e., the countries that put greater emphasis on preventive approaches. Strategies should be based on five action areas according to the Ottawa Charter Principles (McManus, 2013, p.16; (Corrales, Urrutia & Porras, 2007, p.10; Ferguson & Spence, 2012, p.523; Lopes, Saraiva, Fernandes & Ximenes, 2010):

- » To establish a healthy public policy
- » To create environments that support health
- » To strengthen community action towards health

- » To develop personal skills
- » To redirect sanitary services

Adopting these 5 lines of action aided the WHO to further clarify its objectives, which are considered essential in the integration of the concept of “new public health” as “the science and art of promoting health, preventing disease and prolonging life through organized efforts of society” (WHO, 1998, p.12). Additionally, these features were critical for the establishment of strong inter-sectorial action for mobilization and social transformation (Corrales, Urrutia & Porras, 2007). Since then, the relationship between public health promotion and disease prevention has been seen as a consistent and harmonic convergence of social and political destiny. It should be noted there is a distinction between “public health” and “new public health”. The latter refers to the social determinants of health and how lifestyles and life conditions determine the health state (Corrales, Urrutia & Porras, 2007).

The selection of this framework was based on its alignment with the specific objectives of this article, particularly in addressing the complexities of health promotion and disease prevention within the context under discussion. While other frameworks, such as systems theory and public health management theory, offer valuable insights, this framework was chosen for its ability to more effectively capture the dynamic interactions and broader social determinants influencing health outcomes. Its focus allows for a more nuanced understanding of how health interventions can be tailored to diverse populations.

Health promotion is considered a means or resource to help people in their economic, social and personal lives, and it should not be presented as an abstract condition. In other words, health promotion can be considered tantamount to “new public health”. New public health considers the social determinants needed to improve health promotion from an integral perspective.

Thus, the following question arises: who is responsible for promotion and prevention issues? The World Health Organization has proposed a series of actions to help countries achieve a decent level of health care. However, achievement of goal is often hindered by practical obstacles. This study does not seek to stress or debate the meaning of promotion and prevention, but to analyse the extent to which there are deficient management practices at the primary level (Callahan, 2012).

Management Model: Primary Health Care

To provide further context for our study, we now analyse Costa Rica’s primary health care management model. According to the WHO, primary health care is the “essential health care, accessible, at a cost the country and community can afford, with practical methods, scientifically sound and socially acceptable” (WHO, 1998, p.12). This issue was addressed in the Alma Ata Declaration, held in Geneva, 1978. It stressed that all people should have access to primary health care (WHO, 1998, p.12) through equity, inter-sectorial participation, education, preventive methods, etc. Since this declaration, the strategy of Primary Health Care (PHC) was promoted (Medicus Mundi, 2011, p.7), including new initiatives such as the Ottawa charter for Health Promotion, the Millennium Declaration and the Social Determinants of Health perspective.

Since primary health care is the first point of contact with the population, the WHO considers this level as the one responsible for health promotion, advocacy, and influence in the formulation of policies and programs (WHO, 1998, p.13). As mentioned above, primary health care is the main gateway to

health care or prevention and promotion and it is where most concerns should be solved (Beaulieu, et.al., 2013, p.1). In this research, the model of the Costa Rican health system is studied, specifically focusing on the first level of care. This way, the analytical characterisation of the primary care level of the public health system is analysed: its health/disease conception, promotion and prevention knowledge and practices, as well as organisational resource allocation and processes.

The core components of the Costa Rican primary level are:

- » The local concept of health and illness and its approaches.
- » The programmatic / normative level.
- » The administrative level (management processes, planning, organization, staffing, human and financial resource allocation, assessment / measurement).
- » The instrumental/operational level in promotion and prevention activities.

It was previously explained that the understanding of health has evolved from a medical model (medicine) to a broader concept based on health care (McManus, 2013, p.15), but only defined as sanitary assistance accessible to the whole population. The WHO defined it as promotional and preventive initiatives, however there was a need to expand on the concept to consider the social determinants of health, arguing that health systems cannot be responsible for many factors that are the responsibility of other actors. This means that not all health problems are caused by medical factors, they might be caused by employment, housing, environment, among others.

Accordingly, Health Systems were given the responsibility for one essential task: to promote health and healthy lifestyles and prevent disease (Corrales, Urrutia & Porras, 2007, p.8). But how can this be possible if there is no consensus on basic concepts? Health promotion has often been confused with education (knowledge transfer) the idea that just by sharing information health can be improved. Health promotion refers to the dissemination of certain actions that encourage good health providing a broader perspective, from a campaign to the development and implementation of public policies, whereas regarding education, once the actions are known, they can be applied in a timely fashion by teaching people to take control and improve their health. The World Health Organization (WHO) is responsible for defining the basis to guide Health Systems world-wide. Essentially, the terms have been accepted in many health documents and laws but making them a reality has posed a challenge (Baldock, Manning & Vickerstaff, 2012). The question remains: how to put theory into practice?

There are different international and national laws regarding health and health promotion. In addition, the Costa Rican health sector is made up of several heterogeneous actors which all have a role in dictating the course in which the health process unfolds such as: General Health Law, Law for Ministries, the Political Constitution, Executive Orders, International Conferences, etc. Despite these guidelines, there are some deficiencies in compliance regarding the institution that provides health care services, the Costa Rican Social Security Fund (CCSS) has its own internal policies as an autonomous institution, as well as strategic plans.

Challenges of Costa Rican primary health care level

Against the backdrop of the conceptual framework and the broader institutional context of Costa Rica's primary health care level presented above, we now turn to the empirical part of our research and present the main findings of our qualitative work. The findings presented below are based on extensive empirical research conducted in 2014 and 2015, which included in-depth interviews with 15 experts and surveys with 100 health users. Due to space limitations, only the main conclusions are discussed here, and as such, the detailed analysis of the interview and survey results is not fully explored in this article. While some perspectives from the interviewees are presented, a deeper examination of the reasons behind these views and their broader implications for the health system is available in the original research report (master's thesis). For those seeking a more comprehensive understanding of the data, the complete thesis (Quesada, 2014) provides full access to the empirical findings.

Due to many issues, one of them being the evident overemphasis on prevention and healing processes, a national health policy for 2010-2020 was formulated (Avila, et.al., 2010) which stressed three objectives for promotion and prevention: a) individual and collective care culture, b) individual health care services, c) strengthening of the development of a healthy workforce and its impact on health promotion and prevention. The Costa Rica Social Security Fund (CCSS) would continue with its functions but divide them among three administrative levels, delegating its tasks for execution, programming and monitoring of health actions and health promotion / disease prevention activities to a local level representative. Its structure was also divided into different care levels, the Basic Equipment of Integral Health Care (EBAIS) being responsible for prevention and promotion, low-complexity healing and rehabilitation (García, 2004; Flores, 2003).

Costa Rica has improved its management models in some of its primary care centres (EBAIS), its aims now emphasise care. When analysing the issue of health promotion and disease prevention, there is still a lack of concrete initiatives. Additionally, both management and promotion / prevention are not given enough importance in the South-Central Region: a) there is an abuse of the medical profession (promotion and prevention as curative medicine), b) problems related to "social well-being" are delegated only to medical professionals (Callahan, 2012) taking responsibility for social, political and economic problems of the population and c) management fails to adopt good practices that utilise available resources and efficient planning strategies (Ferrinho & Dal Poz, 2003).

A real improvement to date has not worked in many centres of primary health care. Despite the existence of difficulties in most centres, the area being studied (the South-Central Region) is facing major deficiencies. The main problem being that the care provided to the population is insufficient due to bad management; health promotion suffers due to limited resources at all levels of healthcare (Ferrinho & Dal Poz, 2003) and in EBAIS centres particularly (García, 2004). EBAIS are still focusing on a sort of health care that cures disease, rather than on health promotion initiatives. They act as small hospitals, causing service saturation (Comino, et.al., 2012, p.1); they prioritize the disease and thus do not fulfil their duties when it comes to quality, equity, efficiency and care (Picado, 2010; Hernández, 2014).

The inefficiency problem is also accompanied by a lack of communication, information and

community relations. From this perspective, national health systems should develop a public health policy that balances welfare, promotion and prevention (Leon, Walt & Gilson, 2000; Kawachi, Subramanian & Almeida, 2002) and that change the management model. It is a way to influence and fight for the rights of the population. There are many obstacles in management practices.

Primary care depends on factors like “time, financial support, payment reform, health policy support and physician support” (Arar, et.al., 2011, p.290), all of which are interconnected and affect practice. Due to this reason and others, understanding the situation of the Basic Equipment of Integral Health Care (EBAIS) in the South-Central Region of Costa Rica is essential in order to analyse how health initiatives are implemented and to explore the main factors influencing the readiness to introduce new procedures at the primary care level management, applied to three main aspects: (a) a vision put into practice, (b) needs for practice improvement and (c) obstacles that hinder practice improvement as explained by Arar, et.al. (2011, p. 292) at the three levels of care: structure, process and outcome of care (Scha, et.al, 2013). Despite the progress, public health systems face critical situations regarding people's care and illnesses. Health institutions still focus on curative health (curing the disease), rather than on promoting health (Baldock, et.al., 2012). Additionally, the primary health management level still works with traditional bureaucratic practices (Picado, 2000), which translates to serious problems in terms of effectiveness, efficiency and equity of services (Bambra, Fox & Scott-Samuel, 2007). This situation stresses the need to rethink management methods. The gap that had caused the transformation of the health sector, i.e. the delegation of operational tasks to the CCSS by the Ministry of Health, was intended to be corrected. Since their focus is to cure diseases, the staff is insufficiently prepared to be involved in health promotion.

From the conducted interviews, it was found that it is a challenge to establish a unique definition for promotion and prevention, they are often thought of as synonyms. Many promotional projects are combined with prevention initiatives. Costa Rican citizens do not understand what promotion means, they think of medicine and doctors. In addition, there is no awareness of the importance of health and promotional issues are limited to healthy food and exercise. All interviewees agreed there are differences between both concepts. Health is not just the absence of sickness, but an integral well-being of the person: the physical, mental, social, spiritual well-being of the individual. Since the '70s health promotion have been defined from five lines of action with Ottawa Charter roots but has not received sufficient support:

1. Healthy public policy creation.
2. Establishment and improvement of environments.
3. Development of skills and attitudes of the citizen.
4. Ensure social participation.
5. Reorganization of health services.

The questions used for the research at the beginning can be largely answered positively. It became very clear from the conducted fieldwork that there is indeed a deficient focus on preventive and promotional integral health at the primary health care level (research question # 1). This issue had already been mentioned in the literature by several authors (Picado & Quesada, 2011 and Avendaño, Cruz, et al., 2010), and this research clearly laid out the difference between what is stated in policy documents and what happens at the level of the EBAIS. Moreover, the conceptual confusion about prevention and promotion is shared not only by the medical personnel but also by the users of the EBAIS, which naturally has repercussions on the type of care that is delivered at the local level. It also strongly impacts the way tasks of the EBAIS are defined when it comes to prevention and promotion

(research question # 4).

The issue of effective allocation of financial and human resources (research question # 2) was also confirmed by the interviews conducted in this research. Although it has not been possible to review budgets of EBAIS, the qualitative observations of all interviewees refer to this issue, which applies not only to prevention and promotion, but to the health care system in general. As for internal management and organisational culture of the EBAIS (research question # 3) what was highlighted in literature (Carpio & Villalobos, 2001) was confirmed: it is insufficiently in tune with the requirements of a holistic vision of health.

Conclusions

Health is a complex concept. It certainly carries several characteristics and dimensions that require a broad classification, either on welfare terms, or strengthening of people's abilities. International statements have established a set of guidelines that should be reflected in national laws and the operationalization of the health sector. As this research has shown, the Ministry of Health in Costa Rica and the Costa Rican Social Security Fund (CCSS) have clear international guidelines and they both have action plans as autonomous institutions. The former is the governing body, and the latter is an institution in charge of providing health services, including those related to health promotion and disease prevention.

This research revealed that due to poor planning, duplication of tasks, lack of coordination, mismanagement at local level on issues of promotion and prevention, among others, there is still much work to be done to reorganize this model at the primary level. Prevention is still prevalent in the EBAIS and this is reflected in the programs and resource allocation. This research also found that promotion is still ignored and the concept of a complete physical, mental and social well-being state proposed by the World Health Organization is not operationalised and measured, in fact, indicators are mainly preventive. This explains why people see the EBAIS as small hospitals, rather than facilities for the implementation of disease prevention and health promotion initiatives that improve their lifestyles, as the conducted survey indicated.

At the beginning of this research an inclusive theoretical framework was proposed in which health promotion should be seen as a procedural, multidimensional and inter-sectorial field. Health promotion means that health evolves and is determined not only by biological elements but looks to comply with social determinants of health (environment, housing, employment, etc.) which requires an inter-sectorial process.

This research discusses the numerous restructuring processes aimed at better defining tasks following the duplication of functions related to promotion and preventive roles between the Ministry of Health and the Costa Rican Social Security Fund. The Ministry of Health retained control over coordination and monitoring responsibilities, while the Costa Rican Social Security Fund was tasked with health promotion, disease prevention, and rehabilitation. Its main role at the primary care level should, therefore, be health promotion, as it is the first point of contact with the population. However, despite the existence of specific laws, the primary health care level (EBAIS) is not currently fulfilling its health promotion mission.

References

- Arar, N., Noel, P. H., Leykum, L., Zeber, J. E., Romero, R., & Parchman, M. L. (2011). Implementing quality improvement in small, autonomous primary care practices: Implications for the patient-centered medical home. *Quality in Primary Care*, 19(5), 289-300.
- Avendaño, A., Cruz, A., García, E., & Salas, N. (2010). *La Promoción de la Salud en el Primer Nivel de Atención: Una Experiencia en las Áreas de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, Palmares y Naranjo* [Promoting health at primary care level: An experience in health areas of the Costa Rican Social Security Fund, Naranjo and Palmares]. Published undergraduate degree thesis, Universidad de Costa Rica.
- Baldock, J., Manning, N., & Vickerstaff, S. (Eds.). (2012). *Social policy* (4th ed.). Oxford University Press.
- Bambra, C., Fox, D., & Scott-Samuel, A. (2007). A politics of health glossary. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 61, 571-574.
- Beaulieu, M. D., et al. (2013). Characteristics of primary care practices associated with high quality of care. *Canadian Medical Association Journal*, 185(12), E590-E596. <https://doi.org/10.1503/cmaj.130315>
- Callahan, D. (2012). The WHO definition of “health”. In *The roots of bioethics: Health, progress, technology, death*(Chapter 5). Oxford University Press. <https://www.oxfordscholarship.com>
- Comino, E. J., Powell, G., Krastev, Y., Haas, M., Christl, B., Furler, J., Raymont, A., & Harri, M. (2012). A systematic review of interventions to enhance access to best practice primary health care for chronic disease management, prevention and episodic care. *BMC Health Services Research*, 12, 415-423. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-12-415>
- Corrales, D., Urrutia, S., & Porras, I. (2007). *Norte conceptual para la promoción de la salud* [Conceptual north for health promotion], 1-44.
- Donev, D., Pavlekovic, G., & Zaletel, L. (2007). *Health promotion and disease prevention*. Hans Jacobs Publishing Company. http://www.snz.unizg.hr/phsee/Documents/Publications/FPH-SEE_Book_on_HP&DP.pdf
- Ferguson, M., & Spence, W. (2012). Towards a definition: What does “health promotion” mean to speech and language therapists? *International Journal of Language & Communication Disorders*, 47(5), 522-533. <https://doi.org/10.1111/j.1460-6984.2012.00068.x>
- Ferrinho, P., & Dal Poz, M. (2003). Towards a global health workforce strategy. *Studies in Health Services Organisation & Policy*, 21, ITGPress.
- Flores, T. (2003). *Ánálisis de la repercusión del curso especial de posgrado en gestión local de salud, en la atención a usuarios de EBAIS del sector tres de desamparados educación* [Analysis of the impact of special postgraduate course in local management of health care in users of three

homeless EBAIS Education Sector]. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, 27(2), 173-192.

García, R. (2004). *Local health management module for technical in the first level of care. Modular unit. Overview* (own translation from Spanish). Caja Costarricense de Seguro Social, CENDEISS, Universidad de Costa Rica, 1-79.

Hernández, J. M. (2010). Avances en promoción de la salud y prevención de las enfermedades crónicas en Costa Rica [Progress in health promotion and prevention of chronic diseases in Costa Rica]. *Revista Costarricense de Salud Pública*, 19(1). <http://www.scielo.sa.cr>

Herrero, F., & Collado, A. (2001). *Costa Rican health sector spending: An approach to the national health accounts*. Serie Cuadernos de Trabajo, 1-42.

Kawachi, I., Subramanian, S., & Almeida-Filho, N. (2002). A glossary of health inequalities. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 56, 647-652.

Lalonde, M. (1981). *A new perspective on the health of Canadians*. Government of Canada. <http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/pdf/perspect-eng.pdf>

Leon, D., Walt, G., & Gilson, L. (2000). Recent advances: International perspectives on health inequalities and policy. *British Medical Journal*, 322, 591-594.

Lopes, M. D. V., Saraiva, K. R. D., Fernandes, A. F. C., & Ximenes, L. B. (2010). Analysis of the concept of health promotion. 19(3), 461-468. <https://doi.org/10.1590/S0104-07072010000300007>

McManus, A. (2013). Health promotion innovation in primary health care. *Australasian Medical Journal*, 6(1), 15-18. <https://doi.org/10.4066/AMJ.2013.1578>

Medicus Mundi. (2011). *Análisis sobre el marco jurídico-legal nacional e internacional, las políticas estratégicas y programas para la implementación del MIIGAS Guatemala* [The national and international legal framework analysis, policy, strategies and programs for the implementation of MIIGAS Guatemala]. <http://www.saludintegralincluyente.com>

Medicus Mundi. (2011). *Un modelo integral e incluyente bajo un concepto de derecho a la salud* [A comprehensive and inclusive model under the concept of right to health]. <http://www.saludintegralincluyente.com>

Mendes, R., & Costa, E. (2011). Health protection, health promotion, and disease prevention at the workplace. In T. L. Guidotti (Ed.), *Global occupational health* (pp. 1-16). Oxford University Press. <http://www.oxfordscholarship.com>

O'Donnell, M. P. (2009). Definition of health promotion 2.0: Embracing passion, enhancing motivation, recognizing dynamic balance, and creating opportunities. *American Journal of Health Promotion*, 24(1), iv-iv. <https://www.healthpromotionjournal.com>

Picado, L. (2011). *Resultados del estudio de percepciones de actores sociales sobre salud, promoción de la salud y participación social, y de planes municipales región central de occidente*

2011 [Results of study perceptions about health, social participation, and municipal plans from social actors at the West Central Region 2011]. 1-33.

Quesada Segura, C. (2014). Explanatory factors of the deficient service of promotional and preventive health at the primary care level in Costa Rica [Master's thesis, University of Liverpool]. <https://platformforsocialtransformation.org/download/socialdialogue/Quesada-Explanatory-Factors-of-the-Deficient-Service-of-Promotional-and-Preventive-Health-at-the-Primary-Care-Level-in-Costa-Rica.pdf>

Redondo, P. (2004). *Prevención de la enfermedad. Curso de gestión local de salud para técnicos del primer nivel de atención* [Prevention of disease. Local health management course for primary health level technical students]. <http://www.cendeisss.sa.cr/cursos/cuarta.pdf>

Scha, W., Boerma, W., Kringos, D., De Ryck, E., Greß, S., Heinemann, S., Murante, A. M., Rotar-D., Schellevis, F., Seghieri, C., Van den Berg, M., Westert, G., Willems, S., & Groenewegen. (2013). Measures of quality, costs, and equity in primary health care: Instruments developed to analyze and compare primary health care in 35 countries. *Quality in Primary Care*, 21, 67-79. <https://doi.org/10.1016/j.ijheh.2013.09.004>

Sequeira, S. (2010). *La atención integral brindada desde los equipos de apoyo y los EBAIS* [The comprehensive care offered from support teams and EBAIS]. Retrieved from <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2010-01.pdf>

Solé, M. D. (2003). *La promoción de la salud en el trabajo: Cuestionario para la evaluación de la calidad* [The promotion of health at work: Questionnaire for quality assessment]. Red Europea de Promoción de la Salud en el Trabajo, 1-6.

Torres, R., Salas, A., et al. (2004). *Análisis de situación integral de salud* [Analysis of integral health situation]. Retrieved from <http://www.cendeisss.sa.cr/cursos/nueve.pdf>

Unger, J. P., de Paepe, P., Buitrón, R., & Soors, W. (2008). Costa Rica: Achievements of a heterodox health policy. *American Journal of Public Health*, 98(4), 636-643. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2006.099598>. Retrieved from <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2376989/pdf/0980636.pdf>

Whitehead, M. (2007). A typology of actions to tackle inequalities in health. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 61, 473-478.

Wilkinson, R., & Marmot, M. (2003). *Social determinants of health: The solid facts* (2nd ed.). World Health Organization.

World Health Organization (WHO). (1978). *Primary health care: Report of the International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata 1978*. Geneva. Retrieved from http://www.unicef.org/about/history/files/Alma_Ata_conference_1978_report.pdf

World Health Organization (WHO). (1998). *Promoción de la salud: Glosario* [Health promotion: Glossary]. Retrieved from <http://www.msssi.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/docs/glosario.pdf>

World Health Organization (WHO). (2003). *WHO definition of health*. Retrieved from <http://www.who.int/about/definition/en/print.html>

World Health Organization (WHO). (2013). *The Ottawa Charter for health promotion*. Retrieved from <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/>

Dirección estratégica y un modelo de gobernanza para el desarrollo comunitario a través del deporte

Strategic direction and a governance model for community development through sport

Jesús Osmani Juárez Artiga ¹ 

José Raúl Dubón Huezo ² 

Recibido: 3 de octubre del 2024 / Aceptado: 19 de marzo del 2025 / DOI: 10.35485/rCAP88_9

Como citar:

Juárez, J. y Dubón, J. (2025). Dirección estratégica y un modelo de gobernanza para el desarrollo comunitario a través del deporte. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 88, 172 -182. DOI: 10.35485/rCAP88_9

Resumen

A medida que el ámbito deportivo cambia en El Salvador, surge la necesidad de profundizar el análisis sobre las decisiones y opciones que la administración pública tiene para poder continuar el avance de dichos cambios, el mejoramiento de la calidad de los servicios y la adopción de los enfoques de derechos, en la ejecución técnica y administrativa en el deporte. El siguiente ensayo plantea una propuesta teórica de cómo debería interactuar el Estado, a través de Instituto Nacional de los Deportes, municipalidad y las comunidades para poder aprovechar los recursos materiales, técnicos y económicos en beneficio del desarrollo integral de la población, el lector puede interpretar el presente esfuerzo como el ofrecimiento de una propuesta con una base científica a través de una categorización deductiva y la sistematización de experiencias que, poniendo en tensión/diálogo la realidad actual de la gobernanza en el ámbito deportivo, pueda, por medio de los supuestos teóricos de la dirección estratégica y la hipótesis de lo que podría ser la relación entre el Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador, municipio y comunidad, aumentar el bienestar general de la población y la participación de las comunidades en el acceso al deporte, actividad física y recreación.

Palabras clave: GOBERNABILIDAD, ORGANIZACIÓN DEPORTIVA, SOCIEDAD CIVIL, DESARROLLO COMUNITARIO

¹ Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador, San Salvador, El Salvador. EMBA en Dirección Estratégica (c). Coordinador Social de Programa en el Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador. Email: j.juarez@indes.gob.sv

² Investigador independiente, San Salvador, El Salvador. MBA en Gestión Óptima de Proyectos (c), Investigador Asociado, Centro de Investigación Salud y Sociedad, Universidad Evangélica de El Salvador. Consultor independiente. Email: j.dubon@indes.gob.sv

Abstract

As the sports environment changes in El Salvador, there is a need to deepen the analysis of the decisions and options that the public administration has to continue the progress of such changes, the improvement of the quality of services and the adoption of Human Rights approaches in the technical and administrative execution of sports. The following essay presents a theoretical proposal of how the State, through the National Sports Institute of El Salvador, the municipality (autonomous entity under public law and its own assets) and the communities should interact in order to take advantage of the material, technical and economic resources for the benefit of the integral development of the population, the reader can interpret the present effort as the offering of a proposal with a scientific base through a deductive categorization and the systematization of experiences that, by putting in tension/dialogue the current reality of governance in the field of sports, can, through the theoretical assumptions of strategic direction and the hypothesis of what could be the relationship between the National Sports Institute, municipality and community increase the general welfare of the population and the participation of communities in access to sport, physical activity and recreation.

Keywords: GOVERNANCE, SPORTS ORGANIZATION, CIVIL SOCIETY, COMMUNITY DEVELOPMENT

Introducción

El Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (INDES) ha sido un actor clave en la gestión del deporte en el país desde su creación en 1980 (Méndez, Reyes, Santos y Aquino, 2010). Sin embargo, uno de los hitos más significativos en su historia reciente tuvo lugar en 2021, cuando la Asamblea Legislativa reformó los artículos 59 y 153 de la Ley General de los Deportes de El Salvador. Esta modificación otorgó a INDES la exclusividad para el otorgamiento de personalidad jurídica a todas las asociaciones, federaciones y organizaciones deportivas. Como resultado, en ese mismo año se inscribieron 170 asociaciones deportivas (Secretaría de Prensa de la Presidencia, 2021), mientras que aquellas previamente registradas en el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial debieron trasladar su inscripción al Registro Nacional de Federaciones y Asociaciones Deportivas del INDES.

Este cambio en la realidad asociativa de las entidades deportivas plantea un reto significativo para la gobernanza deportiva en El Salvador. Las organizaciones deportivas, tanto personas jurídicas como naturales, enfrentan ahora el desafío de gestionar su participación en los presupuestos municipales, del gobierno central y de la cooperación internacional. Este escenario evidencia la necesidad de un enfoque integral para garantizar el fortalecimiento del deporte y la participación de la población.

A nivel operativo, las entidades deportivas atraviesan dificultades históricas como la falta de financiamiento, la insuficiente formación del talento humano, la necesidad de capacitación continua de entrenadores y la adecuación de los escenarios deportivos (Cárcamo, 2021). Estas situaciones también impactan a las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO)³, que enfrentan retos adicionales relacionados con la organización de eventos comunitarios y la falta de una política nacional integral de deporte y recreación. La ausencia de un marco político estructurado no solo ralentiza el desarrollo

³ Organización comunitaria cuyos estatutos y junta directiva son reconocidos por el Consejo Municipal desde la entrada en vigencia del decreto legislativo número doscientos setenta y cuatro de 1986. Estas organizaciones tienen una gran importancia para la vida social y económica de las comunidades, son las que gestionan o reciben donación, apoyo técnico o logístico debido a su nivel organizacional y factores de entorno, políticos y ambientales.

deportivo, sino que también contribuye a problemas sociales como el aumento de enfermedades crónicas, la desigualdad social y la falta de cohesión comunitaria (Ulloa y Ortiz, 2016)

Para abordar estas problemáticas, este ensayo plantea la siguiente pregunta orientadora: ¿Qué entidad o lineamiento debe organizar las expresiones deportivas en el país? A partir de esta interrogante, se propone un enfoque basado en la dirección estratégica, un concepto que, según Blacutt (2019), permite tomar decisiones con impacto en la sociedad y gestionar los recursos de manera eficiente. La aplicación de la dirección estratégica ha demostrado ser efectiva en diversos sectores, como lo muestra el estudio de Núñez, Martínez, Ruiz y Palma (2022), en el cual el 82% de 120 empresas encuestadas en distintos rubros utilizaban este enfoque para evaluar procesos y encontrar oportunidades de mejora.

Uno de los principales desafíos en la gobernanza deportiva salvadoreña es identificar el ente responsable de liderar la coordinación entre las distintas organizaciones deportivas y entre las múltiples acciones deportivas que ejecutan otras entidades las cuales están directamente relacionadas a la prestación de servicios a las comunidades en los distritos municipales del país. Una vez establecido este liderazgo, una vez identificada y legitimada esta entidad, es fundamental diseñar mecanismos eficaces de articulación y colaboración en todo el país.

Este ensayo propone a manera de objetivo general, afirmar la necesidad de la implementación de un modelo de gobernanza que fomente la interacción entre organizaciones deportivas comunitarias, autoridades municipales, entidades del Estado e INDES. Como lo ilustra la figura 1. Para lograrlo, se considerarán documentos normativos y herramientas administrativas vigentes, permitiendo un análisis basado en la sistematización de experiencias y en un marco teórico sustentado en la dirección estratégica. De esta manera, como objetivo específico del ensayo se pretende explicar cómo se desarrollaría esa dinamización de la relación entre los distintos actores deportivos y construir un modelo sostenible que permita el crecimiento del deporte en El Salvador, con base en una relación armónica entre INDES, instituciones, municipalidades y las comunidades.

Figura 1.

Interacción entre organizaciones deportivas comunitarias, autoridades municipales, entidades del Estado e INDES



Nota. Elaboración propia.

Conceptos clave para el debate: dirección estratégica, modelos de gobernanza y evidencia empírica

La propuesta de interpretación del argumento de este ensayo es directa: existen barreras que limitan el acceso de las comunidades salvadoreñas al deporte, la recreación, la actividad física y la competencia. Para abordar esta problemática, es esencial fomentar la organización y colaboración entre el gobierno central (representado por el INDES), las municipalidades, otras entidades públicas y las propias comunidades.

Para analizar la situación se debe partir de la premisa que la función democratizadora del deporte en El Salvador choca contra el hecho de que el acceso a actividades físicas y recreativas es actualmente un privilegio para una determinada clase social y estilo de vida, y un reflejo de las fracturas estructurales que atraviesan al país. INDES aborda esta realidad desde un modelo centralista —avalado por reformas legales como la exclusividad en la otorgación de personalidad jurídica a asociaciones (Secretaría de Prensa de la Presidencia, 2021)—, mirando todavía desde una distancia considerable a las comunidades y su práctica deportiva las cuales enfrentan barreras sistémicas para su desarrollo en este campo.

La colaboración y ampliación de la participación debe ser intencional y estar respaldada por un plan estructurado. Dicho plan debe incluir una lógica de administración de recursos, una organización territorial coherente, normas claras para la participación deportiva comunitaria y mecanismos de evaluación de las acciones implementadas. Estos elementos deben derivarse de los principios de la dirección estratégica (Aguilar, 2020; Casate, 2007; Ganga, Viancos y Suárez, 2019; Stassi, 2021) y considerar una visión integral basada en modelos de gobernanza deportiva.

Situación actual de las entidades deportivas municipales en El Salvador

En junio de 2022, la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa aprobó una modificación al Código Municipal, específicamente en los artículos 4-A y 5. Esta reforma facultó a las alcaldías para destinar fondos institucionales a programas y proyectos deportivos en sus localidades. La intención era clara: el INDES no podía cubrir las necesidades de los 262 distritos municipales⁴ sin un marco legal que promoviera la colaboración entre las alcaldías y el instituto.

Sin embargo, esta reforma no garantizó un enfoque integral del desarrollo deportivo. Muchas municipalidades con tradición futbolística priorizaron la compra de categorías en segunda o tercera división, en lugar de diseñar planes municipales que fomentaran el deporte en su conjunto. Esta situación no es responsabilidad directa de la reforma, sino el reflejo de una cultura deportiva limitada que se centra en un solo deporte. Esta dinámica recuerda la época del monocultivo en El Salvador: una fórmula repetitiva que no aprovecha la diversidad de oportunidades.

4 El 22 de julio de 2024 entró en vigencia la Ley Especial para la Reestructuración Municipal con la que, el país pasó de tener 262 municipios a tener solamente 44. Todos los demás se constituyeron distritos municipales.

El párrafo anterior ilustra cómo la compra de categorías o el impulso de un solo deporte, como el fútbol, a nivel municipal puede influir en el desarrollo deportivo local. Sin emitir juicios desproporcionados, Bello Suazo, en una publicación realizada por El Faro (2018) en la red social Facebook, señala ciertos aspectos clave sobre el estado del fútbol en el país:

La historia del fútbol en El Salvador está estrechamente ligada a la coyuntura política, permeada por guerras y proyectos políticos de los funcionarios de turno. La clasificación al Mundial de México 1970, la primera de las dos logradas por el país, fue un hito del que poco se habla, en comparación con el logro de 1982. (párr.1)

Sin embargo, dejando de lado la observación anterior, existen otros problemas relevantes en la gestión del deporte a nivel municipal. Uno de los más visibles es la financiación insuficiente, que limita los fondos asignados a los programas deportivos. Esta restricción afecta directamente el mantenimiento de instalaciones, la compra de equipamiento y la organización de eventos deportivos y recreativos (Tipping, 2023). Otro desafío importante es la contratación de personal capacitado para gestionar y ejecutar estos programas (Northwest Missouri State University, 2021). Finalmente, la construcción, renovación y mantenimiento de la infraestructura deportiva municipal también enfrenta dificultades significativas.⁵

Importancia del deporte para el desarrollo comunitario

Es importante destacar que una buena gestión municipal del deporte contribuye significativamente al bienestar general de la población. Si bien este artículo podría centrarse en los beneficios del deporte para la salud respaldados por amplia evidencia, el enfoque principal reside en el papel del deporte como un fenómeno social con una misión renovada en la sociedad salvadoreña actual. Sobre todo, por su alto impacto en las comunidades tanto rurales como de la zona urbana.

Muestra de lo anterior es la revisión del panorama actual de la política pública deportiva en El Salvador la cual no escapa a la lógica de la desigualdad espacial. En San Salvador, colonias de alto ingreso como Escalón o Santa Elena cuentan con polideportivos privados, mientras en asentamientos precarios como se muestra en la figura 2, en la Comunidad Iberia, los niños juegan fútbol en calles.

Esta geografía del privilegio no es neutral: responde a una histórica concentración de recursos en zonas urbanas influyentes, ignorando a periferias rurales e indígenas. Como demuestra Martínez Aguado (2013), en países con alta fragmentación social, “la infraestructura deportiva se convierte en un marcador de estatus, no en un bien común”. El caso de El Salvador es emblemático: el 80% de los complejos deportivos con estándares internacionales se ubican en municipios gobernados por partidos oficialistas, según datos de la Dirección de Reconstrucción del Tejido Social (2023).

Desde 2022, el número de personas encarceladas ha aumentado en más de 70,000 debido a la extensión del Estado de Excepción en el país (Observatorio Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2024) con el objetivo de aumentar la seguridad de las personas. Sin embargo, esta medida debería ser solo una parte de la solución. Es fundamental complementar esta acción con un plan global que ofrezca a la juventud alternativas para el uso

5 Se recomienda a las personas que lean este ensayo y que deseen profundizar en los retos de la gestión deportiva municipal no solo en El Salvador sino en toda la región de Iberoamérica, el libro: La gestión deportiva municipal en Iberoamérica: historia, teoría y práctica de Daniel Martínez Aguado (2013).

constructivo de su tiempo y oportunidades concretas de desarrollo para la población en general.

Figura 2.

Niñez jugando futbol en una comunidad urbana de la capital de El Salvador



Nota. Fotografía realizada en la Comunidad Iberia de San Salvador conocido por la presencia de pandillas. La policía calcula que el 80% de habitantes tenían relaciones con las estructuras delincuenciales hasta la entrada en vigencia del Estado de excepción en 2022. Foto. Mauro Arias.

En este contexto histórico, el deporte debe desplegar todo su potencial como herramienta de cohesión social (Herrera, 2021; Huerta et al., 2020), transformación positiva de la personalidad (Coakley, 2011) y fortalecimiento del tejido social (Ulloa y Ortíz, 2016). Además, puede fomentar la organización comunitaria para mantener a niños y niñas en la escuela (Eime, Young y Harvey, 2013) y enseñar habilidades transferibles y valores universales. Este es un argumento sólido para promover una articulación interinstitucional, intersectorial y estratégica entre actores beneficiarios y entidades obligadas, a fin de poner a disposición de la población los servicios del Estado. La importancia de esta articulación radica en impactar a toda la población salvadoreña, con especial énfasis en quienes enfrentan mayores dificultades para acceder a actividades deportivas y recreativas.

Propuesta de modelo de gobernanza

Los elementos que se han traído a la discusión sobre la responsabilidad y pertinencia de los actores no terminan de construir la propuesta, la evidencia anterior muestra que la identificación de una figura o entidad líder en el modelo de gobernanza deportiva es determinante para asegurar que se está abordando el problema desde una perspectiva de la dirección estratégica. En este caso, es el INDES quien debe asumir el rol de ente rector. Como afirman Odriozola, Romero y Fornés (2023): *el papel del liderazgo es llevado a cabo por el sector público*. Su responsabilidad como referente y actor que toma la iniciativa en este proceso debe ser la de coordinar y supervisar todas las acciones deportivas, asegurando, en primer lugar, una correcta asignación de recursos y fomentando la colaboración entre las municipalidades y las comunidades.

El INDES debe establecer un marco normativo claro que oriente a las asociaciones comunitarias y deportivas. Este marco ideal debe fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, definir los mecanismos de colaboración, sus alcances y limitaciones, así como establecer formas de

autorregulación y administración.

Además, como entidad líder, INDES debe desempeñar un papel fundamental en la capacitación y el desarrollo profesional de los gestores deportivos locales, fortaleciendo sus capacidades organizativas a nivel comunitario. Todas las necesidades identificadas en un esfuerzo diagnóstico deben ser atendidos. Este liderazgo debe centrarse en la creación de alianzas estratégicas entre diversos actores, promoviendo una cultura de cooperación y compartición de recursos.

El INDES debe implementar mecanismos claros de monitoreo y evaluación continua. Esto permitirá ajustar las estrategias a las necesidades emergentes y responder a la naturaleza metodológica de la tarea, que requiere una visión estratégica para administrar el presente y crear el futuro (Blacutt, 2019). Un modelo de gobernanza eficiente también depende de la capacidad del ente rector para articular una visión compartida y movilizar a las partes interesadas hacia objetivos comunes. En última instancia, el objetivo debe ser maximizar el impacto positivo del deporte en el desarrollo integral de la población salvadoreña, fomentando la salud, la cohesión social y el acceso equitativo a actividades recreativas y competitivas.

Para poner en acción esta visión estratégica, INDES debe crear una subunidad o departamento especializado, dotado de presupuesto y personal calificado no solo del campo de la Educación Física, Deporte y Recreación sino también del campo de las Ciencias Sociales. Las primeras acciones de esta unidad deberían orientarse a identificar las necesidades de las comunidades en términos de actividad física, deporte, recreación y competencia. Esta investigación debe proporcionar información detallada sobre las condiciones sociales, físicas, de salud, infraestructura e historia de las comunidades.

Una muestra inicial de liderazgo sería el establecimiento de una alianza intersectorial con las instituciones involucradas. Este trabajo colaborativo debería enfocarse en crear un órgano operativo para el desarrollo del deporte comunitario, con capacidad para agilizar la toma de decisiones. La Figura 3 ilustra la estructura propuesta para esta colaboración estratégica.

Figura 3.

Propuesta de primer órgano de trabajo para el desarrollo del deporte comunitario



Nota. La articulación de estas instituciones evitará la duplicidad de esfuerzos facilitando la coordinación interinstitucional elevando la calidad de los servicios. Elaboración propia.

Ya se ha abordado cuales son las instituciones que deben participar en la fase de inmersión en la realidad. Esta etapa implica la recolección de información para dimensionar las necesidades y establecer proyecciones y limitaciones en la fase de planificación. Sin esta articulación inicial, el proyecto del ente rector se vería limitado desde su inicio al no poder reunir la información diagnóstica necesaria.

Para convocar y coordinar a estas instituciones, es fundamental considerar los marcos normativos que respaldan su vinculación con el binomio “deporte-comunidad”. Por ejemplo, el artículo 175 de la Ley Crecer Juntos establece que el Instituto Crecer Juntos debe articular y proveer servicios de atención integral para la primera infancia, fomentar el fortalecimiento familiar y promover alianzas estratégicas para el desarrollo integral. Asimismo, el artículo 4 de la Ley del Sistema Nacional de Integración señala que la Dirección Nacional de Integración debe generar programas e iniciativas para reducir la violencia y la pobreza en El Salvador.

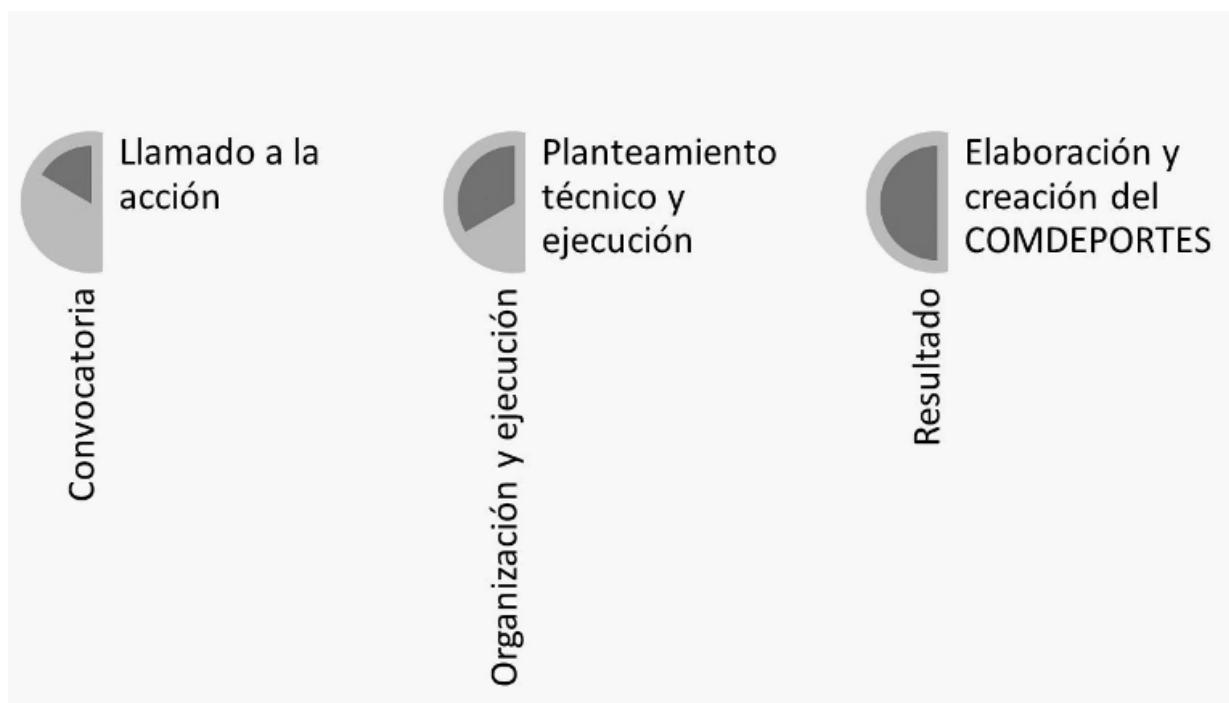
Las alcaldías municipales también son actores clave, conforme a los artículos 4-A y 5 de la legislación correspondiente. Otras instituciones que deben integrarse incluyen la Dirección de Reconstrucción del Tejido Social y el Ministerio de Educación, cuya trayectoria en la promoción de la actividad física está respaldada por la Ley General de Educación y su reglamento. Finalmente, el Ministerio de Salud también tiene un rol relevante, según el artículo 241 del Código de Salud, que establece su responsabilidad en la relación deporte-comunidad.

Los mecanismos de colaboración entre instituciones son aspectos relativos a la administración y liderazgo institucional de cada entidad, sin embargo, la figura orientadora del proyecto debe poseer no solo la capacidad de entender la problemática a resolver sino también las limitaciones de cada parte implicada. Este reconocimiento, de actores públicos, privados y la comunidad es un aspecto relevante del cual hace mención Cuaita (2019) cuando afirma que entender la comunidad “pasa por saber que instituciones están involucradas en la vida de la comunidad”.

Para articular los pasos metodológicos de la construcción del diagnóstico se debe tomar en cuenta la figura 4, que expone los pasos desde la convocatoria interinstitucional hasta la generación del primer gran producto: el diagnóstico de necesidades y oportunidades deportivas de las comunidades en El Salvador, este instrumento que se podría denominar el “comdeportes” se conocería como la línea de base de todas las iniciativas deportivas del país, el ente rector poseería así un mapa de los deportes, lugares físicos, cantidad de personas beneficiadas, indicadores y su nivel de cumplimiento en todos las entidades participantes (incluidas las comunidades) y nivel de presupuesto ejecutado en conjunto y de cada entidad.

Figura 4.

Pasos para la creación del diagnóstico de necesidades y oportunidades deportivas de las comunidades en El Salvador (comdeportes)



Nota. Elaboración propia

Conclusiones

La incorporación de una perspectiva estratégica en la gestión deportiva municipal y comunitaria requiere una coordinación efectiva entre el INDES, las municipalidades y las comunidades. Desde 2021, la reforma del Código Municipal y la capacidad de INDES para otorgar personalidad jurídica han representado avances realmente significativos en la gobernanza deportiva. Sin embargo, es necesario que se adopte un enfoque más estratégico para enfrentar desafíos como la desconexión, la falta de comunicación y el desfinanciamiento.

El INDES debe asumir un rol de liderazgo mediante la coordinación y supervisión de acciones, la promoción de la transparencia y el fortalecimiento de la colaboración. Esto implica establecer un marco normativo claro que permita la flexibilidad y la iniciativa de las entidades involucradas, capacitar a gestores deportivos y fomentar alianzas estratégicas que movilicen a todos los actores hacia objetivos comunes.

El deporte en El Salvador no es un “espacio aparte”: es un campo en donde se libran luchas por el poder, los recursos y la representación. Para que deje de ser un espejo de la exclusión y se convierta en un puente hacia la equidad, se requiere más que reformas legales.

Es necesario problematizar el rol del ente rector en la reproducción de jerarquías y exigir políticas que prioricen el acceso de las mayorías, no los intereses de minorías. La implementación de un modelo de gobernanza deportiva requiere no solo un liderazgo decidido del INDES, sino también la capacidad de articular una visión compartida. Su éxito dependerá de mecanismos efectivos

de control, comunicación, toma de decisiones, monitoreo y evaluación continua para ajustar las estrategias según las necesidades emergentes.

La creación de una subunidad especializada dentro del INDES, con presupuesto y personal capacitado, es un paso crucial. Esta unidad debe llevar a cabo un diagnóstico exhaustivo que contemple aspectos sociales, físicos, de salud, infraestructura e historia de comunidad. Una muestra inicial de liderazgo sería articular una alianza intersectorial con el Ministerio de Educación, la Dirección Nacional de Integración y las alcaldías municipales. Este enfoque garantizará que las políticas deportivas no solo fomenten el desarrollo físico, recreativo y competitivo, sino que también actúen como herramientas de cohesión social, mejorando la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo integral de la población salvadoreña.

Referencias

- Aguilar, M. C. (2020). Gestión estratégica en los centros de investigación de la Universidad Nacional de Asunción. *Revista Población y Desarrollo*, 26(51), 20 - 25.
- Aguado, D. M. (Ed.). (2013). *La gestión deportiva municipal en Iberoamérica: historia, teoría y práctica*. Librerías Deportivas Esteban Sanz, S.L.
- Blacutt, J.A. (2019). Las Nuevas tendencias de la Administración Estratégica. Un enfoque basado en la orientación a las competencias centrales, al mercado o a las actividades estratégicas. *Revista Perspectivas*, 22(43), 135-148.
- Casate, R. (2007). La dirección estratégica en la sociedad del conocimiento. Parte I. El cuadro de mando integral como herramienta para la gestión. *Acimed*, 15(6), 1-35.
- Cucaita, R. (2019). Impacto de la gobernanza internacional y nacional en el deporte: una mirada actual. *Revista Actividad Física y Deporte*. 5 (2), 96-119.
- Cárcamo, R. (2021, 19 de enero). Federaciones salvadoreñas se quejan por reducción de presupuesto para el deporte por parte de diputados. *Diario El Salvador*. <https://www.elsalvador.com>
- Coakley, J. (2011). Youth Sports: What Counts as “Positive Development?” *Journal of Sport and Social Issues*, 35(3), 306–324. <https://doi.org/10.1177/0193723511417311>
- Eime, R.M., Young, J.A. y Harvey, J.T. (2013). Una revisión sistemática de los beneficios psicológicos y sociales de la participación en el deporte para niños y adolescentes: desarrollo informativo de un modelo conceptual de salud a través del deporte. *Revista internacional de nutrición conductual y actividad física*, 10 (98).
- El Faro (2018, 19 de julio). *El Mundial según... Gregorio Bello Suazo* [publicación]. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=1712872295432472>
- Ganga, F.; Viancos y P.; Suárez, W. (2019). Publicaciones académicas que utilizan los conceptos de gobernanza y administración en revistas del ámbito de las Ciencias del Deporte. *Journal of Sport and Health Research*. 11(2), 165-178.
- Herrera, M. (2021). Las ciencias sociales y las políticas públicas para el desarrollo rural en Cuba. *Revista Universidad y Sociedad*, 13 (6), 640-650.
- Huerta-Riveros, P. C., Gaete-Feres, H. G. y Pedraja-Rejas, L. M. (2020). Dirección estratégica, sistema de información y calidad: El caso de una universidad estatal chilena. *Información tecnológica*, 31(2), 253-266. <https://doi.org/10.4067/S0718-07642020000200253>

Méndez, S.; Reyes, K.; Santos, G. y Aquino, G. (2010). *Estudio del protocolo del Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (INDES)*. [Tesis de grado. Universidad Dr. José Matías Delgado]. <https://es.slideshare.net/slideshow/manual-de-protocolo-para-el-indes/6178692>

Núñez, W.N.; Martínez, C.R.; Ruiz, C.P.; y Palma, H.H. (2022). Desarrollo de estrategias de direccionamiento estratégico para la gestión de calidad en empresas del sector industrial. *Información Tecnológica* 33(6), 145-156.

Northwest Missouri State University [NMSU]. (2021, 27 de octubre). *Ethical Challenges and Practices in Sports Management*. Northwest Missouri State University. <https://bit.ly/3NgcSp2>

Observatorio Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (2024). *Informe anual 2023. El estado de los derechos humanos en El Salvador*. <https://drive.google.com/file/d/1PQcEjq0NA9J9v3XmqNyYSb5ovg2h95Mx/view>

Odriozola, S., Romero, K. y Fornés, R. (2023). Gestión deportiva comunitaria: una propuesta para Cuba desde la visión del emprendimiento social. *Economía y Desarrollo*, 167(1, Esp.), e6. Dirección de Publicaciones Académicas de la Universidad de La Habana (Editorial UH). <https://orcid.org/0000-0003-2820-1202>

Stassi, H.M. (2021). Definición de sujeto en la formalización de los procesos organizacionales. *Journal of Management & Business Studies* 3(2), 1-22.

Secretaría de prensa, Presidencia de la República de El Salvador. (2021, 15 de marzo). *Gobierno inscribe a 170 asociaciones deportivas en el Instituto Nacional de los Deportes, incluyendo a la Federación Salvadoreña de Fútbol*. <https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-inscribe-a-170-asociaciones-deportivas-en-el-instituto-nacional-de-los-deportes-incluyendo-a-la-federacion-salvadorena-de-futbol/>

Tipping, M. (2023, 2 de junio). *Trends in Parks & Recreation 2023*. Recreation Management Magazine. <https://recmanagement.com/articles/153715/trends-parks-recreation-2023>

Ulloa, R., y Ortíz, L. (2016). Exclusión social y deporte. *Investigación económica*, 75(297), 155–168. <https://www.jstor.org/stable/43940392>

La política social costarricense y su aporte a los principales indicadores de pobreza. Periodo 1990-2022

Costa Rican social policy and its contribution to the main poverty indicators. Period 1990-2022

Ángel Abelino Ortega Ortega¹



Recibido: 14 de diciembre del 2024 / Aceptado: 19 de marzo del 2025 / DOI: 10.35485/rCAP88_10

Como citar:

Ortega, A. (2025). La política social costarricense y su aporte a los principales indicadores de pobreza. Periodo 1990-2022. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 88, 183-200. DOI: 10.35485/rCAP88_10

Resumen

Durante décadas, Costa Rica ha desarrollado una política social robusta, orientada a abordar las desigualdades sociales y, en particular, a erradicar la pobreza, estableciendo instituciones públicas para su implementación. Cada gobierno ha tenido la oportunidad de formular estrategias para este fin; Sin embargo, los resultados han sido insatisfactorios. Con el tiempo, ha aumentado el número de costarricenses que viven en pobreza y pobreza extrema, así como la desigualdad socioeconómica. Este artículo ofrece un análisis de los efectos de las políticas públicas en los indicadores de pobreza, desarrollo humano, desigualdad y desempleo, a abarcar desde 1990, con el gobierno de Rafael Ángel Calderón, hasta el cierre del gobierno de Carlos Alvarado en 2022, contemplando ocho períodos gubernamentales. Las preguntas que orientan la investigación son: ¿Cómo se estructura la política y la institucionalidad del sector social en el país? ¿Qué impacto ha tenido la política social en los indicadores mencionados? Los hallazgos revelan que la política social costarricense ha sido diseñada con una perspectiva de corto plazo y se ha implementado a través de programas asistencialistas, llevados a cabo por instituciones con poca articulación entre sí. Esto limita su capacidad para abordar las causas estructurales de los problemas sociales y, en cambio, se ha enfocado en atender los efectos de estos.

Palabras clave: POLÍTICA PÚBLICA, SECTOR SOCIAL, POBREZA, DESIGUALDAD, DESARROLLO HUMANO.

¹ Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. Doctor en Gestión Pública y Ciencias Empresariales por el ICAP, además de contar con un Máster en Administración de Proyectos de la UNED y una Licenciatura en Planificación de la UNA. Ha ocupado importantes cargos, como el de director de la Escuela de Planificación y Promoción Social, así como director de la Maestría en Planificación y docente investigador en la misma universidad. Su especialidad abarca la planificación del desarrollo, el desarrollo local y microempresarial, así como la gestión de proyectos de desarrollo. Email: angel.ortega.ortega@una.cr

Abstract

For decades, Costa Rica has developed a robust social policy, aimed at addressing social inequalities and, in particular, at eradicating poverty, establishing public institutions for its implementation. Each government has had the opportunity to formulate strategies for this purpose; However, the results have been unsatisfactory. Over time, the number of Costa Ricans living in poverty and extreme poverty, as well as socioeconomic inequality, has increased. This article offers an analysis of the effects of public policies on poverty, human development, inequality and unemployment indicators, spanning from 1990, with the government of Rafael Ángel Calderón, until the closure of Carlos Alvarado's government in 2022, contemplating eight government periods. The questions that guide the research are: How are the politics and institutions of the social sector structured in the country? What impact has social policy had on the aforementioned indicators? The findings reveal that Costa Rican social policy has been designed with a short-term perspective and has been implemented through welfare programs, carried out by institutions with little coordination among themselves. This limits its ability to address the structural causes of social problems and has instead focused on addressing their effects.

Keywords: PUBLIC POLICY, SOCIAL SECTOR, POVERTY, INEQUALITY, HUMAN DEVELOPMENT.

Introducción

Con la instauración de la Junta Revolucionaria de Gobierno en 1949, después de los acontecimientos políticos y militares de la época, se decreta en Costa Rica el cese de la carta magna y se inicia el proceso de construcción de la nueva Constitución Política, la cual divide el poder y sienta las bases para lograr el desarrollo económico y social del país, con un claro enfoque hacia un estado social de derecho. Ortiz (1976) indica “cuando se dictó la Constitución vigente, como se verá – tanto la necesidad de fragmentar y distribuir el poder en bien de las libertades, cuando la de dotar al Estado de una organización apta para las urgentes tareas del desarrollo económico y social” (p. 41)

El contenido de la constitución política aprobada en ese periodo; evidencia la claridad que tenía el país y por tanto el sector político respecto al tipo de sociedad que se quería para la Costa Rica del futuro, así como, la visión de largo plazo que se impregnó en ésta y otras decisiones posteriores.

Los años cuarenta representaron el período de la conformación de la segunda república de Costa Rica, en donde el Estado se convierte en el principal gestor del desarrollo social y se sientan las bases del Estado Social de Derecho, cuyos réditos aún en la actualidad mantienen vigencia. Es bajo este modelo de Estado y de desarrollo que se crean las bases para el modelo de educación, de salud, servicios de agua, electricidad, construcción de viviendas, entre otros, que representaron los principales componentes de la conformación de la república y que, han sido fundamentales para lograr una sociedad con altos estándares de educación y salud, con una amplia clase media y con programas universales y específicos que permitieron una sociedad bastante igualitaria hasta principios de los años 80 del siglo XX. En palabras de Barahona y Mora (2000), Costa Rica ha sido exitoso en materia de desarrollo social, y aún mantiene una situación favorable respecto a otros países en desarrollo como los de Centro América.

El modelo de Estado y el nivel de crecimiento de la economía del país entre los años 40 y hasta los 80, permitieron el desarrollo de una política pública decidida y claramente orientada a la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo del país, cuyo basamento principal está

en el fortalecimiento de la producción nacional, la universalización de la educación, desplegar un sistema de salud ampliado a toda la población, las garantías sociales para el sector trabajador, el fortalecimiento del aparato institucional y una política social orientada a la generación de oportunidades y capacidades para los sectores menos favorecidos.

Estas acciones respondieron a los cambios propuestos en la Constitución Política aprobada en 1949, que definió la educación como un derecho de todos los costarricenses, y sentó las bases para el desarrollo de un sistema educativo integral y correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria. Para hacer viables estas reformas, fueron establecidas las previsiones del caso en lo concerniente a su financiamiento con fondos públicos. (Barahona y Castro, 2005)

Para los años 70 se universalizan los servicios de salud y educación, gestados a inicios de los años 40. En el primero se delimitan las funciones del Ministerio de salud, orientadas a la ejecución de programas de atención primaria en zonas donde no existía cobertura, y la CCSS orienta a prestar servicios de atención secundaria y terciaria, alcanzando para 1980 un 75.7% de la cobertura nacional, según información de la página institucional. (p.14)

En esta misma década y ante el surgimiento de sectores en condiciones de pobreza, se van consolidando grupos sociales que demandan solución de problemas específicos, generándose la presión necesaria para que, desde el Estado se creara en 1971, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y, tres años más tarde (1974), se crea el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), para la transferencia de los recursos económicos hacia sectores sociales en pobreza, todo, a través del conjunto de instituciones que se fueron creando conforme surgen las demandas sociales. Las respuestas a estas demandas se canalizan a partir de la creación de diferentes programas y proyectos, en el marco de los compromisos asumidos desde los PND y apostando a responder a la población objetivo de cada institución. Las décadas de los años, 50, 60 y 70 no solo representaron una época de consolidación social y económica para el país, sino que se consolida la democracia costarricense y así lo plantea Barahona y Castro (2005) quien sostiene:

La evolución de los principales indicadores sociales entre 1950 y 1980 dejó claramente en evidencia el avance obtenido: aumento en la esperanza de vida al nacer, reducción en la tasa de mortalidad infantil, aumento en el porcentaje de nacimientos con atención médica, reducción en la tasa de desnutrición, aumento en el acceso a servicios de agua potable y evacuación de excretas, aumento en la cobertura de los sistemas de educación, salud y pensiones, aumento en las tasas de escolarización, reducción en la tasa de analfabetismo y aumento en la educación promedio general y de la fuerza de trabajo, entre otros. (p.7)

El modelo de Estado benefactor construido en Costa Rica creó las condiciones estructurales necesarias para el crecimiento económico del país a partir de los años 40, y la legislación adecuada para garantizar cierto nivel de redistribución de la riqueza producida. Esto último, a través de una política social universal y específica que permitió la cobertura de las principales necesidades de la población de aquella época, cuyas desigualdades se centraban en el campo de sus ingresos económicos.

La combinación de una política económica robusta y una política social solidaria fue el principal factor de éxito que permitió al país conformar una sociedad bastante igualitaria que se mantuvo desde 1940 hasta principios de los años 80. Sin embargo, la explosión demográfica de los años 60 y 70, más el paulatino cambio del modelo productivo del país, fue creando desigualdades que,

con el paso del tiempo, ya no era posible equilibrar con la política económica y social que se diseñó a mediados del siglo XX. A partir de ahí, el país no ha tenido la capacidad ni probablemente el interés para diseñar una estrategia que permita además del crecimiento económico, la reducción o erradicación de las diferentes desigualdades sociales y económicas, por el contrario, cuando mayor ha sido el crecimiento económico, mayores son las desigualdades.

Metodología

El proceso de investigación se basó en la consulta de fuente secundaria, se revisaron los ocho planes de gobierno y su planteamiento respecto a la política social, la propuesta de articulación entre la institucionalidad pública del sector social, sus programas y proyectos. Además, se revisaron y analizaron los informes y discursos de gestión emitidos por las personas presidentes, así como las estadísticas anuales que detallan la condición de los cuatro indicadores de interés para el estudio (pobreza, desarrollo humano, desigualdad y desempleo).

La Institucionalidad Social Costarricense

El periodo de transición del Estado liberal de la primera mitad del siglo XX, al Estado social o intervencionista, inicia en la década de 1940 con la Administración Calderón Guardia; quien crea la Universidad de Costa Rica y la Caja Costarricense del Seguro Social, instituciones que en adelante tuvieron importancia mayúscula en el desarrollo del país, pero además, marcan un antes y un después para este, en la medida en que inició el proceso de instauración institucional en el país, lo que, ha representado históricamente, el soporte para el desarrollo económico y social de Costa Rica.

En este período no se crean muchas instituciones o empresas públicas nuevas, particularmente en el campo económico. Sin embargo, se crearon dos de las instituciones públicas más importantes en términos de su impacto social: la Universidad de Costa Rica (UCR) en 1940 —52 años después de haberse clausurado la Universidad de Santo Tomás en 1888— y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en 1943. Ambas instituciones han tenido una enorme gravitación en el desarrollo social y cultural del país, contribuyendo a democratizar la salud y la educación universitaria. (Ramos, s.f., p.121)

El Estado se fortalece una vez estabilizada la situación política y social del país; a principios de los años 50, después de los acontecimientos bélicos del año 1948 y, con la clara definición del horizonte económico, político y social establecido en la nueva Constitución Política de 1949. Esta constitución deja establecido el Código Laboral, la garantía de los derechos sociales básicos, el sistema de salud universal y la gratuidad y obligatoriedad de la educación, posteriormente se continúa el proceso de fortalecimiento institucional del Estado, en el marco de un Estado Democrático y social de derecho². Este tipo de Estado es un constructo histórico - social de desarrollo, es decir, no se puede aducir con certeza su conformación. Zúñiga (2001) sostiene al respecto:

2 Según Luigi Ferrajoli el estado social de derecho es aquel que incorpora en el ordenamiento, las garantías a los derechos individuales, así como las obligaciones del Estado de permitir la cobertura de las necesidades básicas, tales como alimentación, salud, trabajo, salarios justos, educación, vivienda y autodeterminación de las personas y para ello debe de garantizarse el contrato social. Textualmente afirma: Remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.

La relevancia del crecimiento y diversificación del Estado se expresa, por ejemplo, en el número de instituciones creadas: entre 1950 y 1970 más de 50, 22 de ellas con objetivos sociales (principalmente en salud y educación); ya en 1980 las instituciones sociales sumaban 126. La inversión estatal pasó de ser el 9% del PIB en 1950 al 15% en 1970. En los años 70, se crearon el IMAS (pobreza extrema, grupos marginados), Asignaciones Familiares (nutrición, vivienda), el FODESAF, Fondo de Desarrollo Social y Asistencia a la Familia (actividades productivas, salud, vivienda). Para intentar una evaluación centralizada de programas sociales, se creó en 1974 el Sistema de Planificación Nacional, con el MIDEPLAN. (p.21)

El conjunto de instituciones sociales del país representa la estructura de gobernanza creada y legitimada históricamente por la sociedad costarricense, cuyo surgimiento se concentra principalmente entre 1940-1980. Estas definen los procesos y las formas de operar, en procura del cumplimiento de su funcionalidad, enfocándose a satisfacer las necesidades de la población. De esta forma, las instituciones son consideradas como el componente vivo y necesario para la regulación de las relaciones del sistema, definido para este caso, como el sistema de pobreza en el país. Es decir que, las instituciones son el constructo histórico; producto de la misma relación Estado – Sociedad, en las cuales se encarna la propia idiosincrasia del ser costarricense.

La política social del estado costarricense

El surgimiento de la institucionalidad del sector social y la política pública costarricense responde a un contexto y a un modelo de sociedad gestada con anticipación, en respuesta a un momento histórico cuya población demanda soluciones a necesidades reales.

En ese sentido, la política social se enfoca a suplir necesidades y derechos negados a las personas o familias específicas, así como, a equiparar las condiciones individuales para garantizar las condiciones que les permitan ser gestores de su propio desarrollo. Para este caso en particular, éstas son concebidas como el conjunto de transferencias en forma de recursos financieros, medidas reguladoras, distributivas o redistributivas para el disfrute de servicios y de derechos en las áreas de salud, educación, seguridad social, vivienda, trabajo, protección social y asistencia a las familias. Por ello, las políticas públicas sociales se ubican crecientemente en función de derechos, adscripciones legales y políticas de acción positiva, respecto de ciertas categorías de individuos (Delgado, 2002). Es así como, en un Estado democrático, la política social tiene como principio, el fortalecimiento de la dignidad humana y está sustentada fundamentalmente en valores como la libertad, equidad y el bien común.

En el pasado, la política social en el modelo de Estado social de derecho para el caso de Costa Rica se fundamentó en la persona y en la legislación, para garantizar sus derechos, enfocando las acciones hacia la garantía de la igualdad de oportunidades y sobre todo de resultados. La política se orientó al mejoramiento integral y el bienestar de las personas o sectores más vulnerables, a través de la potencialización de las capacidades individuales y colectivas. La estrategia general utilizada consistió en la intervención del Estado en la economía y la sociedad, generando una política económica robusta que permitiera el crecimiento económico, la generación de empleo y el incremento de los ingresos de las personas. Pero, además, orientada a generar capacidades, resolver los problemas de empleo, vivienda, salud, educación y seguridad social, a través de la creación del conjunto de instituciones ya mencionadas. En ese marco, Valverde y Trejos (1995) sostienen que la inversión pública en servicios sociales entre los años 50 -70, funcionó como una especie de “salario social” el cual contribuyó con el aumento en el bienestar social de la clase media y también lo hizo con el dinamismo del mercado

interno.

El proceso consistió en proporcionar servicios de transferencias a las personas en pobreza, pero también orientados a generar capacidades como la educación gratuita y la educación superior financiada por el Estado, para garantía de resultados positivos en la persona que, sin ello, no podrían acceder a este tipo de servicios. Se debe anotar que esto, no solo representa la lógica teórica y metodológica del Estado social de derecho, sino que, con altos y bajos, aciertos y desaciertos, representó la vida de Costa Rica durante los años que van desde 1950 y hasta 1980. Es así como, desde 1949 con la aprobación de la actual Constitución Política, los derechos son consignados a cada ciudadano, por ley: Educación formal y técnica, artículos 77, 78, 83, 84 y 85. Bienestar general de las personas, artículo 50. Salud, artículo 21. Protección especial de la madre, las mujeres y las personas menores de edad, artículo 55 y 71. El derecho al trabajo y al salario mínimo, artículo 56 y 57. Derecho a vivienda, artículo 65 y el derecho al seguro social, artículo 73. De esta manera se sientan las bases jurídicas para el Estado social de derecha costarricense, que caracterizó la gestión del Estado durante las siguientes décadas, siendo que existía el pleno respeto a lo establecido en la carta magna.

Considerando que los derechos a la salud, educación, vivienda, trabajo y protección social son resguardados desde la legislación nacional, estos se convierten en una obligación para el Estado y en un derecho exigible a través del sistema jurídico nacional para cualquier ciudadano, por lo tanto, su disfrute es un imperativo para la vida en sociedad de cualquier habitante del país.

El modelo de gestión pública costarricense asumido durante las décadas 50 - 80 del siglo XX, se caracterizó por una combinación de políticas, en donde la política económica sigue siendo de corte liberal, pero con una política social de derecho. Facio (1942) con relación al modelo de Estado asumido desde principios de los años 40 y que de alguna manera caracterizó la gestión hasta 1980, plantea que, es una gestión que no atenta contra la propiedad privada; y que más bien, la organiza y busca cómo hacerla más segura para el individuo y más útil para la comunidad; no pretende tampoco terminar con la libertad económica; su intervención, más bien, tiende a garantizarla.

Esta fue la filosofía del Partido Liberación Nacional de la época, quien gobernó 16 de los 29 años entre 1953 y 1982. Pero, además, fue muy similar la línea política e ideológica del partido Unión Nacional con una filosofía de centro – derecha, donde se agruparon un conjunto de pequeños partidos, quienes gobernaron los períodos de 1949 -1953 con Otilio Ulate y 1958 -1962 con Mario Echandi. Para el periodo entre 1966-1970 llega al gobierno una coalición conformada por el Partido Republicano y el Partido Unión Nacional, con nombre de Unificación Nacional, siendo elegido el expresidente José Joaquín Trejos, quien igualmente comulgaba con ese mismo tipo de gestión pública, el resto de los períodos fueron gobernados por el Partido Liberación Nacional.

La gestión pública denominada Estado intervencionista, empresario o Estado benefactor de Costa Rica, que prevaleció entre 1950 -1980, fue típicamente una gestión pública democrática capitalista, con un conjunto de derechos sustentados tanto en su propia legislación como en sus adhesiones a convenciones internacionales, y que dan sustento a los derechos humanos de sus ciudadanos, pero con una orientación de política económica y macroeconómica de corte claramente liberal.

En 1978, nuevamente se reorganiza el Partido Republicano, como culminación después del regreso del exilio del Doctor Calderón Guardia (1958) a quien en 1962 le fue reconocido el título de reformador social de Costa Rica, esta vez con el nombre de Unidad Social Cristiana y, como

continuidad del partido Republicano que gobernó 1940 – 1948. Llega así al gobierno el expresidente Rodrigo Carazo Odio, quien debió gobernar uno de los periodos más complejos para la política costarricense, llegando incluso, a romper con el FMI y el BM, al dejar de pagar la deuda con estas agencias económicas internacionales.

Desde el inicio del gobierno de Luis Alberto Monge y hasta 2020, se asume el modelo de Estado con una ideología neoliberal³. A partir de ese periodo, el enfoque de la política social ha consistido principalmente en atenuar las afectaciones sociales negativas generadas por el mercado, y la filosofía de gestión se basa en las capacidades y posibilidades individuales para generar sus propios recursos. Es decir que, el punto de partida es la capacidad de cada persona para su inserción en el mercado y, lejos de crear oportunidades desde el Estado, se ha debilitado su influencia en la economía. Esto se evidencia al valorar el énfasis de la política social específica o focalizada, la cual mayoritariamente se enfoca a realizar transferencias financieras a aquellas familias en pobreza o pobreza extrema, garantizando únicamente su sobrevivencia y, con un trasfondo paliativo y de control social o dominación, en donde la misma inacción ya representa una acción política prediseñada (la política detrás de la política).

Durante el periodo de la Administración Solís Rivera (2014-2018) según informe del IMAS el 61.8% del presupuesto del IMAS se enfocó a la atención de la familia a partir de transferencias, 10.5% a cuido y desarrollo infantil y otros rubros enfocados también a cubrir necesidades básicas en las personas, mientras que, únicamente el 3.3% se enfocó a la generación de capacidades, distribuidos en programas como: Ideas productivas, procesos formativos, capacitación técnica, capacitación territorial indígena entre otros. Esto según análisis de la información financiera publicada en el informe del IMAS del periodo 2014-2018.

En la práctica, la implementación del modelo neoliberal en Costa Rica, no se ha ocupado de articular la política social con la política económica, dado que, muchos de los servicios considerados derechos en el Estado social de derecho, en este modelo son servicios prestados por el mercado o la empresa privada, y el acceso a ellos estará pendiendo de la capacidad de compra que tenga cada persona ciudadana. Las evidencias empíricas en esta materia son los esfuerzos de algunas personas hacedores de política, para reducir el presupuesto público a la educación, la vivienda, la cultura, el apoyo al pequeño productor del campo, el crédito a la pequeña empresa, entre otras acciones muy claras en la política pública de los últimos gobiernos.

Todo esto es coherente con la intención de crear las condiciones para el libre funcionamiento del mercado, desde donde se pretende internalizar la idea de que este, es el mecanismo idóneo para logar el bienestar de las personas. Con el paso del tiempo, la implementación del modelo de libre mercado en el país ha incrementado las desigualdades sociales, económicas, de acceso a la educación y a la salud y en general, es responsable de la permanencia de altos niveles de pobreza e incremento de las desigualdades, las cuales se ha incrementado durante los periodos de gobiernos con este tipo de políticas.

3 En el marco neoliberal se alega que se debe garantizar un ingreso mínimo, pero no más, pues toda medida contra la pobreza debilitaba el impulso de autoayuda de los pobres. En síntesis, esta corriente de pensamiento neoliberal se ha orientado a darles una importancia secundaria a las cuestiones sociales como la pobreza y desigualdad. Privilegiaron ante todo la preeminencia del principio de propiedad privada y la libertad individual. Por lo tanto, llegaron a considerar que pese a que las desigualdades podían producirse por el sistema económico que defendían, estaba en manos de cada individuo procurar su seguridad y mantenimiento. Promueven un Estado limitado, y dicha característica la refuerzan mayormente en los temas sociales. Esta corriente fue la que guió a las políticas que se aplicaron en Latinoamérica, sobre todo en la década de los noventa. Calvento, M. (2006).

El Impacto de la Política Social en los Principales Indicadores de Pobreza

En las siguientes tablas se evidencia el aporte o no que la política social ha generado al país de 1990 y hasta el año 2022, a partir de la cuantificación de los cambios generados en los indicadores de Pobreza, Desarrollo Humano, Desempleo y Desigualdad a partir de la implementación de los Planes Nacionales de Desarrollo diseñados por los diferentes gobiernos electos en ese periodo, para ello se parte de la estadística inicial para cada uno de los indicadores en el año en que recibe cada gobernante y la estadística definida para el año que termina su gestión:

Tabla 1

Enfoque y Efecto de la Política Social. Periodo 1990-1994

| Administración/ periodo | Enfoque de la política social | Operacionalización de la política pública social | Efecto en la población |
|--|--|--|---|
| Rafael Ángel Calderón Fournier (1990 - 1994) | <p>Focalización de la inversión social, enfatizando las transferencias.</p> <p>Atender la pobreza según priorización de necesidades y condición social.</p> <p>Alinear la política de crecimiento económico con la política social, a partir de la definición clara de las líneas de trabajo para la redistribución de la riqueza.</p> | <p>Estrategia económica dirigida a la reactivación de las instituciones sociales.</p> <p>Se detectó y seleccionó la población en condición de pobreza en 43 distritos con mayor índice de deterioro social.</p> <p>Se enfoca a: Titulación de tierras a nivel rural. bono de vivienda gratuito y bono alimentario</p> <p>Programa para la reducción del déficit de vivienda</p> <p>Alternativas de hogares comunitarios para apoyar a las familias trabajadoras.</p> <p>Fortalece el sistema de salud a partir de nuevas inversiones, así como en salud.</p> | <p>Pobreza: pasa de 25% en 1990 a 21% 1994.</p> <p>Desarrollo Humano: pasa de 0.656 a 0.682. posición 34.</p> <p>GINI: Pasa de 0,374 a 0,387.</p> <p>Desempleo: pasó de 4.8% a 4.2 %.</p> |

Nota. Tomado del informe del expresidente de la república y datos de INEC y PNUD

Al inicio del gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier en 1990 la pobreza la padecía el 25% de la población y al final de su periodo 1994 era de 21%, representando una disminución estadísticamente significativa. De la misma manera, se obtuvo una mejoría en el desarrollo humano, no así con respecto a la desigualdad, que pasó de un GINI de 0,374 a 0,387, pese a una disminución del desempleo en 0,6%. En términos generales, su política social repercutió positivamente en la condición de pobreza en el país, al dejar en 4% menos el porcentaje de la pobreza al final del año de su gestión. El Gobierno de Figueres Olsen presente la siguiente condición:

Tabla 2.*Enfoque y Efecto de la Política Social. Periodo 1994-1998*

| Administración/ periodo | Enfoque de la política social | Operacionalización de la política pública social | Efecto en la población |
|---|---|---|--|
| José María Figueres Olsen: (1994-1998). | <p>La política social como el centro de la gestión del gobierno.</p> <p>Vivir mejor con vivienda, educación y salud.</p> <p>Política social basada en la relación entre crecimiento económico y desarrollo social, considerando a ambos procesos como complementarios, al incentivar el crecimiento económico, se generarán oportunidades para las personas en condición de pobreza, permitiendo así su movilidad. Para ello se nombró a la segunda vicepresidencia como Rectora del Sector Social y Coordinadora del Consejo Social de Gobierno, intentando mayor articulación</p> | <p>Se enfoca a: Política de salud curativa y preventiva a través del fortalecimiento de los EBAIS.</p> <p>Facilitar agua potable a la población.</p> <p>Equipamiento hospitalario.</p> <p>Educación pública como medio para el ascenso social.</p> <p>Articular la educación técnica en el país, enfocada a la formación en alta tecnología.</p> <p>Programa de vivienda a través del Bono gratuito y real, promoviendo el arraigo y la integración familiar y comunal</p> <p>Atención de la pobreza mediante políticas para las familias, la niñez y generación de oportunidades de empleo, atención de salud, educación para la que se crea una red institucional para atender pobreza.</p> | <p>Pobreza: pasa de 21 a 20.7%.</p> <p>Desarrollo Humano de 0.682 a 0.697 posición 41 de 123.</p> <p>GINI: de 0,387 a 0,389.</p> <p>Desempleo pasa de 4.2% a 5.3%.</p> |

Nota: Tomado del informe del expresidente de la república y datos de INEC y PNUD

Durante este periodo de gobierno, la política social no generó impactos positivos, dado que la pobreza se mantuvo en la misma condición, el Desarrollo Humano continúa en una mejora significativa y los dos indicadores que evidencian un deterioro son, el nivel de desigualdad y el desempleo, tal como se aprecia en los datos de la tabla. Por tanto, su política social, no representó un acierto en el gobierno. El periodo de gobierno del expresidente Rodríguez obtuvo los siguientes resultados:

Tabla 3*Enfoque y Efecto de la Política Social. Periodo 1998-2002*

| Administración / periodo | Enfoque de la política social | Operacionalización de la política pública | Efecto en la población |
|--|---|---|---|
| Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002). | <p>Crear áreas social y económica bajo la responsabilidad del Consejo de Gobierno.</p> <p>Fortalecer el conocimiento, las capacidades y el aporte de todas y cada una de las personas que aprovechan las oportunidades de superación personal y familiar.</p> <p>Estrategia social del Triángulo de la Solidaridad con aportes articulados (Gobierno Central, Gobiernos Locales y Comunidades), para resolver los problemas sociales en el campo de la salud, educación, vivienda, entre otros.</p> | <p>Continua el proceso de inversión y ampliación del acceso a los servicios de salud y educación.</p> <p>Continuar con el apoyo al déficit de vivienda.</p> <p>Desarrollo de obras comunales en las comunidades más vulnerables.</p> <p>Fomenta la participación de la mujer en la política con la creación del Ministerio para la condición de la mujer.</p> <p>Se crea la cuenta de Capitalización Laboral del trabajador como medida para benéfico del sector trabajador formal.</p> <p>Inversión en hospitales, en educación, en población indígena, en obras comunales y en el apoyo a la mujer.</p> | <p>Pobreza: pasa de 20.7 a 20.6%.</p> <p>Desarrollo Humano: pasa de 0.703 a 0.717. Posición 42 de 139 países.</p> <p>GINI: pasa de 0,389 a 0,432.</p> <p>Desempleo: pasa de 5.3% a 6.3 %.</p> |

Nota. Tomado del informe del expresidente de la república y datos de INEC y PNUD

Obsérvese que la pobreza se mantiene estadísticamente igual durante los cuatro años, el Desarrollo Humano continúa su tendencia hacia la mejora, lo cual responde al aporte de los dos pilares del Estado Social, como lo son: La salud y la educación. La desigualdad continúa su proceso de deterioro que, junto al desempleo, representan los dos principales desaciertos del gobierno, pasando el GINI de 0,389 a 0,432 y el nivel de desempleo crece en 1% de la PEA. Ambos indicadores representan el mayor deterioro durante los últimos 10 años y, por tanto, su política social no fue adecuada. El gobierno siguiente fue del mismo partido y sus resultados fueron los siguientes:

Tabla 4*Enfoque y Efecto de la Política Social. Periodo 2002-2006*

| Administración / periodo | Enfoque de la política | Operacionalización de la política pública | Efecto en la población |
|---|---|---|--|
| Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006). | <p>Creación de la Autoridad Social, con un enfoque orientado a la articulación del sector social, mediante la incorporación al Consejo Social, coordinador de la política económica y los ministros de la Presidencia, Planificación y Hacienda, así como las presidencias ejecutivas del IMAS, PANI, CCSS, INAMU, ICAA, IDA, actual INDER y JPSSJ.</p> <p>Un modelo de movilidad social ascendente, a través de una política pública centrada en la generación de oportunidades y el desarrollo de las capacidades de estas.</p> <p>Garantizar el acceso a los servicios sociales en condiciones de equidad y solidaridad, mediante la integración y articulación de las ventajas del crecimiento económico y la coordinación de esfuerzos institucionales de diversos sectores como estrategias fundamentales para la reducción de la pobreza</p> | <p>Se prioriza en niñez y adolescencia, adulto mayor, personas sin empleo, familia sin vivienda y personas con discapacidad.</p> <p>Se crean nuevos centros educativos; se incrementó la cobertura en educación secundaria; se redujo la deserción escolar; se fortalecieron las escuelas unidocentes y se expandió la enseñanza de un segundo idioma y de la informática con énfasis en las regiones más pobres del país.</p> <p>Nuevas inversiones en salud. Se capacitó al 25% del total de trabajadores INA.</p> <p>Se invierte en educación, salud y el régimen de pensiones no contributivas.</p> | <p>Pobreza: Pasa de 20.6% a 20.2%.</p> <p>Desarrollo Humano: de 0.717 a 0.734 Posición 48 de 175.</p> <p>GINI: pasa de 0,432 a 0,422.</p> <p>Desempleo: pasa de 6.3% a 6%.</p> |

Nota. Tomado del informe del expresidente de la república y datos de INEC y PNUD

Los cuatro indicadores mencionados tienen un comportamiento bastante similar al de los últimos gobiernos, con movimientos estadísticamente no significativos tanto en pobreza, que pasa de 20,6% a 20,2%, desempleo de 6.3% a 6%. La desigualdad si mejoró, pasando de 0,432 en 2002 a 0,422 en 2006, lo cual si es representativo. Y el Desarrollo Humano continúa con el mismo comportamiento de todos los periodos, siempre con la tendencia a la mejora. En general, la política social durante este periodo permitió una leve mejoría en las estadísticas, considerada una gestión medianamente acertada en materia de política social. El segundo Gobierno de Arias presenta la siguiente condición:

Tabla 5*Enfoque y Efecto de la Política Social. Periodo 2006-2010*

| Administración / periodo | Enfoque de la política | Operacionalización de la política pública social | Efecto en la población |
|-----------------------------------|--|--|--|
| Oscar Arias Sánchez (2006 -2010). | Organizó el sector social en seis sectores, uno de ellos se enfoca al tema de atención de la pobreza, El Consejo de Gobierno es visualizado como el punto de encuentro y coordinación intersectorial para atender la pobreza Se propone combatir la pobreza y la desigualdad mediante: -La creación del sector social y de lucha contra la pobreza. -Fortalecer el sector educación. -Fortalecer el sector salud. – Conforma el sector seguridad ciudadana y prevención de la violencia. –fortalecer el sector cultura. Estratégicamente se | Su enfoque es hacia Incrementar el acceso a los servicios público de educación, salud, vivienda, cultura, seguridad, y deporte. Específicamente La política social se enfoca al desarrollo humano y la expansión de libertades y oportunidades efectivas para las familias, en el marco de la comprensión de estas. Las capacidades a partir de la inversión en educación y salud les permitirán a las personas en pobreza, mejorar su situación y superar la pobreza. Para ello se invierte en jóvenes, adultos mayores, vivienda familiar, mejores salarios | Pobreza: pasa de 20.2% a 21.2% aunque estuvo en 17%. Desarrollo Humano: pasa de 0.734 a 0.754. Posición 53 de 182. GINI pasa de 0,422 a 0,509. Desempleo: pasa de 6%. a 7.3%. |

Nota. Tomado del informe del expresidente de la república y datos de INEC y PNUD

Pese a que durante los cuatro años de su gestión la pobreza bajo significativamente, esto no fue sostenible; por cuanto al final del 2010, año en el que entregó su mandato, la pobreza ya estaba nuevamente en 21.2%, el GINI, paso de 0.422 en el año que asume su gobierno (2006) a 0.509 a finales del año 2010. El desempleo también sufrió un deterioro 1.3%, con respecto a cómo lo recibió el gobierno. Por su parte, el Índice de Desarrollo Humano continúa su tendencia de mejora al pasar de 0.734 a 0.754, de los datos se puede deducir que tampoco este gobierno hizo diferencia con respecto a los gobiernos anteriores, este entregó el gobierno a Laura Chichilla, cuyos resultados se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 6*Enfoque y Efecto de la Política Social. Periodo 2010-2014*

| Administración / periodo | Enfoque de la política | Operacionalización de la política pública | Efecto en la población |
|---------------------------------------|---|---|--|
| Laura Chinchilla Miranda (2010-2014). | <p>Propone articular las políticas sociales enfocado a atender a los sectores más vulnerables y rezagados. Se desarrolla bajo un enfoque de integralidad y reconoce la necesidad de potenciar sinergias entre las dimensiones social, económica, ambiental y política. Incorpora el concepto de desarrollo seguro, liderado por la innovación, la ciencia y la tecnología, fortalecido por la solidaridad y comprometido con la sostenibilidad.</p> | <p>Fortalecimiento de políticas sociales universales (salud y educación) Acceso a la vivienda Mejoramiento de la empleabilidad de la fuerza de trabajo. Atención integral y reducción de la pobreza extrema. Cuido y atención integral a la niñez y tercera edad. Cartera de proyectos por 3,500 millones de dólares La Inversión social llegó un 23% del PIB. De esto 7.2% educación y 6.8%, salud. Se crea la red de cuidado y se beneficia a 32.000 infantes. Ampliación de programas sociales: becas, comedores estudiantiles, pensión régimen no contributivo, empléate y manos a la obra.</p> | <p>Pobreza: pasa de 21.2% a 22.3%. Desarrollo Humano: pasa de 0.754 a 0.780 (mejora) posición 68. GINI: pasa de 0,509 a 0,512. Desempleo: pasa de 7.3% a 9.6%.</p> |

Nota. Tomado del informe de la expresidenta de la república y datos de INEC y PNUD

Durante los cuatro años de gestión de Chinchilla, la pobreza crece en 1.1% con respecto a la condición inicial, y lo mismo sucedió con el coeficiente de GINI que pasó de 0.509 a 0.512, desmejorando levemente. Respecto al desempleo, pasó de 7.3% a 9.6% al final del año 2014, no sucede lo mismo con el IDH cuya tendencia de mejora ha sido sostenida desde 1990. Por tanto, la política social de esta administración no fue exitosa. La siguiente gestión representó una gran expectativa para el país, con la llegada de Solís Rivera, primer gobierno que rompe con el bipartidismo desde principios de la década de los años 50 y los resultados se refleja en a la siguiente tabla:

Tabla 7*Enfoque y efecto de la política social en cada gobierno. Periodo 2014 - 2018*

| Administración / periodo | Enfoque de la política | Operacionalización de la política pública | Efecto en la población |
|--|---|---|---|
| Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018). | <p>La política está basada en la promoción y ampliación de los derechos humanos de todas las personas. Para ello se orienta el accionar institucional y la política pública a brindar a las personas, las condiciones adecuadas para el desarrollo humano en armonía con la protección del medio ambiente, esto es empleo, educación, salud, igualdad de oportunidades.</p> | <p>Abordaje hacia rescate derechos desde una acción interinstitucional. Se desarrollan programas por tipo de población: Indígenas, personas con discapacidad, mujeres, personas en abandono, población LGTBIQ, niñez y adolescencia, adulto mayor. Enfocado al rescate del bienestar, talento y desarrollo humano, infraestructura, educación, salud y desarrollo. Se invierte en microempresa, se crea fondo con capital semilla no reembolsable para microempresas, mejoramiento de la infraestructura de hospitales, clínicas y EBAIS, nuevas escuelas, colegios y equipamiento, así como para el INA. Se fortalece el ICODER fondo de becas a estudiantes, CEN-CINAI, INDER y los CEPROMA, así como bonos de vivienda</p> | <p>Pobreza: pasa de 22.3% a 21.1%.</p> <p>Desarrollo Humano: pasa 0.780 a 794. posición 68.</p> <p>GINI: pasa de 0,512 a 0,514.</p> <p>Desempleo: pasa de 9,6% a 10.3%.</p> |

Nota. Tomado del informe del expresidente de la república y datos de INEC y PNUD

Siguiendo el mismo método de medición de la pobreza utilizado para los períodos anteriores, esta gestión tampoco representó un cambio significativo, dado que, de 22.3% que recibió la pobreza, en 2018 entregó a su sucesor Alvarado, también del PAC en 21.1%, es decir un 1.2% menos, el GINI perdió 0.02 pasando de 0.512 a 0.514 y el desempleo se deterioró aún más, pasando de 9.6% a 10.3%. Por su parte el IDH continuó su tendencia de mejora. El primer año del Gobierno de Alvarado presenta la siguiente condición, siguiendo el mismo análisis:

Tabla 8*Enfoque y efecto de la política social en cada gobierno. Periodo 2018 -2022.*

| Administración periodo | Enfoque de la política | Operacionalización de la política pública | Efecto en la población |
|------------------------------|--|--|--|
| Carlos Alvarado Quesada 2019 | Continuidad de la línea de trabajo del periodo anterior. | Continua con el proceso de implementación del programa Puente al Desarrollo. | Pobreza: 21.1 % pasa a 23% Desarrollo Humano: pasa 0.794 a 0.809. GINI Pasa de 0.514 a 0.504. Desempleo pasa de 10.3% a 12% |

Nota. Tomado de informes parciales de la gestión pública y datos de INEC y PNUD

Como se puede observar, tampoco existen grandes avances en los indicadores de referencia, por tanto, la gestión de Alvarado no representó una alternativa diferente a las de sus antecesores y, por el contrario, su línea de política públicas fue mucho más alineada a los planteamientos del libre mercado.

Análisis Conclusivo

Valorando los planteamientos de política pública social en el tiempo, se evidencia que cada gobierno plantea su propio enfoque y su esquema de organización del sector social para abordar la pobreza, así como la definición de sus prioridades. Desde la perspectiva de claridad en los lineamientos y el discurso emitido por cada gobierno, existe coherencia en una política económica alineada con la política social, pero las acciones no coinciden con el discurso, por cuanto cada institución se enfoca al cumplimiento de su objetivo y a atender su población específica, y desde esta acción, se intenta responder a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y específicamente a la estrategia de atención de la pobreza. Además, al pretender generar cambios inmediatos en estadísticas que están ancladas en las estructuras económicas y de poder, los esfuerzos no generan los resultados pretendidos, por lo que, los recursos terminan siendo canalizados a programas de transferencia financieras; con el objeto de generar réditos en el corto plazo y sin sentar las bases necesarias para abordar el problema desde su origen.

A pesar de lo definido en la planificación de cada periodo de gobierno, con diferencias poco significativas, la política social para atender la pobreza en el país ha consistido en su mayoría a lineamientos asistencialistas; en cuyo caso, la política de la política, no es coherente con el objetivo de erradicar la pobreza, asumido como reto para el país a partir de la firma de los ODS y comprometidos en cada uno de los PND desde 1990 y hasta 2022. Esto se sustenta en que, en 1994 la pobreza según INEC (1994) la padecía el 21% de las familias de Costa Rica. De aquel año al 2022, pasando por 8 períodos de gobierno, la pobreza medida por la línea de pobreza la padecen según INEC (2022) el 23% de las familias, con el agravante del incremento en la población nacional, que pasó de ser 3,389,481 en el año 1994 a 5 207 394 en 2022. Por tanto, en términos absolutos, la pobreza afecta a muchas más personas en la actualidad. Esto evidencia que la política para erradicar la pobreza diseñada por cada gobierno ha sido ineficiente y por tanto inadecuada, dado que, a pesar de haber

contado con la legislación, la opción de diseñar su propia estrategia, sus programas o proyectos, a pesar de contar con los recursos económicos y con la estructura institucional, la problemática persiste y cada vez son más las personas en condición de pobreza y pobreza extrema.

La solidez del sistema de salud y de educación, así como la claridad de largo plazo de ambos pilares para el desarrollo, sumado al enfoque hacia el crecimiento económico asumido por el país, han conducido a este, a obtener un comportamiento del IDH hacia la mejora sostenida desde 1990, pasando de 0.682 en 1994 a 0.809 en 2022. Esto lo ubica en la posición 58 de 188 países del mundo y la posición 5 con respecto a los países de América Latina. Es importante destacar el aporte de la salud en mantener esta posición, dado que la vida saludable y larga y la esperanza de vida al nacer, representan indicadores muy altos en el país, no así en los años de escolaridad, en donde se tiene un déficit importante con respecto a otros países, así como la volatilidad en el PIB.

Considerando los datos evidenciados en las tablas antes expuestas, el IDH es un indicador que se podría calificar como positivo en el país, lo cual es coherente con los resultados de cada gobierno. Se debe entender que, tanto la salud como la educación representan los dos pilares fundamentales para el crecimiento económico, por tanto, resultan de interés tanto para las familias como para el capital. En ese sentido, existe interés por su fortalecimiento, además que son los dos derechos humanos más sensibles a la familia costarricense.

La condición de desigualdad en la población costarricense medida por el Coeficiente de GINI es otro de los indicadores de peligro, por cuanto en 1990 este coeficiente representaba el 0.387 y ya para 2019 el mismo indicador para el país evidencia una condición de 0.514. Esto evidencia la prevalencia de la política económica con respecto a la política social, por cuanto el PIB se ha mantenido, aunque volátil, en niveles de crecimiento adecuados para la economía, mientras que los niveles de desigualdad se han deteriorado, evidenciado un modelo que privilegia la concentración de la riqueza y la inexistencia de una verdadera política redistributiva. Este comportamiento ha sido consistente durante todos los períodos de gobierno analizados, cuya política pública y programas sociales, no han logrado revertir el deterioro en el Coeficiente de GINI.

Es común que el problema del desempleo se le adjudique a una política macroeconómica inadecuada, o a la incapacidad de la economía para crear la cantidad y calidad del empleo requerido. Sin embargo, esto es mucho más complejo que eso. Lo cierto es que el desempleo del país en 1990 afectaba al 4.8% de la Población Económicamente Activa costarricense, lo cual probablemente estaría muy cerca del desempleo denominado teóricamente como natural, y que empíricamente se dice que sus efectos podrían ser manejados desde la política social del país. Sin embargo, con el paso de los años, el desempleo se va incrementando hasta representar el 12% de la PEA costarricense en 2019. Por otra parte, y como producto de las afectaciones de la emergencia sanitaria causada por la pandemia SARS-CoV-2 que produce la enfermedad conocida como la Covid-19, el desempleo está afectando a cerca del 26% de la población a finales del año 2020, esto según datos de ENAHO (2020). Es muy probable que exista correlación entre desempleo y pobreza, pero será un elemento por analizar en otro artículo.

Las estrategias para el combate de la pobreza en Costa Rica históricamente han respondido a los lineamientos ideológicos de cada uno de los partidos políticos que han gobernado durante los últimos 30 años (Partido Liberación Nacional, Partido Unidad Social Cristiana y Partido Acción Ciudadana), y a pesar de haber contado con recursos económicos importantes para el sector social, hasta un 24% del PIB del país, y, todas las condiciones descritas en este artículo, esto, no ha sido suficiente para

disminuir ni mucho menos para erradicar la pobreza o la pobreza extrema, evidenciado incapacidad o falta de decisión para abordar el problema desde su origen, lo cual parece muy coherente con un modelo de desarrollo cuyo principal interés es la generación y concentración de la riqueza.

Durante todo el periodo analizado, el diseño e implementación de las políticas sociales se ha caracterizado por pensarse en el corto plazo, intentando impactar de manera acelerada en las estadísticas de pobreza, desempleo, desigualdad, entre otras, perdiendo la perspectiva del origen de estas problemáticas, las cuales en su mayoría responden a condiciones estructurales enraizados en la estructura económica del país.

Lo antes indicado explica las razones de por qué la pobreza no se reduce, dado que, para el año 1994 poco más de setecientas mil personas se encontraban en pobreza y para el 2022, las personas en pobreza representan cerca de un millón doscientas mil, por tanto, lejos de disminuir existe una tendencia a un incremento.

Referencias

- Alvarado Quesada, C. (2020). Informe parcial de rendición de cuentas del presidente de la República. República de Costa Rica.
- Arias Sánchez, Ó. (2010). Informe de rendición de cuentas del presidente de la República. República de Costa Rica.
- Barahona, M. y Mora, H. (2000). Capítulo VIII las políticas sociales: de instrumentos compensatorios y subordinados de la política económica a eje central de una ética del desarrollo. *Revista Economía*.
- Barahona, M., Güendel, L. y Castro, C. (2005). *Política social y reforma social "a la tica"*. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Calderón Fournier, R. (1994). *Informe de rendición de cuentas del presidente de la República*. República de Costa Rica.
- Calvento, M. (2006). Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina. *Convergencia*, 13(41), 41-59.
- Chinchilla Miranda, L. (2014). *Informe de rendición de cuentas de la presidenta de la República*. República de Costa Rica.
- Cortés, A. (2013). Estado Empresas públicas y desarrollo en Costa Rica. Ámsterdam: TNI, pp. 117-131.
- Delgado, A. (2002). Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia. Comisión Económica Para América Latina y El Caribe. CEPAL, 1-16.
- Facio, A. (2008). Los derechos reproductivos son derechos humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 34-35.

Facio, R. (1942). *Estudio sobre economía costarricense*. Editorial SURCO.

Figueroes Olsen, J. (1998). Informe de rendición de cuentas del presidente de la República, José María Figueres Olsen: 1990 – 1994

IMAS (2018). *Informe financiero* (2014-2018). IMAS.

INEC (2020). *Encuesta Nacional de Hogares*. INEC.

INEC (2022). *Encuesta Nacional de Hogares*. INEC.

Ortiz, E. O. (1976). Costa Rica: Estado Social del Derecho. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (29).

Pacheco de la Espriella, A. (2006). *Informe de rendición de cuentas del presidente de la República*. República de Costa Rica.

Rodríguez Echeverría, M. (2002). *Informe de rendición de cuentas del presidente de la República*. República de Costa Rica.

Solís Rivera, L. (2018). *Informe de rendición de cuentas del presidente de la República*. República de Costa Rica.

Valverde, J. M. (1995). Las organizaciones del magisterio frente al ajuste (Vol. 80). *Programa Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*.

Zúñiga, A. R. (2001). *El destino de Costa Rica y la educación superior: El escenario histórico del país, la educación y el papel de la Universidad*. Editorial Universidad de Costa Rica.

Las posibilidades de desarrollo en la Región Huetar Norte por medio inversión extranjera directa en la zona franca

The possibilities of development in the Huetar Norte Region through foreign direct investment in the free zone

Roberto Jiménez Gómez¹



Recibido: 15 de julio del 2024 / Aceptado: 10 de febrero del 2025 / DOI: 10.35485/rcap88_11

Como citar:

Jiménez, R. (2025). Las posibilidades de desarrollo en la Región Huetar Norte por medio inversión extranjera directa en la zona franca. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 88, 201 -222. DOI: 10.35485/rcap88_11

Resumen

El desarrollo territorial en Costa Rica ha sido un tema desigual en donde se presenta una concentración de recursos y progreso en áreas como en la Gran Área Metropolitana (GAM). Esta tendencia se debe a factores históricos, geográficos y políticos que han favorecido de alguna manera al centro del país desde la época colonial y especialmente desde la época cafetalera. Como resultado de lo anterior, han surgido desequilibrios económicos, educativos e incluso de salud entre el área de la GAM y el resto de las regiones del país. Lo anterior ha generado una necesidad de implementar políticas públicas que incentiven el desarrollo equitativo entre regiones. El presente documento se enfoca en la Región Huetar Norte (RHN), específicamente en Ciudad Quesada y sus alrededores, así, se pretende evaluar si el Régimen de Zonas Francas (RZF) puede llegar a ser una herramienta eficaz para el fomento del desarrollo económico fuera de la GAM. Seguidamente, se ha utilizado un enfoque metodológico que incluye la revisión de literatura, así como la recolección de datos de inversión, empleo y producción,

¹ Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, Costa Rica. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica. Máster en Política Económica y Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Costa Rica; Máster en Innovación Social y Economía Solidaria, Universidad de Salamanca. Fue Regulador General de Servicios Públicos de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Secretario Ejecutivo de la Autoridad de Presupuestaria de Costa Rica. Director de Planeamiento Ambiental. Auditor Financiero del Instituto Costarricense de Electricidad. Regulador de la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica Centro América. Académico de la Universidad Estatal a Distancia, Universidad Nacional de Costa Rica, Universidad de Costa Rica y el Instituto Centroamericano de Administración Pública. Actualmente investigador del Programa Sectores Productivos y Desarrollo de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica. Email: roberto.jimenez.gomez@una.cr

además de entrevistas a actores expertos en el tema; con esto se busca comprender los factores claves del desarrollo económico regional y el papel de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el contexto actual.

Palabras clave: DESARROLLO TERRITORIAL, INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, REGIÓN HUETAR NORTE (RHN), COMPETITIVIDAD REGIONAL, COSTA RICA

Abstract

Territorial development in Costa Rica has been a widely unequal issue, characterized by a notable concentration of resources and progress in areas such as the Greater Metropolitan Area (GAM). This trend is due to historical, geographical, and political factors that have favored, to some extent, the country's central region since colonial times, especially during the coffee-growing era. As a result, economic, educational, and even health disparities have emerged between the GAM area and the rest of the country's regions. This has created an urgent need to implement public policies that encourage more equitable development among regions. This document focuses on the Northern Huetar Region (NHR), specifically on Ciudad Quesada and its surroundings, aiming to assess whether the Free Trade Zone Regime (FTZR) could become an effective tool for promoting economic development outside the GAM. Subsequently, a methodological approach has been used, including literature review and data collection on investment, employment, and production, as well as interviews with experts in the field, to better understand the key factors of regional economic development and the role of Foreign Direct Investment (FDI) in the current context.

Keywords: TERRITORIAL DEVELOPMENT, FOREIGN DIRECT INVESTMENT, NORTHERN HUETAR REGION (NHR), REGIONAL COMPETITIVENESS, COSTA RICA

Introducción

Este estudio busca evaluar si el Régimen de Zonas Francas (RZF) puede llegar a ser una herramienta eficaz para el fomento del desarrollo económico fuera de la GAM, específicamente en la Región Huetar Norte (RHN), teniendo como área esencial el cantón de San Carlos. El objetivo del trabajo es: Analizar las acciones de política pública desarrolladas en la RHN de Costa Rica; con el fin de promover la IED bajo el RZF como opción para lograr el desarrollo sostenible de la RHN específicamente en la zona de influencia del cantón de San Carlos donde se encuentra la zona franca.

El desarrollo territorial en Costa Rica ha estado marcado por la desigualdad; concentrando recursos en áreas específicas como la Gran Área Metropolitana (GAM) en comparación con el resto de las regiones del país. Dicha disparidad presenta raíces históricas, geográficas y políticas que remontan desde la época colonial y cafetalera. La concentración de desarrollo en la GAM lleva a desequilibrios económicos, educativos y de salud que adolece a la población menos favorecida. Así mismo, el desarrollo económico de una región depende de varios factores interconectados, como la concentración de las empresas que impulsa el crecimiento económico y empleo de la región, la disponibilidad de trabajadores con habilidades y conocimientos necesarios para llamar la atención de inversiones y poder desarrollar actividades productivas, la cooperación entre empresas, instituciones y actores locales que fomenten la inversión y el intercambio de recursos, un marco institucional sólido y eficiente que contenga políticas claras y transparentes para el fomento de un desarrollo sostenible en el tiempo (Alarcón y González, 2018)

Además, el análisis de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Costa Rica revela variabilidad anual, así como una concentración en el sector de servicios y manufactura. En este sentido, el Régimen de Zonas Francas (RZF) ha jugado un papel importante a lo largo del tiempo, especialmente en temas de empleo y exportaciones. Aun así, existen críticas sobre la sostenibilidad y el impacto que tienen sobre el desarrollo local debido a los bajos encadenamientos productivos y la poca transferencia de conocimientos. La Región Huetar Norte (RHN) a pesar de presentar un índice de desempleo menor que la Región Central, evidencia una alta concentración de empleos en el sector primario de la economía, la cual presenta bajos requisitos educativos. Esta región enfrenta desafíos como la baja inversión de capital, políticas públicas claras y una limitada capacitación en la fuerza laboral. Estos aspectos limitan el desarrollo económico de la región.

Dado lo anterior, la IED es importante para el desarrollo económico de dicha región, pero como se comentó, requiere de políticas concretas y acciones coordinadas entre los actores principales. Es necesario fortalecer las redes de cooperación entre empresas, mejorar la formación de capital humano y desarrollar estrategias y planes regionales con la participación de diversos actores interesados en fortalecer el desarrollo económico de la región. Finalmente, se requiere un enfoque integral que aborde las desigualdades y que promueva la inversión para así poder lograr un desarrollo sostenible y equitativo en todo el país.

2. Contexto, alcance y enfoque

2.1 Contexto general

Los procesos de desarrollo no se han dado de forma uniforme en los territorios de los países a través de la historia. Por el contrario, debido a ciertas características se han podido apreciar procesos de desarrollo heterogéneo y disímil en las regiones (Venacio, 2010). Esta situación ha llevado en el ámbito mundial a diversos abordajes teóricos de la problemática de la desigualdad del desarrollo en el territorio y de cómo analizar la economía desde una perspectiva espacial.

Por otra parte, se ha generado un importante interés por comprender y crear las condiciones propicias para que se dé el desarrollo en ciertos territorios; buscando recrear las condiciones por medio de la adopción de políticas públicas e inversiones privadas. No obstante, un número importante de las características que le son favorables obedecen a la evolución espontánea, según los contextos históricos, geográficos y aspectos sociales o políticos (Galletto y Boix, 2014).

En el caso de Costa Rica, desde la integración del país al mercado mundial por medio del café, se crearon las condiciones para que, en las áreas centrales del país, donde se ubican las cabeceras de las provincias de San José, Cartago, Heredia y Alajuela, el proceso de desarrollo fuera mayor. Las políticas públicas y el desarrollo institucional centralista promovieron el proceso de concentración y ventajas en diferentes ámbitos en lo que hoy es la GAM. En este sentido, la dinámica económica, el grado de especialización, la calidad de la salud, la educación e indicadores que miden el grado de desarrollo del territorio muestran un desbalance de la GAM con los otros territorios del país, como se verá en el estudio. De tal forma, para Costa Rica es fundamental diseñar, promover y lograr un desarrollo equitativo en su territorio. La heterogeneidad existente no permite lograr mejores grados de desarrollo y genera desigualdades que no deben tomarse como dadas, si no que deben implementarse acciones de política pública en todos los ámbitos.

La inversión en el territorio nacional es disímil, concentrada en la GAM y de no existir políticas públicas, acciones del sector privado y organizaciones sociales entre otros actores, será difícil cambiar la dinámica económica del país. La inversión nacional con encadenamientos productivos propia de las MIPYMES, son parte del modelo ideal que se ha tenido. No obstante, este proceso es lento y difícil, por lo que el país ha buscado impulsar la IED a través del RZF; las cuales no necesariamente son el modelo ideal de desarrollo. Sin embargo, la llegada de recursos externos puede modificar las condiciones socioeconómicas de territorios que tienen desempleo, falta de opciones productivas y laborales que, por lo general, está siendo expulsada a la GAM, como migrantes dentro de su propio país.

2.2 Alcance y enfoque metodológico

Se analiza los factores que, según la literatura, actores nacionales y regionales, debe de contener el desarrollo de un territorio fuera de la GAM y específicamente la RHN en su área centrifuga Ciudad Quesada del cantón de San Carlos y cantones aledaños con vinculaciones socioeconómicas. Para realizar este estudio mixto de tipo descriptivo se analizó literatura relacionada con la temática, se usaron fuentes secundarias nacionales relacionadas como la inversión, el empleo y la producción, así como, información relacionada con aspectos sociales, de educación y salud. Unido a ello, se realizaron encuestas y entrevistas a profundidad a actores regionales y expertos de la temática. En este sentido, fueron de utilidad el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Competitividad (IC).

Existen diferentes enfoques teóricos para abordar el problema del desarrollo en el territorio. Resulta difícil establecer para cada contexto territorial el modelo apropiado para lograr un cambio significativo que mejore el bienestar socioeconómico y ambiental en un espacio geográfico. Por ello, en este estudio no se asume un enfoque teórico particular, lo que se hace es integrar y considerar los diferentes aspectos comunes para construir un marco de referencia a través del cual, se pretende de forma preliminar contestar las siguientes preguntas:

- * ¿Es posible aplicar el RZF para fomentar el desarrollo económico en regiones fuera del GAM en Costa Rica?
- * ¿Cumple la zona norte en el área de influencia del cantón de San Carlos con las condiciones necesarias para establecer un RZF exitosa que propicie el desarrollo de la región?
- * ¿Es el RZF la mejor opción, una opción o la única opción para el desarrollo de las zonas fuera de la GAM?

3. Factores del desarrollo en el territorio y la IED en Costa Rica

3.1 Identificación de los factores determinantes para el desarrollo territorial

Examinar cómo y por qué se desarrolla una región es de interés, ya que permite comprender las razones por las cuales ocurre en un lugar y no en otro. De tal forma, se plantea la necesidad de identificar las variables que dan inicio al proceso de transformación que configura un espacio hacia el desarrollo. Esto permite diseñar y aplicar políticas públicas; induciendo a través de ellas, una transformación exitosa del espacio geográfico que se pueda afectar positivamente, sin esperar que de forma automática por la lógica del mercado se llegue a dar.

En algunos abordajes teóricos, el surgimiento de territorios desarrollados no plantea de forma precisa los elementos que permitieron el proceso de transformación. Limitaciones del enfoque o bien, falta de claridad del génesis del proceso transformacional son parte de la explicación. Boisier (1988), referente a las regiones como espacios socialmente construidos indica que:

Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y actores pasivos, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.

No siempre resulta claro identificar los elementos explicativos por los cuales una región tiene determinadas características, habilidades, usos y costumbres. Al inicio, los aspectos diferenciadores pueden dar lugar a una microempresa artesanal, seguida de una pequeña empresa, y eventualmente a grupos empresariales que podrían convertirse en un conglomerado o incluso la llegada de una empresa transnacional que redefina el panorama socioeconómico, la escala, las inversiones y las relaciones de producción y comercialización (Venacio, 2010). En este sentido, el desarrollo económico en un territorio requiere del fortalecimiento y la especialización de una red de empresas locales de diferente tamaño. Unido a ello es altamente conveniente la existencia de un entorno social e institucional favorable, que estimule el desarrollo de ventajas competitivas en el territorio (Carreto, 2013).

Ha podido verse además una evolución de los distritos industriales (DI) como puntos de referencia de éxito hacia distritos tecnológicos (DT), lo cual ha implicado una deslocalización y nuevos ganadores y perdedores territoriales y nacionales en el ámbito mundial (López et al., 2008)

En los factores identificados en la literatura para el desarrollo territorial a partir de las inversiones exógenas desde el espacio local, Albors y Molina (2001), Venacio (2010), Carreto (2013) y el Banco Mundial (2017) establecen:

1. Localización de empresas en un territorio, fomentando vínculos mediante redes formales e informales de cooperación que faciliten el intercambio de conocimientos, la prestación de servicios y la producción de bienes.
2. Creación de condiciones que permitan contar con mano de obra calificada y suficiente, en un ambiente de innovación y excelencia técnica y profesional; estableciendo condiciones favorables para la transferencia tecnológica.
3. Desarrollo institucional que favorezca la implementación de programas y proyectos público-privados, así como fortalecer las capacidades de organización en todos los niveles (empresa, entre empresas, cámaras empresariales y gobierno, sociedad civil y diferentes agentes públicos y privados) para dar solución a los problemas y generar bienes públicos.

4. Fomentar una participación social activa y organizada, desarrollando acciones que impulsen las empresas, especialmente MYPIMES, con encadenamientos productivos hacia atrás y adelante, y establecer reglas claras y estables con regulaciones necesarias, simples y sin burocracia.

5. Mantener la estabilidad política, macroeconómica y social que brinde seguridad a los inversores y establecer condiciones fiscales competitivas.

6. Desarrollar una infraestructura económica que permita la eficiencia y eficacia en todos los procesos productivos, así como establecer una política comercial y de atracción de inversiones consistente, estable y creativa.

3.2 Inversión Extranjera Directa (IED) y Régimen Zonas Francas (RZF) en Costa Rica

Tal como lo establece la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023), durante los últimos quince años, Costa Rica ha sido receptor de IED, con el sector servicios absorbiendo el 53.45% y el sector manufacturero el 43.23%. En este sentido, en promedio la IED en Costa Rica creció 21% en los últimos quince años, con una tasa de crecimiento anual promedio del 1.42%. No obstante, las inversiones en recursos naturales han representado el 1.93%; contrario a lo que ocurre en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, cuyo sector tiene un porcentaje mayor. De tal forma, es importante analizar los resultados de este periodo ya que los datos anuales son variables, propios de coyunturas, salidas y entradas de empresas. El cuadro nos permite ver el resultado final de un periodo de transformación de la estructura productiva ligada al RZF y al mercado mundial de parte de Costa Rica.

La concentración de inversiones en el sector servicios es un aspecto relevante de la economía costarricense, con diferentes implicaciones en los demás sectores. El primero es el sector laboral, en donde la demanda y la oferta laboral deben acoplarse; es decir, la oferta adecuarse a la demanda. Así mismo, dado el aumento de la dinámica y el peso relativo del sector servicios, la demanda de electricidad a tendido a disminuir las tasas anuales de crecimiento. Sin embargo, es relevante considerar que las exigencias de internet son cada vez mayores.

Por su parte, el sector manufacturero recibe importante inversión, pero en su mayoría dirigida a mercados externos. La industria local surgida en el modelo de Industrialización por sustitución de importaciones (ISI), se mantiene con tasas bajas de crecimiento junto con el sector agropecuario tradicional; formando parte de lo que se ha denominado “vieja economía”. Es decir, sectores que deben de asumir los costos fiscales dada las exoneraciones del RZF. Lo anterior forma parte de las transformaciones estructurales de la economía costarricense.

Dado el bajo crecimiento y la ausencia de una política pública industrial en los sectores productivos tradicionales de Costa Rica, las zonas francas se han convertido en una fuente de empleo para el país. Según datos de Asociación de Zonas Francas de las Américas (AZFA, 2020), a julio del 2020 Costa Rica, República Dominicana y Honduras generaron 45% de empleo directo en el RZF. Por su parte, Costa Rica generó 115.000 empleos a través de este, mientras que República Dominicana lideró con la creación de 172.000 empleos.

Con respecto a las exportaciones, el mayor exportador a julio del 2020 fue Puerto Rico con 7.000

millones de dólares, mientras que Costa Rica fue el tercero con 6.230 millones de dólares, seguido de Uruguay con 5.091 millones de dólares. Destaca el caso de Uruguay que emplea 15.000 trabajadores directos, pero es el cuarto país en términos de exportaciones. Así mismo, es relevante destacar que Costa Rica es el país en donde las zonas francas tienen mayor aporte al Producto Interno Bruto (PIB), siendo 7.9%, seguido de República Dominicana con 6.4% y Panamá 5.4% (AZFA, 2020). Según datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR, 2023), en promedio las exportaciones del país entre 2020 y agosto 2023 crecieron 15.74%; de las cuales, el 51.28% corresponde a RZF, 34.37% al régimen definitivo y 1.26% a perfeccionamiento activo según clasificación por régimen y mes. Al año 2020 la participación de las RZF era de 47% y al año 2022 resultó ser 53.55%.

Según la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER, 2019), por cada dólar de impuesto no percibido, el régimen generó \$2.5. Eso significaría \$4.7 millones que representan el 7.9% del PIB. Adicionalmente se evidenció:

- A. Empleo de calidad.
- B. Empleo a mayor proporción de mujeres.
- C. Transferencia de conocimiento y desarrollo de capacidad técnica.
- D. Esfuerzo para que la cadena de suministro contribuya a la sostenibilidad.
- E. Aplicación de tecnología de la información para la eficiencia y sostenibilidad.
- F. Uso de tecnologías y accesibilidad al empleo en diferentes zonas del país.

Carlos Wong, presidente de AZOFRAS, resalta varios elementos que son importantes de mencionar. En este sentido, destaca el interés de lograr los objetivos del desarrollo sostenible a partir del aporte de las RZF en sus dimensiones sociales, ambientales y económicas y el énfasis puesto en la innovación, el talento humano y la sostenibilidad como pilares para el desarrollo integral, sostenible y competitivo (Wong, 2024). Estos resultan ser aspectos propios de la agenda costarricense reiterada en diferentes propuestas de política nacional; pocas veces concretada en acciones, pero que resultan ser aspectos diferenciadores positivos de este sector.

Según un estudio realizado por la Academia Centroamericana, el RZF representó un aporte mayoritario de IED en Costa Rica para el 2022, alcanzando un 95%. En promedio, entre 2018 y 2022, este sector representó el 91.8% de la IED. Esto plantea un factor positivo para este régimen, pero a la vez una estrategia concentrada y una incapacidad del país de propiciar otra estrategia de desarrollo desde adentro, con y para sus territorios, en especial fuera de la GAM.

El estudio del Banco Mundial (2017) hace referencia a que, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los siguientes factores tienden a influir en las decisiones de inversión:

- a. El tamaño del mercado y niveles de ingreso del consumidor;
- b. Las destrezas de los trabajadores;
- c. La infraestructura y otros recursos que aumentan la eficiencia;
- d. La política comercial del país; y
- e. La estabilidad política y macroeconómica del lugar anfitrión.

La aplicación de políticas fiscales de exoneración no son parte de los factores esenciales y sucede por contar con un clima apropiado de inversión, innovación y aprendizaje, junto con la infraestructura y dotación de recursos. En este sentido, se plantean las siguientes críticas al RZF como estrategia de crecimiento:

- a. Se debe reducir el excesivo uso de exoneraciones para atraer IED, ya que es insostenible si la economía tradicional no crece lo suficiente y el RZF aumenta su participación relativa.
- b. Los encadenamientos productivos pese a que se han mejorado, siguen siendo bajos, no estimulando lo suficiente la economía nacional.
- c. Revisar la Ley N° 22.607 es crucial, ya que estimula la expansión del RZF fuera de la GAM y podría fomentar la competencia desleal al permitir que empresas ya establecidas se trasladen a este régimen. Además, el bajo monto mínimo para establecerse en el RZF (150,000 dólares) y la falta de condiciones suficientes para promover el desarrollo territorial podría tener un impacto negativo en los negocios locales.
- d. El monto de exportaciones está sobrevalorado, pues el valor añadido local es bajo. En este sentido, la mayoría del valor de las exportaciones corresponde a importaciones de las empresas transnacionales.
- e. Los procesos de creación de conocimientos y habilidades de la mano de obra nacional son limitados y generalmente están controlados por las transnacionales sin propiciar el derrame de capacidades técnicas.
- f. El hecho de que las empresas agropecuarias extensivas, de baja calificación de mano obra, contaminantes y escaso valor añadido estén bajo el RZF, es un retrato de un camino abusivo, sin criterios técnicos y de interés nacional.

En general, el RZF debe verse como una alternativa que busca subsanar las carencias y limitaciones. De tal forma, las estrategias del RZF no han sido deficientes; sin embargo, ha habido una carencia de políticas públicas discrecionales y con visión de largo plazo para que el país pueda desarrollar su sistema productivo; con el fin de hacerlo competitivo y generar mayor bienestar. Unido a ello el uso indiscriminado del RZF ha llevado a que se establezcan empresas nacionales existentes, perdiéndose todo el sentido de propiciar a través de éste la llegada de capitales frescos en sectores nuevos e innovadores.

Resulta lamentable que la Ley N° 22.607 tienda a flexibilizar los requisitos y eliminar los criterios que han sido básicos en Costa Rica para filtrar y seleccionar los estímulos que se le brinda a la IED en el RZF. La Red Nacional de desarrollo local, apoyó esta ley indicando que era fundamental para promover el desarrollo fuera de la GAM; integrando nuevas actividades a los beneficios y logrando encadenamientos, participación fuerte de instituciones públicas y tarifas eficientes para los territorios. Esta posición expresa el interés de los actores que ven el RZF como la opción para el crecimiento del país (RNADL, 2022).

4. Opciones de inversiones para propiciar

desarrollo en la RHN

4.1 Rasgos esenciales socioeconómicos

Según ha indicado el MIDEPLAN (2014), la RHN requiere un plan de desarrollo regional. De tal forma, el ministerio indicó que:

En la región el nivel de inversión en capital es bajo, se debe entre otros aspectos a la inexistencia de políticas públicas de promoción económica o bien a la claridad insuficiente de las que existen; a la exigua capacitación que se ofrece para la mejora continua de los procesos productivos, y aunado a ello el desconocimiento del potencial económico de la región, que limita su aprovechamiento y compromete el futuro del territorio. (p. 21)

Dentro de los rasgos estructurales de la RHN indicados por MIDEPLAN (2014) y los indicadores analizados se puede indicar que:

- a. El desarrollo social es bajo y heterogéneo. No obstante, se tienen distritos con un alto nivel de desarrollo.
- b. San Carlos ocupa un buen lugar en el IC. Los demás cantones se ubican en niveles bajos en el ámbito nacional. Para elaborar el índice se tuvo en cuenta: infraestructura, clima empresarial, económico, gobierno, laboral, capacidad de innovación y calidad de vida.
- c. La Población Económicamente Activa (PEA) está ocupada por actividades primarias y de baja calificación.
- d. Hay una tendencia a disminución de lluvias y aumento leve de la temperatura.
- e. Es una región de alto potencial en biodiversidad y productividad.
- f. Hay treinta instituciones públicas; algunas con subsedes en varios cantones.
- g. La banca nacional está presente con el Banco Nacional, el Banco de Costa Rica y el Banco Popular.
- h. El sistema cooperativo ejerce una influencia económica y social en la región, especialmente en actividades económicas como: distribución y producción de energía eléctrica, artesanías, producción e industrialización agropecuaria, panadería, transportes, industria cárnica, servicios turísticos y financieros.
- i. La oferta universitaria está representada por universidades tanto públicas como privadas, las cuales han aumentado su presencia en la región. Sin embargo, un análisis realizado indica que existe un desacoplamiento entre la oferta educativa y las necesidades específicas de la región.
- j. Las exportaciones bajo el RZF son bajas, ya que, la producción en su mayoría no tiene ningún atributo para contar con este incentivo.

k. El 95.4% de las empresas son MIPYMES, pero generan únicamente el 14.2% de los empleos en la región.

l. El 68% de las empresas no están afiliadas a ninguna organización de segundo grado.

La siguiente tabla muestra dos índices relevantes: el IDH y el IC. Ambos integran dimensiones, aspectos y factores sustantivos para efectos de análisis del territorio y de la IED del mismo.

Tabla 1.

Índice de Desarrollo Humano e Índice de Competitividad en los cantones de la RHN, Costa Rica

| Cantón | Índice de Competitividad (1) | | | Índice Desarrollo Humano (2) | |
|------------|------------------------------|-------|-------|------------------------------|--------------|
| | Posición | Valor | Valor | Posición | Calificación |
| San Carlos | 17 | 60.7 | 0.765 | 28 | Alto |
| Sarapiquí | 65 | 49 | 0.688 | 66 | Medio |
| Upala | 75 | 45.7 | 0.678 | 72 | Medio |
| Los Chiles | 81 | 41.0 | 0.640 | 77 | Medio |
| Guatuso | 70 | 49.7 | 0.706 | 53 | Alto |
| Río Cuarto | 60 | 49.7 | 0.732 | 43 | Alto |
| Mejor | 1 | 68.2 | 0.871 | | |
| Peor | 82 | 39.2 | 0.579 | | |

Nota. Elaboración propia con datos de la Universidad de Costa Rica, 2023.

El cantón de la RHN con el mayor IC es San Carlos; ocupando la posición diecisiete de los ochenta y dos cantones del país. En contraste, el cantón con la calificación más baja es Los Chiles, obteniendo un puntaje de 41 y ocupando así la posición ochenta y uno. Es decir, solo existe un cantón con calificación menor, Talamanca. Por su parte, Upala ocupa la posición setenta y cinco y Guatuso la setenta, características de zonas fronterizas y sujetas a migración. Así mismo, Río Cuarto y Sarapiquí evidencian una baja calificación.

En cuanto al IDH, tres cantones presentan una calificación alta y otros tres una media. Este resultado se atribuye al accionar de las políticas públicas en el ámbito de la salud, educación e infraestructura, ya que estos cantones exhiben un bajo PIB per cápita, así como falta de competitividad y productividad. Esto sugiere una relación compleja entre los indicadores; por ejemplo, el cantón de Guatuso muestra un alto IDH, pero un bajo IC.

Costa Rica muestra una concentración de la producción en el área central del país. Según datos del BCCR (2023), la Región Central acapara el 77.4% del PIB por agregación de los cantones específicos; la RHN es la tercera en importancia con 5.5%; siendo la segunda la Chorotega con 5.6%. En este sentido, es relevante considerar que la desigualdad en la producción determina las opciones de empleo, la presión sobre servicios públicos, la contaminación, la infraestructura vial, entre otras actividades económicas, sociales, culturales y educativas.

En general, el país enfrenta el desafío de mejorar la distribución espacial de las actividades económicas. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2023), al primer trimestre del 2023 la RHN tuvo una ocupación de 49% y una tasa de desempleo de 9.1%. Esta cifra resultó menor a la evidenciada en la Región Central de planificación, que fue de 11%. Sin embargo, en la RHN la

ocupación se concentra en el sector primario y con bajos requisitos educativos y técnicos. En este sentido, las zonas francas representan una posibilidad viable, de alto impacto y relativa rapidez ante la problemática expuesta.

4.2 La IED en la RHN

La IED es un factor dinamizador de la economía y propicia, bajo ciertas condiciones, el desarrollo de una región. Para ello, se deben definir los criterios, analizar las prácticas, así como valorar desde el costo y beneficio las actividades que se deben promover, apoyar y beneficiar. No obstante, una apertura irrestricta puede generar efectos nocivos para cualquier territorio. En este sentido, el análisis teórico plantea condiciones necesarias para propiciar el desarrollo de actividades económicas competitivas y con efectos positivos sobre la sociedad; un conjunto de criterios, condiciones y acciones que se repasaron en secciones anteriores. En los siguientes apartados, se analizará la medida en que la RHN es capaz de generar inversiones en el territorio para fomentar el desarrollo regional.

Un primer aspecto visto internacionalmente es el desarrollo de redes de cooperación y provisión de empresas de diferentes sectores o de uno en particular. En este caso las características y la cantidad de empresas presentes en la RHN podrían limitar las inversiones, lo cual hace necesario establecer acciones de política con actores públicos y privados locales para mejorar las condiciones iniciales. Se deberá hacer un inventario y análisis de las organizaciones, sus redes de cooperación y las opciones que se pueden plantear para la RHN de Costa Rica.

La existencia de una cultura de trabajo de calidad y de formación suficiente en un entorno propicio para el desarrollo tecnológico y la innovación, son factores básicos para el desarrollo de territorios capaces de propiciar inversiones. En este sentido, la RHN muestra en la zona de influencia de Ciudad Quesada condiciones con potencialidad para el desarrollo. Las organizaciones han impulsado acciones que fomentan un ambiente propicio para las inversiones. De manera que, ya existen empresas establecidas en el RZF, como se analiza a continuación.

Para efectos de análisis, se hizo una revisión de las empresas que según PROCOMER se encuentran en el RZF en la provincia de Alajuela; esto con el fin de identificar las que se ubican en la RHN. De un total de veintidós empresas que se encuentran en la RHN, diecisiete tienen como actividad la agroindustria de frutas y verduras. Por su parte, dos empresas adscritas al RZF presentan como actividad principal la programación informática, tecnologías de información y asesoría administrativa. Otra se especializa en la elaboración con madera y materiales biodegradables, mientras que otra más está involucrada en la fabricación de tablillas, molduras, pisos, perfiles y otros productos de plástico. Además, se encontró una empresa dedicada al transporte y logística (PROCOMER, 2023).

Se ha evidenciado una falta de políticas orientadas al desarrollo industrial, competitivo, agropecuario y agroindustrial. Estas limitaciones han persistido a lo largo de varias décadas bajo distintos gobiernos. Es relevante destacar que la RHN es extensa y comprende cantones fronterizos. No obstante, las iniciativas y las inversiones se concentran en un área reducida que cuenta con una red de servicios de calidad e interconexión hacia destinos estratégicos.

En la zona de influencia de Ciudad Quesada existe una red de infraestructura eléctrica robusta, fibra óptica y otros servicios de infocomunicación. Además, se aprecia una cobertura y seguridad de suministro eléctrico, debido al lugar donde se ubican las redes de transmisión, las plantas de generación y las redes eléctricas desarrolladas en la zona. Por su parte, la prestación de servicios

de infocomunicación de alta calidad es un factor competitivo que es atendido por la Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos (COOPELESCA R.L.)

El haber completado hace unos años la carretera que comunica a la zona norte con los puertos del Atlántico facilita el trasiego de mercancías. La tarea pendiente es la construcción de la carretera a la GAM, que facilitaría la interconexión con el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Esto promovería mayores inversiones con mayores encadenamientos y fomentaría rápidamente el uso de innovación tecnológica. Estas son las acciones estratégicas en que las organizaciones de la región han estado trabajando (M. Rojas, comunicación personal, 17 de enero, 2024).

4.3 La competitividad en la Región Huetar Norte (RHN):

En el año 2020, la Universidad de Costa Rica (UCR) realizó un estudio de la competitividad del país por cantón. Según ese estudio, San Carlos ocupaba la posición catorce, Los Chiles la setenta y uno, Upala la ochenta, y Guatuso la ochenta y uno. Es relevante mencionar que no se tenía información de Sarapiquí y Río Cuarto en ese momento. En este sentido, en la Tabla 2. se destacan los indicadores de competitividad y desarrollo humano para la RHN en el año 2020.

Tabla 2.

Indicadores de competitividad y desarrollo humano Región Huetar Norte, 2020

| Indicador | Subíndice | San Carlos | Cantón de la RHN | | | | |
|--------------------------|----------------------|------------|------------------|---------|------------|-----------|------------|
| | | | Guatuso | Upala | Los Chiles | Sarapiquí | Río Cuarto |
| Población | 2020 | 494539 | 37360 | 112184 | 52131 | 52131 | nd |
| | | 6905.15 | 2164.53 | 4751.32 | 2629.88 | 2629.88 | nd |
| | | 0.765 | 0.706 | 0.678 | 0.640 | 0.688 | 0.732 |
| | | 0.723 | 0.651 | 0.626 | 0.612 | 0.648 | 0.710 |
| Índice de Competitividad | Posición General | 14 | 81 | 80 | 71 | nd | nd |
| | Económico | 23 | 80 | 69 | 71 | nd | nd |
| | Infraestructura | 43 | 78 | 70 | 77 | nd | nd |
| | Clima laboral | 10 | 81 | 80 | 73 | nd | nd |
| | Gobierno | 18 | 31 | 67 | 11 | nd | nd |
| | Clima Empresarial | 15 | 72 | 78 | 60 | nd | nd |
| | Capacidad innovadora | 57 | 81 | 68 | 73 | nd | nd |
| | Calidad de vida | 12 | 58 | 36 | 38 | nd | nd |

Nota. Elaboración propia con datos de la Universidad de Costa Rica, 2023.

Según información del Consejo de Promoción de la Competitividad (CPC, 2023), se analizará la situación de la RHN en los diferentes componentes del índice.

1. Pilar instituciones

En este aspecto el cantón de San Carlos ocupa el quinto lugar en el ámbito nacional. Esto se debe principalmente al desempeño de la municipalidad, así como al compromiso con la sostenibilidad y la seguridad. El cantón de Guatuso ocupa el lugar treinta y ocho a nivel nacional y el segundo de la RHN. Por su parte, el cantón de Upala ocupa el lugar setenta y cinco de los ochenta y dos cantones; mostrando deficiencias en los demás componentes del pilar Instituciones. Los demás cantones muestran calificaciones bajas, ubicándose en posiciones arriba de sesenta y seis.

2. Pilar Infraestructura

En el pilar de infraestructura, de forma similar al mencionado anteriormente, el cantón de San Carlos se sitúa en la posición diecisiete con una calificación de 68.2 en el IC. A este le sigue en la posición cincuenta y siete y con una calificación de 56.7 el cantón de Sarapiquí. En contraste, el cantón de Los Chiles es el peor calificado; ocupando la posición ochenta. Los restantes cantones de la RHN presentan posiciones desde sesenta y cinco hacia arriba.

3. Adopción tecnología de la información y comunicación

Este pilar es relevante en la dinámica actual; generando brechas digitales en los territorios. No obstante, generalmente se presenta un círculo vicioso con las poblaciones que requieren buenas condiciones de conectividad y formación. Ejemplificando lo anterior, los cantones de la RHN se ubican en posiciones por debajo de la media nacional. El cantón de San Carlos evidencia una calificación de 54.4, seguido por Sarapiquí con 52.1. No obstante, el resto de los cantones presentan posiciones menos favorables, situándose Upala en la posición setenta y seis, Los Chiles en la ochenta, Guatuso en la ochenta y uno, y Río Cuarto en la ochenta y dos. En general, hay un amplio trabajo para lograr el cierre de la brecha digital medido por este pilar en la RHN.

4. Pilar salud

El pilar de Salud es quizás el único que tiene un patrón distinto en la RHN. Las acciones de las instituciones de salud nacional, así como las políticas de largo plazo consistentes y generalizadas, han permitido romper el círculo vicioso. En este sentido, este indicador ha permitido creer que es posible propiciar el bienestar y el desarrollo en todas las regiones del territorio nacional.

5. Pilar habilidades y competencias

En el pilar de habilidades y competencias, San Carlos presenta una calificación de 48.2 y ocupa la posición treinta y dos. Los cantones restantes de la RHN se ubican en posiciones que van de la sesenta y siete (Río Cuarto) a la ochenta y dos (Los Chiles). Ante ello, se requiere de una consistente inversión educativa, acuerdos institucionales y el manejo de la población migrante que afecte de manera significativa y positiva la dinámica de la zona.

6. Dinamismo de mercado

San Carlos ocupa la posición ocho, con un dinamismo muy alto en el mercado. A este cantón le siguen Río Cuarto en el puesto treinta y Sarapiquí, con una calificación intermedia, ubicado en el lugar cincuenta y nueve. El resto de los cantones se ubican por encima de la posición setenta; mostrando un bajo dinamismo económico, como concuerda con los datos del PIB por cantón del BCCR.

El gobierno de la República creó el Consejo Presidencial de IED fuera de la GAM, dirigido por el presidente y con la participación de ministerios e instituciones públicas. Dentro de los objetivos establecidos están: identificar y analizar obstáculos de cara a la fluida atracción de IED en las regiones, propiciar un clima de negocios favorable a través del abordaje de retos como la inversión en infraestructura física y digital, la simplificación de trámites, la generación de talento humano acorde a las demandas del mercado, entre otros (PROCOMER, 2023).

La necesidad de articulación institucional, la ejecución en tiempos razonables y la integración de esfuerzos es básico para el desarrollo en los territorios, como ha sido indicado reiteradamente por los dirigentes regionales. En este sentido, Wong (2024) menciona que la ley que promueve el RZF fuera de la GAM ha ido dando resultados; indicando el ejemplo de las transformaciones que se están dando entre Grecia y San Ramón. Reconoce, sin embargo, que es complejo establecer zonas francas en otras regiones del país; pues, la zona franca en Grecia lo que hace es ampliar las buenas condiciones de la GAM hacia el occidente. Es decir, el reto se centra en establecer otros territorios con esos atributos.

4.4 Consultas sobre posibilidades de desarrollo RZF en la RHN

Se preparó y aplicó un cuestionario a profesionales que por su experiencia y formación tuvieron criterios generales para priorizar factores e identificar aspectos necesarios para el desarrollo de la región mediante la IED. De las personas que respondieron, el 23.8% eran empresarios, el 19% eran consultores o académicos, el 14.3% eran personas en pro del desarrollo y la inversión, mientras que, el 9.5% eran personas relacionadas con organizaciones del territorio. En este sentido, de las virtudes que los entrevistados indican de forma reiterada de la RHN están:

1. La ubicación geográfica permite conexión con puertos y aeropuertos.
2. Dotación de recursos naturales para la agroindustria y el turismo.
3. Presencia de mano de obra calificada.
4. Estabilidad social, económica y política del país.
5. Disponibilidad de centros educativos; en especial, sedes universitarias.
6. Red de servicios públicos (agua, electricidad, internet) de buena calidad.

Ante la pregunta de, ¿cuáles son los principales obstáculos para el desarrollo de la región? Los entrevistados mencionaron en orden de relevancia los siguientes:

1. Falta de reacción, burocracia e incapacidad de coordinación pública.
2. Limitaciones de infraestructura vial y conexiones, aunado a la brecha digital.
3. Inseguridad ciudadana.
4. Necesidad de mejorar la educación en inglés y en tecnologías.

5. Sesgo anti empresarial y ausencia de espíritu emprendedor.
6. Escaso desarrollo del sector financiero y acceso al crédito.
7. Desigualdad social, problemática de la migración.

Por su parte, respecto a la pregunta de, ¿Cuál debería ser el desarrollo ideal para la región en el mediano y largo plazo? Se preparó la siguiente redacción tratando de mantener los aspectos sustantivos de las propuestas:

Se puede visualizar un desarrollo sostenible basado en la tecnología, conectividad e innovación, con una diversificación de la producción y de alto valor agregado nacional que se realice con la participación de pequeños y medianos productores, mano de obra calificada, dotación de infraestructura de alta calidad, financiamiento apropiado con una fuerte articulación y trabajo de los entes públicos, privados y organizaciones de la sociedad civil, que permitan la competitividad, equidad distributiva territorial y social.

De lo indicado, los entrevistados consideran que las organizaciones deben trabajar en conjunto con una visión de desarrollo promovido por una política pública. En este sentido, se incluyen cámaras empresariales, asociaciones, la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), PROCOMER, las universidades, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), Ministerio de Educación Pública (MEP), Instituto Costarricense de Turismo (ICT), municipalidades, agencias para el desarrollo, banca nacional, cooperativas, entre otras instituciones. Así mismo, las respuestas sobre la relevancia de las instituciones para el bienestar y desarrollo regional son diversas. Una importante función se le da a los ministerios rectores y responsables: MEP, MOPT, Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), COMEX y Ministerio de Seguridad.

Para el desarrollo de la RHN a través de un RZF se plantea la necesidad de desarrollar estrategias y planes regionales con la participación de diversos actores. Esto requiere de bienestar, calidad de vida (buenas condiciones para gerentes y alta administración de las compañías) y desarrollo de infraestructura de alto impacto regional. Destaca la construcción del canal seco, redes de infocomunicaciones y el desarrollo de vial. Esto implica acciones y responsables tales como, el Poder Ejecutivo, las empresas privadas y organizaciones locales. Con base en ello la definición de políticas públicas regionales acordes a las aspiraciones y necesidades de la zona deberán implementarse consistentemente, en el mediano y largo plazo.

El desarrollo de un programa regional de formación y capacitación acorde a las necesidades es un aspecto reiterado. Desde la formación en el ámbito tecnológico, hasta el aprendizaje del inglés son parte de los planteamientos. Unido a ello, se indica la necesidad de profundizar desde los centros de investigación con estudios que promuevan la innovación tecnológica y el desarrollo regional. De forma general, las acciones de política pública, planificación y desarrollo de obras para crear las condiciones le competen al Poder Ejecutivo, crean la sensación de que las iniciativas difícilmente vendrán desde ahí, si no hay una organización en la RHN.

Se da relevancia a las organizaciones nacionales y locales, incluyendo municipalidades y cooperativas que brindan servicios estratégicos, así como a organizaciones sociales que promueven

el desarrollo de las comunidades. Destaca el papel de las universidades públicas como instrumento para formar e investigar en la región. En este sentido, a las personas encuestadas se les preguntó sobre la calificación que les daban a diferentes aspectos de la RHN para el desarrollo de un RZF, obteniendo la mejor calificación el acceso y calidad del internet (4.91), seguido de la cantidad y calidad del recurso humano (4.77). Por otra parte, las normas, reglas y trámites para desarrollar negocios obtuvieron la calificación más baja con 3.45, seguido de cantidad, conectividad y calidad de las vías terrestres con 3.55.

Aunado a lo anterior, los dos aspectos con la calificación más alta fueron la disponibilidad y calidad de la electricidad, así como el acceso y la calidad del internet; ambos servicios públicos estratégicos. Con calificaciones altas se encuentran la cantidad y calidad del recurso humano para el crecimiento de empresas en la región, y la disponibilidad de agua. Los aspectos relacionados con educación primaria y secundaria y de acceso y calidad de formación universitaria resultaron valorados por los entrevistados. Los aspectos con valoraciones bajas son las relacionadas con las organizaciones locales y las normas e instituciones para agilizar los procesos de tramitación, lo que la OCDE asocia a regulación de trámites.

Se consultó además sobre diferentes aspectos de la RHN. En este sentido, el turismo es otra actividad que se considera apropiada para su desarrollo en la RHN, junto con lo que se denomina ciencias de la vida. El entorno y las características ambientales de la región plantean factores potenciales clave en estas áreas de desarrollo empresarial. Los entrevistados indicaron que la agroindustria es la mejor opción de inversión (4.17), seguido de las ciencias de la vida y el turismo para el desarrollo de la IED en la RHN (4). Salud y bienestar son las más bajas en calificación (3), según la encuesta realizada.

La actividad que se considera de mayor oportunidad para la IED o el RZF, es la agroindustria. En este sentido, la Agencia para el Desarrollo ha promovido un centro de procesamiento agroindustrial para diferentes escalas de empresas y emprendimientos. No obstante, la burocracia y falta de efectividad en el sector público han retrasado y limitado esta iniciativa. Debido a esto, algunos empresarios privados han optado por avanzar de forma independiente, como señaló M. Rojas (comunicación personal, 17 de enero del 2024).

Además, se consultó sobre los aspectos clave de inversión; con el fin de comparar la valoración de la RHN y la GAM. La calificación menor la obtuvo el factor “Una participación social activa, organizado desde abajo”; siendo de 2.67 para la RHN y 3 para la GAM. En este sentido, en los cuatro primeros factores se aprecia una significativa desventaja de la RHN con respecto a la GAM, como se aprecia en la tabla 3. Los factores trece y catorce relacionados con instancias de formación e instituciones, muestran diferencias relevantes a favor de la GAM; evidenciando las brechas necesarias de trabajar con acciones de política pública y cooperación.

La tabla 3. muestra de forma general las brechas presentes entre la GAM y la RHN. Las recomendaciones que se plantean al final de este artículo pretenden cerrar estas brechas, lo cual requiere de acciones de política pública claras y efectivas, el apoyo del sector empresarial, el trabajo y empeño de la sociedad civil y la participación de los entes públicos nacionales y locales.

Tabla 3.

Valoración de aspectos claves para la inversión en el GAM y en la RHN

| ASPECTO O FACTOR | GAM | RHN |
|--|------|------|
| Localización de empresas en un territorio con vínculos que crean un ambiente favorable para las empresas por las redes de relaciones positivas que se dan | 4,17 | 3,00 |
| Condiciones que permitan contar con un capital humano calificado, suficiente, en un ambiente de innovación y excelencia técnica y profesional, así como centros educativos de alta formación académica y accesibles a la demanda laboral | 4,50 | 3,00 |
| Un ambiente y redes de cooperación de diferente tipo, en especial para el conocimiento, la prestación de servicios y bienes, a nivel nacional y regional | 4,00 | 3,17 |
| Condiciones favorables para la transferencia tecnológica y la innovación | 4,00 | 3,17 |
| Desarrollo institucional que favorece la implementación de programas y proyectos público-privado que crean bienes públicos | 3,33 | 3,17 |
| Capacidades de organización eficiente y eficaz en todos los niveles para dar solución a los problemas y generar bienes públicos. | 3,83 | 2,83 |
| Participación social activa, organizada desde abajo, procurando y desarrollando acciones tendientes a impulsar las empresas, en especial las MYPIMES | 3,00 | 2,67 |
| Reglas con regulaciones estrictamente necesarias, simples y sin burocracia | 3,67 | 3,33 |
| Estabilidad política, macroeconómica y social que den seguridad a los inversores | 4,00 | 4,00 |
| Una Infraestructura económica que permita la eficiencia y eficacia en todos los procesos productivos y sociales | 3,83 | 3,50 |
| Condiciones fiscales competitivas con países y regiones con similar desarrollo | 3,67 | 3,50 |
| Política comercial y de atracción de inversiones consistente, estable y creativa | 3,67 | 3,50 |
| Vínculo directo entre las formaciones que ofrecen los distintos centros educativos y las necesidades de capital humano en términos de habilidades y aptitudes que demandan las empresas transnacionales (que se desean atraer) | 4,33 | 3,50 |
| Instituciones locales que promuevan el desarrollo de MIPYMES; con el objetivo que estas puedan verse beneficiadas de la llegada de grandes empresas a la zona | 3,50 | 2,83 |

Nota. Elaboración propia basada en una encuesta realizada a expertos.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

La RHN presenta brechas estructurales que dificultan la atracción de IED, siendo crucial para promover el IDH y el IC. En este sentido, el cantón de San Carlos muestra índices favorables en competitividad, desarrollo humano y servicios para el desarrollo. No obstante, la influencia de los cantones fronterizos ligados al sector agropecuario aumenta las limitaciones que se manifiestan en el IC y en menor grado en el IDH. De tal forma, es necesario plantear estrategias que permitan brindar condiciones a partir de la integración a los procesos de desarrollo. Esto se debe a que desarrollar esta basta región resulta complejo; por lo tanto, es recomendable iniciar con un área reducida e ir creando condiciones de manera paulatina.

Es necesario fortalecer el RZF con políticas públicas de mediano y largo plazo. A través de los años, la labor por parte del Poder Ejecutivo ha dependido de la voluntad, el interés y la visión particular, lo cual ha generado que proyectos de alto alcance promovidos por la Agencia para el Desarrollo y diversas organizaciones de la zona, no se lleven a cabo con la oportunidad y efectividad que se requería; generando rezagos a la posible dinamización que se podría dar en la región. Esto plantea la necesidad de elaborar un plan estratégico de desarrollo regional con la participación de todos los sectores; de manera que, los planes nacionales, sectoriales, institucionales, municipales y de las organizaciones regionales y locales participen y se comprometan en la realización de las acciones indicadas en el plan.

Las críticas realizadas al exceso de actividades en el RZF del sector agropecuario de frutas y verduras han sido afectadas por la propuesta planteada desde las organizaciones locales de establecer un centro de procesamiento agroindustrial para diferentes subproductos que daría valor agregado, crearía actividades y dinamizaría la zona. Sin embargo, desde el sector público y sus organizaciones se han tenido cuellos de botella, limitaciones y falta de voluntad para echar a andar iniciativas como esta.

El desarrollo del RZF en la RHN debe obedecer a la consideración de los aspectos positivos que tiene la región. Resulta interesante analizar cómo la carrera de Ingeniería en Computación por parte del Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC), creó la semilla para que en la actualidad existan empresas locales que prestan servicios a nivel internacional. Fue la acción pública en el sector educativo que propició el surgimiento de profesionales que salieran de la zona y luego volvieran con experiencia para desarrollarse en un sector competitivo.

Las conclusiones del Banco Mundial sobre las zonas francas en Chile plantean la pregunta de si la transformación de las regiones depende únicamente del mercado y su dinámica, o si es posible implementar acciones de política pública de gran alcance y a largo plazo para desarrollar condiciones que propicien nuevas opciones transformacionales a las sociedades que desarrollen competitividad y mejoras en el bienestar. Las condiciones previas, las políticas públicas con objetivos claros en el territorio y la participación de la empresa privada y la sociedad es la ruta adecuada para transformar el territorio y propiciar su desarrollo.

Desde hace más de una década se ha planteado la necesidad de llevar a cabo una estrategia regional para promover el desarrollo mediante aspectos como, la necesidad de crear condiciones para la inversión y la competitividad. No obstante, pasan los años y las acciones se realizan de forma lenta, no se realizan o se hacen otras medidas y no las que deberían ser prioritarias. La falta de articulación y trabajo permanente, efectivo y concreto según las prioridades estratégicas por parte de los entes públicos no se ha dado. Ha sido desde la sociedad civil que han buscado crear los mecanismos de coordinación y las acciones que permitan mejorar la infraestructura, conexiones, innovaciones y mejora de los procesos productivos en la región; acercándose y tratando de lograr el apoyo del sector público del país.

5.2 Recomendaciones

Se recomienda la elaboración de un plan de desarrollo para la IED, teniendo como espacio inicial la zona donde actualmente está establecida la zona franca en San Carlos. Este plan debería de contener al menos los siguientes aspectos:

1. Desarrollo de infraestructura terrestre y conectividad con puertos y aeropuertos. Especial relevancia al tren eléctrico de carga.

2. Implementar un programa de formación regional con la integración y planeación conjunta de las universidades públicas, el INA y otros entes privados; que permitan cerrar brechas con la GAM.

3. Fortalecer los mecanismos de gobernanza mediante instancias de coordinación entre entes públicos, agencias de desarrollo, prestadores de servicios públicos y empresariado; con el fin de definir planes, hojas de ruta e implementación de acciones estratégicas.

Fortalecer la gobernanza y la coordinación institucional.

4. Fomento de la participación de la sociedad: Es de suma importancia que las comunidades locales sean parte del proceso de toma de decisiones y que sus necesidades e intereses puedan ser tomados en cuenta. Para ello, se deben establecer mecanismos como los comités de participación.

a) Mejorar la transparencia y rendición de cuentas: Esto para garantizar el buen uso de los recursos públicos.

5. Fomentar la inversión en capital humano. Se precisa de inversiones significativas para ampliar la cobertura educativa desde la educación general básica hasta la educación superior. Especialmente se debe enfocar la oferta educativa a las necesidades del mercado laboral regional y a las demandas del sector productivo. En este sentido, se plantea:

a) Cerrar la brecha de la oferta con la demanda educativa.

b) Desarrollar programas de formación en inglés.

c) Ampliar la oferta de formación en las áreas técnicas y tecnológicas.

d) Subsanar la baja de la demanda de educación universitaria en la región.

6. Mejorar infraestructura y conectividad.

a. Inversión en infraestructura vial: Fundamental el mejoramiento de la red vial para facilitar el traslado de personas y mercancías.

b. Infraestructura tecnológica: Invertir en la expansión de banda ancha y en la implementación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para el mejoramiento de la conectividad.

7. Fomentar la innovación.

a. Crear un ecosistema de innovación, MIPYMES y emprendedores: Se deben establecer espacios y programas que faciliten la colaboración para investigadores, emprendedores, empresas y el sector público para el fomento de este tipo de actividades y el desarrollo de nuevas tecnologías. Además, es relevante fomentar el apoyo financiero, técnico y de capacitación para el desarrollo de MIPYMES.

8. Diversificación de la economía regional.

a. Atracción de inversiones en sectores estratégicos: Atracción de inversiones en sectores con potencial de crecimiento, como el turismo sostenible, agroindustria y tecnologías de la información.

b. Desarrollo de encadenamientos productivos: Se debe fortalecer los vínculos entre las empresas y sectores productivos de la región para crear una economía competitiva.

El desarrollo regional en Costa Rica y en especial en la RHN requiere de un enfoque integral que combine aspectos y acciones en diferentes ámbitos como la gobernanza, educación, infraestructura, innovación, diversificación económica y sostenibilidad. Las recomendaciones anteriormente mencionadas buscan ayudar, contribuir y fortalecer la creación de un marco para el desarrollo de la RHN.

7. Agradecimientos

Un sincero agradecimiento a COOPELESCA R.L. y a Manrique Rojas por su apoyo en la realización de la investigación en donde este artículo es parte.

8. Referencias

- Alarcón, O., y González, H. (2018). *El desarrollo económico local y las teorías de localización. Revisión teórica*. Espacios. <https://www.revistaespacios.com/a18v39n51/a18v39n51p04.pdf>
- Albors, J., y Molina-Morales, F. (2001). *La difusión de la innovación, factor competitivo en redes interorganizativas. El caso de la cerámica valenciana*. https://www.researchgate.net/publication/277273311_La_difusion_de_la_innovacion_factor_competitivo_en_redes_interorganizativas_El_caso_de_la_cer
- Asociación Zonas Francas de las Américas (AZFA). (2020). *Book estadístico de las zonas francas de Costa Rica 2020*. https://www.media.asociacionzonasfrancas.org/media/estadisticas-pais/Costa%20Rica/2020/Book_Est. - Costa_Rica.pdf
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2023). *PIB cantonal para Costa Rica*. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJljoIMDU2ZDNiMjgtNGQ1YS00NjBhLWJIODktY2E4NTkyMjAyZTg0liwidCI6IjYxOGQwYTQ1LTI1YTYtNDYxOC05ZjgwLThmNzBhNDM1ZWU1MiJ9>
- Banco Mundial. (2017). *Chile: Evaluación de las Zonas Francas*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/204581530216027729/pdf/ESP-Reporte-Final-ZFs-Chile.pdf>
- Boisier, S. (1988). *Las regiones como espacios socialmente construidos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/3a97c940-f02a-4467-9c08-f562be06f7fd>
- Carreto, J. (2013). *Marshall y los sistemas productivos locales*. Economía Informa. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185084913713434#:~:text=Los%20llamados%20>

%E2%80%9Cdistritos%20marshalliano

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2023*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48978-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2023>

Consejo para la Promoción de la Competitividad (CPC). (2023). *Conectividad: Puerta al desarrollo y la prosperidad*. <https://icn.cr/wp-content/uploads/2022/11/INFORME-NACIONAL-DE-COMPETITIVIDAD-2022.pdf>

Galletto, V., y Boix, R. (2014). *Distritos industriales, innovación tecnológica y efecto I-distrito: ¿Una cuestión de volumen o de valor?* https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/26740/distritos_galletto_IR_2014_N30.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2023). *Comercio Exterior, Anual 2022*. <https://admin.inec.cr/sites/default/files/2023-03/coCOMEX2022-preliminar.pdf>

López, M., Mas-Verdú, F., y Molina, F. (2008). *Política de innovación y Distritos Industriales: análisis de casos*. Caja Rural de Almería y Málaga, Vol. 13. <http://hdl.handle.net/10261/10766>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2014). *Región Huetar Norte Plan de Desarrollo 2030*. <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/bitstream/handle/123456789/419/DOCPLAN-03081.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER). (2019). *Impacto del Régimen de Zona Franca en Costa Rica, 2014-2018*. <https://www.procomer.com/?s=%E2%80%9CImpacto+del+R%C3%A9gimen+de+Zona+Franca+en+Costa+Rica,+2014-2018%E2%80%9D,+>

Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER). (2023). *Autoridades de Gobierno firman decreto para la creación del Consejo Presidencial de Inversión fuera del Gran Área Metropolitana*. <https://www.procomer.com/noticia/autoridades-de-gobierno-firman-decreto-para-la-creacion-del-consejo-presidencial-de-inversion-fuera-del-gran-area-metropolitana/>

Red Nacional de Agencias de desarrollo local (RNADL). (2022). *Urge aprobación de proyecto para llevar Zonas Francas fuera de la GAM*. <https://delfino.cr/2022/04/red-nacional-de-agencias-de-desarrollo-local-urgen-aprobacion-de-proyecto-para-llevar-zonas-francas-fuera-de-la-gam>

Universidad de Costa Rica (UCR). (2023). *Índice de desarrollo humano cantonal 2023 y el ajuste por el Producto Interno Bruto*. <https://ciodd.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2023/09/Indice-de-Desarrollo-Humano-Cantonal-y-su-Ajustes-por-el-PIB-Ajuste-datos-al-2023.pdf>

Venacio, L. (2010). *Los distritos industriales: Modelo de desarrollo económico local que promueve el capital social*. Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). <https://www.files.ethz.ch/isn/144955/20%20ei.pdf>

Wong, C. (2024). *Cambios para atraer inversión extranjera fuera del GAM ya están dando resultados aseguró Carlos Wong, presidente de Azofras*. La República. <https://www.larepublica.net/noti>

Referencias CRIA.

A continuación, se presentan algunas publicaciones sobre: “Gobernanza multinivel: desarrollo con integración social” tema de objeto del número de esta revista:

De la Torre Sendoya, L. (2020). Contratos plan, pactos territoriales: concertar el desarrollo por contrato. *Territorios*, 43, 1-17. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7385>.

Eizaguirre Anglada, S. (2015). Entidades socialmente creativas en un contexto de gobernanza multinivel. Una comparativa del fomento de la economía solidaria en Barcelona y Bilbao. *Papers. Revista De Sociología*, 101(1), 31-49. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.1796>

Franco, L., Gonçalves, J. D. S. B., Atienza, M. y Barros, P. S. (2023). As redes de atores do Corredor Rodoviário Bioceânico “Mato Grosso do Sul – Portos do Norte do Chile”: diagnóstico e proposta de uma governança multinível. *Interações* (Campo Grande), 24(4), e2444180. <https://www.interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/4180>

Montero López, R. y Pozo Teba, O. (2024). La ECADERT un ejemplo de gobernanza multinivel en el Sistema de la Integración Centroamericana. *Revista De Fomento Social*, (308), 91-118. <https://doi.org/10.32418/rfs.2024.308.5283>

Moreno-Plata, Miguel. 2021. «En Busca De Los Arreglos Institucionales Para Una Nueva Gobernanza Global Ambiental». *Letras Verdes. Revista Latinoamericana De Estudios Socioambientales*, 29, 9-28. <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.29.2021.4554>

Refle, J., Fischer, M., Maggeti, M. (2022). Informal Europeanization processes and domestic governance networks. *European policy analysis*, 1(8), 33–50. doi: 10.1002/epa2.1138

Rivera Mercado, C., Zahn Muñoz, C., Díaz López, G., Gallardo Gallardo, J., Braüning Wistuba, M., & Garrido Álvarez, O. (2024). Gobernanza colaborativa multinivel en territorios que buscan descentralización: una experiencia innovadora para la sostenibilidad en la Región de Los lagos, Chile. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, 22(43). <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.74540>

Rhi-Sausi, J. L., & Oddone, N. (2013). Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina. *Investigación & Desarrollo*, 21(1), 260-285.

Simon, J. (2024). Gobernanza Multinivel y sus desafíos en América Latina. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, 22(43). <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.76890>

Contactos

Costa Rica

Oficinas Centrales
100 metros sur y 75 metros oeste de la heladería
Pops, Curridabat, San José, Costa Rica.
Tel: +(506) 40012985
Whatsapp: +506 86909583

Panamá

Centro de Innovación y Formación ICAP
Ciudad del Saber, Calle Maritza Alabarca, Edificio
153-B, Ciudad de Panamá
Tel: +507 310-1910 / +507 310-1909
Correo electrónico: cifpanama@icap.ac.cr

El Salvador

Final Bulevar Cancillería,
Distrito El Espino, Ciudad Merliot,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Correo electrónico: joseangel.recinos@icap.ac.cr

Nuestras redes sociales

Facebook: ICAP1954

X: [icap_1954](https://twitter.com/icap_1954)

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

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





ICAP

Misión

“Fortalecer las competencias y capacidades de los Estados y las instituciones por medio de su recurso humano, la modernización de las entidades públicas y el apoyo a la integración centroamericana”.

Visión

“Ser la institución del Sistema de la Integración Centroamericana especializada en la gestión pública que genera conocimiento para las organizaciones y fortalece la gerencia de las políticas públicas a nivel local, nacional y regional para avanzar hacia el desarrollo sostenible”.

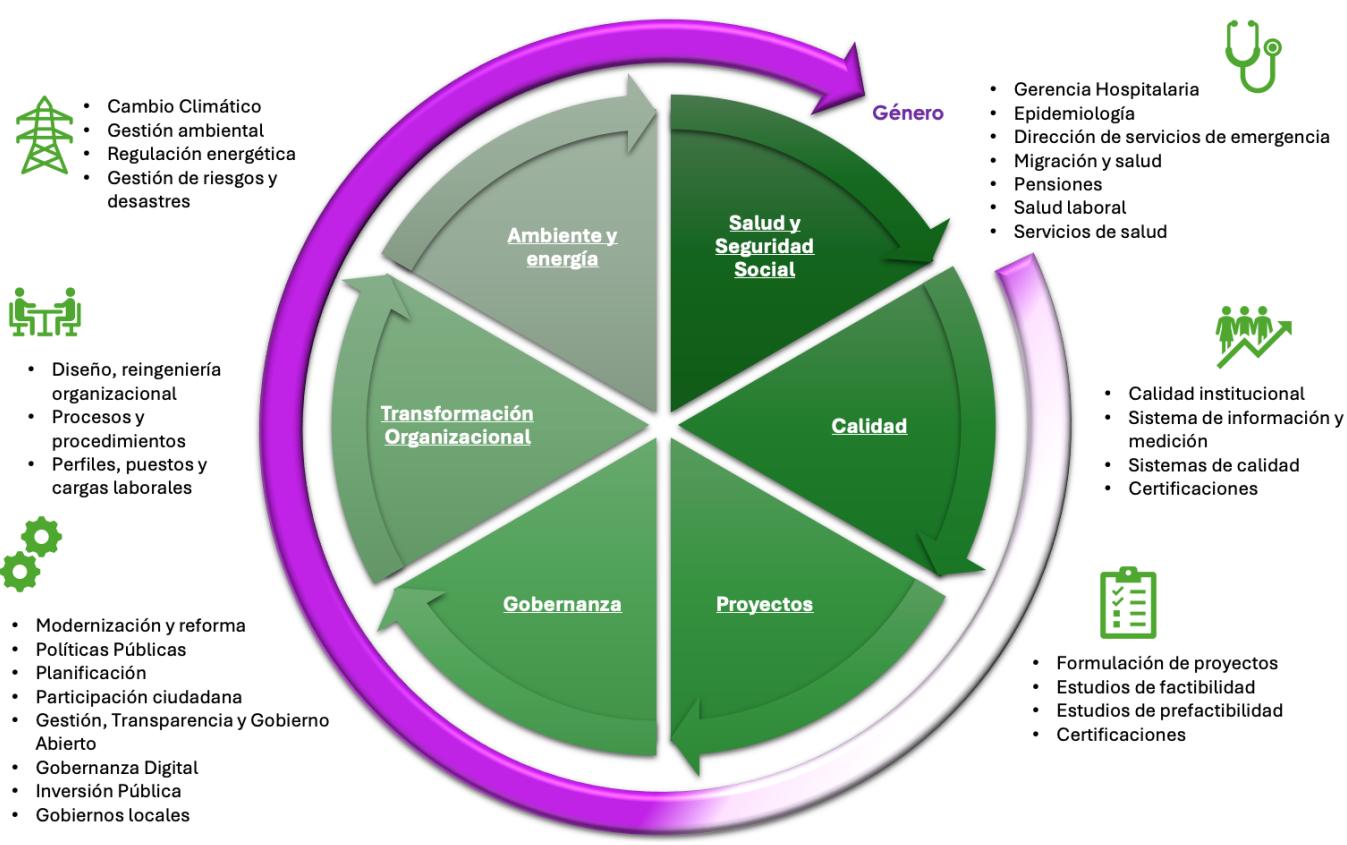
El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) es un organismo internacional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), especializada en administración pública y en apoyar en el fortalecimiento de capacidades en el sector público de los países centroamericanos. Fundado en 1954, el ICAP tiene como objetivo principal promover el desarrollo de una gestión pública eficiente, transparente y orientada al servicio en la región centroamericana.

A través de una amplia gama de programas de formación, asesoría técnica, investigación y cooperación internacional, el ICAP trabaja en colaboración con gobiernos, instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales para abordar los desafíos y oportunidades que enfrenta la administración pública en la región.

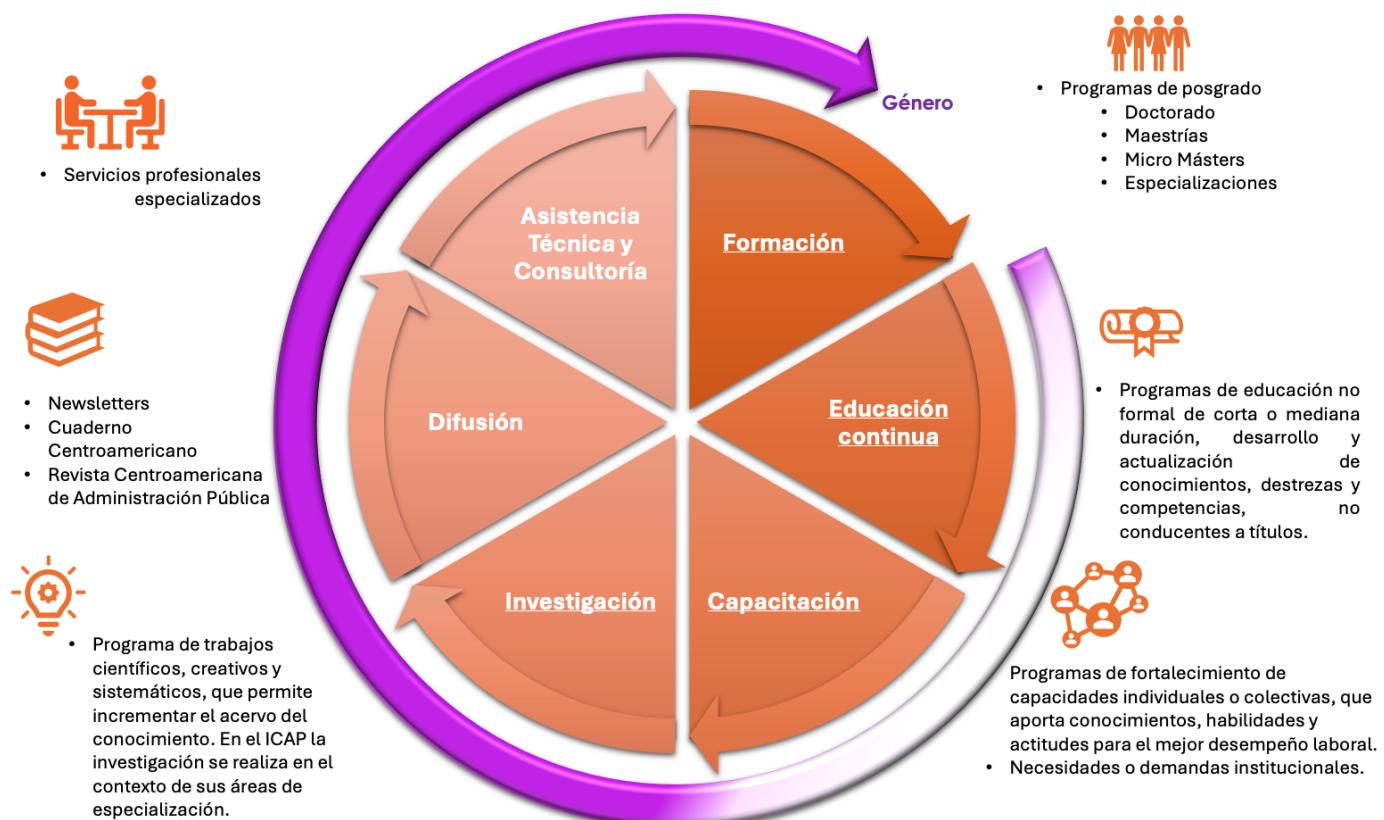
Trabajamos en seis áreas especializadas como son: La salud y seguridad social, calidad, proyectos, gobernanza, transformación organizacional y ambiente y energía.

Con una trayectoria de 70 años, el ICAP se ha consolidado como un referente en la promoción del buen gobierno, la ética pública, la transparencia, la innovación y la modernización del Estado en Centroamérica. Su compromiso con la excelencia académica y la calidad en la prestación de servicios lo posiciona como un actor clave en el fortalecimiento institucional y el desarrollo sostenible de la región.

Áreas de especialización del ICAP



La Gestión del Conocimiento: teoría y práctica





SICA
Sistema de la Integración
Centroamericana