



POLÍTICAS PÚBLICAS

en el mundo
post COVID-19

Dossier | Mayo 2020

PRESEN

Alexander López , Ph.D

Director del ICAP

alopez@icap.ac.cr

TACCIÓN





La economía digital: de la escasez física a la abundancia digital

Alexander López Ramírez, Ph.D.

Director del ICAP

alopez@icap.ac.cr

lopezalex100@gmail.com

Rajesh Chapagain

Asistente de Investigación, ICAP

rchapagain@icap.ac.cr



Resumen:

La crisis desatada por la Pandemia del COVID-19 (SARS-CoV-2) ha dejado claro, si no lo estaba ya, el alto grado de interdependencia producto de la globalización. Esto no es negativo per se, pero el curso que ha tomado el mundo en las últimas décadas ha generado fuertes desequilibrios entre las distintas dimensiones del sistema global, por lo que resulta urgente alcanzar una “nueva normalidad”, un nuevo equilibrio. En este contexto, el presente ensayo busca analizar el potencial de la economía digital como herramienta para conciliar esos desequilibrios, evidentes en las tensiones entre la actividad económica, el bienestar humano, y la sostenibilidad ambiental; planteando un horizonte de “abundancia digital” para alcanzar una nueva y mejor

“normalidad”. Además, rescata el rol fundamental de la política pública como elemento orientador de este proceso para poder alcanzar el máximo potencial de la economía digital sin amplificar los desequilibrios existentes, en donde Centroamérica tiene enormes desafíos, pero mayores oportunidades.

Palabras clave:

COVID-19, economía digital, globalización, desarrollo sostenible, política pública, gestión del riesgo, cisne negro, rinoceronte gris.

Introducción

Hablar de interdependencia no es solamente abstracción académica. Es más bien un esfuerzo por evidenciar, los fuertes vínculos que articulan los componentes del sistema global. Y, como se dice popularmente, “la cadena es tan fuerte como su eslabón más débil”. Desde esa lógica, la crisis que vivimos actualmente es producto de la alteración de los equilibrios del sistema global en sus diferentes dimensiones, en donde la pandemia COVID-19 (SARS-CoV-2) actúa como un precipitador de esos desequilibrios; el privilegio otorgado a la generación de capital (rentabilidad económica) contribuye al detrimento de las dimensiones humanas (desarrollo humano) y del factor natural. Si bien es cierto que los sistemas tienden a la entropía, e incluso es deseable que la tengan, tales desequilibrios han comprometido la capacidad homeostática (de recuperación) del sistema.

Por lo tanto, la restauración del orden o lo que algunos llaman el “nuevo normal” dependerá de que el sistema alcance un nuevo equilibrio, en donde la economía digital tendrá un gran espacio, siendo, probablemente, el motor más importante para alcanzar la promesa del desarrollo sostenible en el mundo.

Siempre y cuando los Estados asuman un rol proactivo en el desarrollo de política pública ágil y flexible, pensada para el futuro “*future proof*”, que cultive la “abundancia digital” y que, ante todo, permita alcanzar niveles altos de equilibrio entre el crecimiento económico, el desarrollo humano y el sistema planetario. En otras palabras, pensar en todos los eslabones de la cadena.

¿Por qué estamos aquí?

Las pandemias no son un evento nuevo en la historia de la humanidad; ya en el siglo II el médico griego Galeno registró la llamada “peste de los Antoninos” entre los años 165 y 180. Lo nuevo es, quizás, su ámbito. Es probable que la palabra “global” nunca haya tenido un peso tan significativo como lo tiene ahora, que se explica por el alto grado de interdependencia del mundo que ha visibilizado la pandemia. En este contexto, el llamado Cisne Negro no es tan “negro” como se cree, sino más bien una propiedad del sistema, que hace que este tipo de eventos sean cada día más factibles¹. Como lo plantea Michele Wucker (2016), dichos

1 Los “Cisne negros” son considerado como eventos de alto impacto, pero altamente improbables, y se ha utilizado para describir eventos como los atentados del 9/11 o la crisis financiera del 2008. En una línea similar Siegel plantea el concepto de “Pavo Negro”; ver Siegel B., Laurence. «Black Swan or Black Turkey? The State of Economic Knowledge and the Crash of 2007–2009». *Financial Analysts Journal* 66, n.º 4 (s. f.): 6-10. <https://doi.org/10.2469/faj.v66.n4.4>.

acontecimientos son más bien “rinocerontes grises”, eventos de alto impacto y a su vez altamente probables, cuyas advertencias estaban ahí pero no fueron escuchadas.

Sin embargo, la capacidad de respuesta a esos “rinocerontes grises” se ve deteriorada por los desequilibrios entre los diferentes subsistemas, en donde la actividad humana supera las capacidades del subsistema humano y ambiental para absorber tales procesos². El más notorio de esos desequilibrios es el existente entre la generación de capital (rentabilidad económica) y la dimensión humana (desarrollo humano) y ambiental; es decir, de los ecosistemas en sus diversas formas.

Si bien es cierto que los sistemas tienden a la entropía y es hasta deseable que lo tengan, lo cierto del caso es que nuestro modelo de crecimiento (no de desarrollo) ha generado niveles entrópicos máximos, comprometiendo seriamente la capacidad homeostática del sistema mayor de reestablecer el equilibrio. En otras palabras, la restauración del orden o lo que algunos llaman el “nuevo normal” del sistema global depende de que el sistema alcance un nuevo equilibrio, el cual necesariamente debe ser cualitativamente

distinto. Y es ahí en donde pareciera que la economía digital tendrá un gran espacio, siempre y cuando la política pública logre orientar su camino para encontrar un balance entre todas las dimensiones del sistema, en especial la dimensión económica con la ambiental y la dimensión social.

El qué y el por qué de la economía digital

Para entender qué es la economía digital primero debemos reconocer que la comprensión sobre el alcance e impacto de las nuevas tecnologías avanza, pero no al ritmo del desarrollo tecnológico, por lo que su conceptualización está en constante evolución; en otras palabras, es apenas un trabajo en progreso. Lo anterior no significa, sin embargo, que no existan definiciones de la economía digital con las que se pueda dimensionar su impacto e implicaciones para la política pública.

En términos operativos, podemos definir la economía digital como la totalidad de los sectores que operan usando las comunicaciones y redes que permite el Protocolo de Internet (IP) (Lovelock, 2018). Es importante destacar que la naturaleza de este cambio va más allá de la esfera económica, con un profundo impacto en todas las dimensiones de la sociedad, los recursos naturales, la cultura, la política, etc. En ese sentido, para

2 Por ejemplo, Quinney, Marie. «COVID-19 and Nature Are Linked. So Should Be the Recovery» World Economic Forum (blog), 2020. <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/covid-19-nature-deforestation-recovery/>.

comprender este fenómeno se requiere un abordaje interdisciplinario, creativo, e innovador; y que reconozca los límites que representa “mirarlo” con los ojos de la economía tradicional. Podríamos decir que este fenómeno cuenta con múltiples “caras”, interdependientes, que interactúan entre sí y que juntas conforman lo que llamamos “economía digital”.

Desde la dimensión económica su potencial es importante. No es por nada que la Unión Europea considera que la economía digital es “el motor más importante de la innovación, competitividad y crecimiento en el mundo” (Comisión Europea, s.f.). Esto se debe a que ofrece oportunidades importantes para todos los sectores de la economía. Entre ellas, su contribución al crecimiento económico, la expansión de las oportunidades de negocio, la creación de nuevos trabajos, y la mejora de los Servicios Públicos (Banco Mundial, 2016a). A esto, Cruz (2017) añade que también fortalece las interacciones de las empresas con las partes interesadas, mejora el acceso a los mercados, aumenta la disponibilidad de información para la toma de decisiones, y genera mejoras sustanciales en la productividad, innovación en productos, procesos y modelos de negocio.

Medir esos beneficios no es tarea sencilla, ya que los resultados dependerán del enfoque adoptado. Sin embargo, tomada en términos de su contribución al

crecimiento económico, el Banco Mundial estima la economía digital abarca alrededor del 6% del PIB de los países de la OCDE, y en Suecia alcanza casi el 8% debido al desarrollo de sus servicios digitales y plataformas de crecimiento para la economía digital (Banco Mundial, 2016b). En un caso específico, el australiano, su Gobierno señala que entre el 2020 y el 2030 la innovación tecnológica podría aportarle al país cerca de 315 billones de dólares (Gobierno de Australia, 2013).

Pero, como fue mencionado anteriormente, la economía digital no solo puede ser vista con la “mirada” de la economía como se conoce actualmente. Ejemplo de ello es la importancia de los intangibles en el desarrollo económico: el valor de la información, el conocimiento y la creatividad, entre otros; como es señalado por Jonathan Haskel y Stian Westlake (2018) en su libro titulado *Capitalism without Capital*.

Ahora bien, en cuanto a la dimensión ambiental y humana, pareciera ser que su principal valor agregado de la economía digital es que se presenta como una oportunidad para arreglar el desequilibrio en la fórmula del modelo de desarrollo actual, que antepone la rentabilidad económica sobre los demás componentes del sistema. Y, lamentablemente, la Pandemia ha sido una cruda demostración del fallo de esa fórmula.

Por un lado, como ha sido señalado por múltiples organismos, el desbalance entre el modelo de desarrollo y el medio ambiente es uno de los factores más influyentes en el desarrollo de esta y otras Pandemias, potencializadas por la degradación de la naturaleza (PNUMA, 2020). Por el otro, la Pandemia ha demostrado que los sistemas no pueden sostenerse sin la protección del ser humano; ejemplo de ello es el reconocimiento creciente de la necesidad de sistemas de salud sólidos en todos los países, o de la vulnerabilidad y el riesgo que representa la desigualdad.

En ese contexto, la economía digital puede ser una valiosa herramienta. Como lo menciona Navroop Sahdev, directora y fundadora de *The Digital Economist*, el desarrollo de la economía digital permitirá reducir drásticamente el impacto sobre el mundo físico-natural, basado en un modelo centrado en la persona, sostenibilidad, transparencia y descentralización, con la cual se podrían recuperar los ecosistemas y, en general, todos los elementos físicos sobre los cuales descansa nuestras posibilidades de sobrevivencia como especie (The Digital Economist, 2020). Rescata, en su argumento, dos aspectos fundamentales que hemos venido mencionado: la necesidad de la armonía de este con el ambiente, y con el bienestar humano. Por esta razón es que Nicholas Agar (2019) propone en su libro titulado *How*

to Be Human in the Digital Economy que el sistema integre tanto el valor central de la economía digital, la eficiencia, con el valor central para la economía social, la humanidad, en lo que él llama “*social-digital economy*”.

Por lo tanto, la “nueva normalidad” post COVID-19 debe aspirar un balance entre la dimensión ambiental, la dimensión humana y la dimensión económica, conciliando necesidades actuales con las necesidades de futuras generaciones. Razón por la cual el ejercicio de reflexión que se realiza en este documento es indispensable, porque es muy probable que la constante actualización del conocimiento de que la que ya venimos hablando se experimentará en el mundo post COVID-19; la Pandemia no ha hecho sino visibilizar aún más el alcance y la importancia del desarrollo tecnológico.

¿Cuáles son las tecnologías que están cambiando el panorama?

La tecnología para utilizar la electricidad, la máquina de vapor o el motor de combustión interno fueron avances tecnológicos que ocasionaron grandes cambios en su momento, y de uso cotidiano en la actualidad. Estas tecnologías se pueden catalogar como Tecnologías de Utilidad General (GPT, por sus siglas

en inglés). Desde esa lógica, el internet, la computación en la nube, o las “blockchain” (cadena de bloques), son consideradas como Tecnologías de Utilidad General.

Su uso tal vez no sea generalizado actualmente, pero será así por mucho tiempo, y las implicaciones de ello en todas las dimensiones de la sociedad deberán ser contempladas por los Estados, quienes deberán “navegar” por estos cambios y proponer un horizonte. En general, como se señala en Lovelock (2018), las principales tecnologías que transformarán el “campo de juego” son: las redes 5G, el Internet de las Cosas, la Computación en la nube, el análisis de datos, la identidad digital, blockchain o cadena de bloques, la computación cuántica, las criptomonedas, la Inteligencia Artificial; la robótica; la impresión en 3D; y los vehículos autónomos (ver Anexo 1).

Estas tecnologías cambiarán muchos de los procesos actuales de la economía digital. Lovelock señala que, en general, estas tecnologías:

- sustituyen productos o servicios, como el reemplazo de discos compactos con música en línea;
- crean atajos, por ejemplo, algunos pagos o trámites ya no requieren de intermediarios para realizarse;

- generan cambios tecnológicos paradigmáticos, como la computación en la nube, que representa un cambio fundamental sobre como los consumidores compran, acceden y usan la tecnología mientras reducen costos.

Horizonte de la economía digital en el desarrollo de la política pública

Desatar el potencial de esas tecnologías, la “abundancia digital”, dependerá en gran medida de la capacidad de los Estados para diseñar, implementar y monitorear la política pública que dirija y acompañe el desarrollo de la economía digital. En esa búsqueda por el balance sistémico, los Gobiernos tienen un rol clave para impulsar nuevas formas de generar políticas progresivas, crear instituciones y mejorar las existentes, y aprender a lidiar con los nuevos riesgos (Banco Mundial, 2016a). Un desafío para nada sencillo, porque la disrupción tecnológica genera cambios en campos sensibles de la política pública, como la seguridad, soberanía, protección de datos y el tránsito de datos transfronterizos (Lovelock, 2018).

La soberanía los flujos de datos es un ejemplo representativo, ya que estos pueden ser almacenados en cualquier parte del mundo (no necesariamente localmente) aun cuando los datos sean

producidos localmente. Pensemos en los datos bancarios o médicos, aspectos muy sensibles que requieren protección. Una vez que los datos son transferidos fuera del ámbito de donde fueron recolectados o producidos: ¿cómo se puede monitorear su uso y poner en marcha controles o leyes nacionales?; además, ¿pueden las ganancias producidas domésticamente evadir la política tributaria nacional o local?

Este caso nos remite a la importancia de la planificación en la política pública y la importancia de que esta gestione los riesgos asociados con la economía digital. Que, en general, el Banco Mundial (2016) plantea que son la ciberseguridad, las interrupciones en el mercado laboral y la ampliación de las brechas existentes (tanto a nivel internacional como a lo interno de los Estados). Conforme pase el tiempo nuevos riesgos podrían ser contemplados, por ejemplo y en el contexto actual, el campo de la salud. Pero el punto esencial es que, de no generar un acompañamiento proactivo en el proceso, las oportunidades podrían opacarse por un aumento en los desequilibrios existentes.

Para ello, Lovelock (2018) identifica 3 niveles para la acción estatal en política pública. Primero, todo lo relacionado con el gobierno abierto, macro datos o “big data”, y análisis de datos, incluyendo desde luego la protección de datos.

Segundo, el desarrollo de una política de ciberseguridad para proteger la infraestructura de información esencial para el desarrollo. Tercero, crear un aparato institucional que permita la adecuada elaboración, implementación y monitoreo de todas las políticas en materia de economía digital, al mismo tiempo que protege la seguridad de los consumidores y sus intereses también.

Análogamente, el Banco Mundial (2016) ha identificado cuatro áreas clave de intervención, que pueden servir para guiar todo el proceso para desarrollar políticas públicas efectivas:

- **Nuevas formas de hacer política para permitir el rápido desarrollo tecnológico:** el cambio es constante y la evolución tecnológica permea todos los niveles de la sociedad; por lo tanto, el proceso de toma de decisiones debe aumentar su capacidad de pensar el futuro, las políticas públicas deben ser *future proof*. Además, el periodo de tiempo de elaboración de políticas debe ser más rápido, porque debe adaptarse a los constantes avances tecnológicos. Esto se hace evidente en el contexto de la Pandemia, en donde la toma de decisiones debe ser ágil, flexible y adaptativa.
- **Necesidad de un nuevo tipo de instituciones y liderazgo para la era digital:** las aproximaciones y

estructura de las instituciones deben repensarse para liderar los procesos de cambio. Muchos gobiernos han hecho un esfuerzo para generar pensamiento prospectivo que les permita identificar tendencias; además, el análisis de datos es también una necesidad actual para identificar problemas y soluciones en cada aspecto de la elaboración de políticas, el diseño, la implementación y el monitoreo³.

- **Desarrollo de habilidades y gestión del talento humano:** los efectos del desarrollo tecnológico se experimentarán fuertemente en el mercado laboral. Como se conoce popularmente, los jóvenes de hoy en día deberán prepararse para trabajos que aún no existen. De ahí, la importancia de alinear las habilidades y competencias de la población con la demanda del mercado laboral del futuro, que a su vez permite gestionar el riesgo del desplazamiento laboral.
- **Medir efectivamente la economía digital:** desarrollar metodologías de medición adecuadas a las características de cada país y región es importante no solo por las diferencias

que existen, sino porque de esa forma se pueden identificar áreas por mejorar. Además, es crucial que todas las partes interesadas conozcan los beneficios y avances que se experimentan en la economía digital, para garantizar el apoyo y apropiación de los distintos sectores de la economía, y la población en su conjunto

- Finalmente, siguiendo el modelo de Singapur se podría argumentar que hay tres niveles centrales a tomar en cuenta: primero, la coordinación de las políticas y mecanismos regulatorios a través de las agencias del sistema gubernamental; en segundo punto, el lugar, el lugar de prioridad que se le asigne a la economía digital; y tercero, la articulación dentro de una lógica como la que tiene Singapur de “país inteligente”, todo lo anterior depende desde luego del modelo de desarrollo que se impulse y del grado de interconectividad alcanzado por ese Estado hacia adentro y hacia afuera (Lovelock, 2018).

Centroamérica frente a la economía digital

En el contexto descrito anteriormente, los países en desarrollo tienen el reto importante de hacer una inserción inteligente en esta tendencia para que no se amplíe la brecha entre países altamente

3 Algunos ejemplos son el Centro de Futuros Estratégicos de Singapur, que es parte de la oficina del Primer Ministro. En Nuevo Gales del Sur, Australia, las autoridades han establecido la Alianza de Datos Futuros.

digitalizados y los poco digitalizados. Para Centroamérica esto es un asunto clave, la economía digital ya está generando una huella en la región y se presenta como una oportunidad para generar una plataforma digital regional, que potencie la competitividad de la región y aproveche la “abundancia digital”.

En un estudio realizado para la Asociación Latinoamericana de Internet titulado *Economía digital y desarrollo productivo en Centroamérica*, Guillermo Cruz (2017) señala que el rendimiento de la región (medido a partir de algunos de los indicadores más importantes para la economía digital) es similar o ligeramente inferior a los promedios de América Latina y el Caribe, pero en general, todos los países tienen calificaciones muy inferiores a los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Un apunte importante que indica Cruz es que los ecosistemas digitales en la región son heterogéneos, en donde generalmente Costa Rica y Panamá tienen resultados más favorables, pero que varían de acuerdo con el índice o indicador. Si esas brechas entre los avances en la digitalización persisten, se vería limitada la capacidad regional para convertirse en una economía de escala digital atractiva para el mundo.

En ese sentido, algunas de las iniciativas actuales más importantes para Centroamérica son el Mercado

Digital Regional (MRD) y la Autopista Mesoamericana de la Información. Por un lado, el MRD busca la libre movilidad de bienes, servicios digitales y capital vinculado a la industria digital en Latinoamérica; es impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y apenas se encuentra en etapa de estudios, que comenzaron en el año 2015. Por otro lado, la Autopista Mesoamericana de la Información busca conectar México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia y República Dominicana con una red de fibra óptica de 1.800 kilómetros, que esencialmente permite construir bienes públicos regionales que contribuyan a la complementariedad económica de la región mesoamericana (Trinidad y Martínez, 2009).

Desde esa lógica, una región como la nuestra, que tiene importantes desafíos ambientales, de desigualdad, empleo, desarrollo, entre otros; la economía digital puede ser la herramienta que, de “utilizarse” adecuadamente, puede ser el motor más importante del desarrollo regional y así lograr disminuir brechas importantes tanto con los países desarrollados como a lo interno de cada Estado. Fortalecer los mecanismos de cooperación en esta materia es invertir en el desarrollo del ecosistema digital regional, generando el ambiente propicio para las economías de escala y

la transformación de Centroamérica en una plataforma digital global.

La economía digital como una ventana de oportunidad

La Pandemia nos ha demostrado que los mal llamados “cisnes negros” no eran tan “negros”, sino eventos altamente probables, “rinocerontes grises”, cuyas señales fueron desestimadas a cambio de beneficios en el corto plazo, causando los desequilibrios en la “fórmula” del sistema actual. Esta reflexión apunta, por lo tanto, a pensar una “nueva normalidad” en el mundo “post-COVID” que establezca un equilibrio entre las distintas dimensiones del sistema global.

Vivimos en tiempos convulsos cargados de incertidumbre, pero son también tiempos oportunos para impulsar cambios estratégicos en los modelos de desarrollo del planeta, no se puede continuar hipotecando el futuro en favor de los beneficios cortoplacistas, porque ciertamente “la cadena es tan fuerte como su eslabón más débil”. Es entonces defendible que el desarrollo de la economía digital representa una oportunidad para alcanzar un nuevo equilibrio, uno más humano y más ambientalmente sostenible. Pero para capturar esa oportunidad se requiere del acompañamiento de políticas públicas ágiles, flexibles, efectivas, y “future proof”.

Apuntar hacia la “abundancia digital” podría permitir a los Estados alcanzar niveles altos de desarrollo sin comprometer a las generaciones futuras: la promesa del desarrollo sostenible. Pero para ello se deben tomar decisiones estratégicas que los posicionen a la altura de nuestros tiempos. Por su parte, la Academia debe adaptarse a la alta volatilidad y dinamismo del mundo, y, reconociendo que el conocimiento sobre la economía digital es un “trabajo en progreso”, no solo importan las respuestas sino la calidad de las preguntas.

Bibliografía

Agar, N. (2019). *How to Be Human in the Digital Economy* | The MIT Press. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. Recuperado de: <https://mitpress.mit.edu/books/how-be-human-digital-economy>.

Banco Mundial. (2016). *Digital Economy Concept, Trends and Visions: Towards a Future-Proof Strategy* [archivo PDF]. Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción y el Desarrollo. Recuperado de: <http://pubdocs.worldbank.org/en/513361482271099284/Digital-Economy-Russia-Discussion-paper-2016-12-20-eng.pdf>

- Banco Mundial. (2016). *World Development Report 2016: Digital Dividends* [archivo PDF]. Washington DC: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo. Recuperado de: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016>.
- Cruz, G. (2017). *Economía digital y desarrollo productivo en Centroamérica* [archivo PDF]. Asociación Latinoamericana de Internet. Recuperado de: <http://www.alailat/wp-content/uploads/2019/02/ECONOM%C3%8DA-DIGITAL-YDESARROLLO-PRODUCTIVO-EN-CENTROAM%C3%89RICA-1.pdf>.
- Comisión Europea. (2019). *Advanced Technologies*. Comisión Europea. Recuperado de: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/advanced-technologies_en.
- Gobierno de Australia ALRC (2013). *The Concept of the Digital Economy*. Recuperado de: <https://www.alrc.gov.au/publication/copyright-and-the-digital-economy-dp-79/3-policy-context-of-the-inquiry/the-concept-of-the-digital-economy/>.
- Haskel, J. y Stian W. (2018). *Capitalism without Capital*. Princeton University Press. Recuperado de: <https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691175034/capitalism-without-capital>.
- Lovelock, P. (2018). *Framing Policies for the Digital Economy*. Singapur: UNDP Global Centre for Public Service Excellence. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/DigitalEconomy.html>.
- Technology Review. (2020). *The 5G Economy: How 5G will Impact Global Industries, The Economy, and You* MIT Technology Review. MIT Technology Review. Recuperado de: <https://www.technologyreview.com/2017/03/01/153487/the-5g-economy-how-5g-will-impact-global-industries-the-economy-and-you/>.
- The Digital Economist. (17 de enero 2020). *The Digital Economist Launches in Davos. The Digital Economist* [blog]. Recuperado de: <https://www.thedigitaleconomist.com/>.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2020). *Six Nature Facts Related to Coronaviruses*. UN Environment. Recuperado de: <http://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/six-nature-facts-related-coronaviruses>.
- Wucker, M. (2016). *The Gray Rhino: How to Recognize and Act on the Obvious Dangers We Ignore*. Macmillan.



Resiliencia gubernamental en tiempos de COVID-19

MSc. María José Castillo Carmona

Gerente Técnica del ICAP

mcastillo@icap.ac.cr



Resumen:

La resiliencia gubernamental se aborda desde la capacidad que tienen los Estados centroamericanos para poder recuperarse de la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia por COVID-19, y lograr anticipar y prepararse para nuevos momentos disruptivos. Esa resiliencia está relacionada con la capacidad de los gobiernos para ser productivos, competitivos, innovadores y conectar con los diversos actores sociales.

Palabras clave:

Estado, capacidad, interrupción, resiliencia, innovación, productividad, competitividad y conectividad.

“... La idea de que el futuro sea diferente del presente es tan repugnante a nuestros modos convencionales de pensamiento y comportamiento que, la mayoría de nosotros, ofrecemos una gran resistencia para actuar en la práctica.”

John Maynard Keynes
(1937)

Se podría afirmar que pocos países dimensionaban la posibilidad que una pandemia vendría a cambiar las interacciones en todas las esferas de la sociedad, en el plano familiar, laboral, económico y por supuesto en salubridad. El panorama de riesgos globales elaborado por el Foro Económico Mundial¹ (FEM) en su informe

1 Sólo en las ediciones 2007 y 2008 el *Global Risk Report* colocaba el riesgo de una pandemia en la posición 5 y 4, respectivamente, en términos del impacto que dicho riesgo podría tener a nivel global.

The Global Risk Report 2020, identifica el peligro de enfermedades infecciosas como un potencial riesgo mundial, sin embargo, lo clasificaba fuera de los 10 más probables, y ocupaba apenas la posición 10 en cuanto al impacto que podría tener una pandemia.

El golpe de la pandemia por COVID-19 ha significado a nivel global un paro de todas las actividades productivas. Las medidas de contención adoptadas por los gobiernos que restringen principalmente la movilización de las personas han traído consigo una fuerte caída en la demanda de bienes y servicios a nivel mundial, el cierre de negocios e inevitablemente un aumento en escala del desempleo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) advierte que el impacto de las medidas de contención tendrá un efecto dominó, reduciendo el crecimiento mundial a la mitad con el 1,5% en 2020 y será hasta el 2021 que se produzca una recuperación más gradual.

Se experimenta un momento de transición global, de disrupción y cambio, pero ¿poseen los gobiernos centroamericanos y sus instituciones la capacidad de resiliencia para recuperarse de la crisis, adaptarse y prepararse oportunamente a la realidad post COVID-19 y próximas disrupciones?

En las páginas subsiguientes se realiza el análisis de la resiliencia gubernamental medida por la capacidad del Estado para la innovación, productividad y conectividad con el resto de los actores sociales, condicionada por un conjunto de factores estructurales: la calidad de las instituciones, la corrupción y el imperio de la ley. Aunque los aspectos anteriores no serán analizados a profundidad, sirven de base para comprender la región.

La resiliencia gubernamental que demanda la Cuarta Revolución Industrial

De acuerdo con Cho, Willis y Stewart-Weeks (2011), el concepto de resiliencia debe tomar un nuevo significado para los gobiernos, especialmente en un momento como el actual, de disrupción y transiciones profundas. Ese nuevo abordaje debe combinar dos dimensiones: *bouncing back*, es decir recuperarse de la crisis sanitaria y económica que se experimenta, y el *bouncing forward*, que hace alusión a anticipar, prepararse y en la medida de lo posible, evitar impactos excesivos en la próxima disrupción.

Se trata entonces de una resiliencia que va más allá de la capacidad que tendrá el Estado de recuperarse después de la crisis, para lograr prever y atender crisis futuras, en un contexto que el Foro

Económico Mundial ha denominado Cuarta Revolución Industrial o economía 4.0, y que demanda agilidad tecnológica y generación de conocimiento por parte de los gobiernos, para encontrar nuevas formas creativas y eficientes de operar.

Enfrentar adecuadamente la adversidad propia de este momento tan particular de la historia, requiere que los países sean capaces de *hacer las cosas mejor* y también de *hacer mejores cosas*. Es decir, la resiliencia gubernamental que requiere la economía 4.0 combina *tres drivers* dependientes, que en este artículo se refieren a conductores: la productividad, la innovación y la conexión de los gobiernos con los diversos actores sociales, que forman lo que Cho, Willis y Stewart-Weeks (2011) llaman "*conectarse para la resiliencia*".

En un momento en que se pide a los Gobiernos que hagan más con menos recursos, pero además con altas expectativas de que lo hagan mejor, se requiere gobernar bien durante y después de la crisis. La clave está en la capacidad de los Estados para, por un lado, lidiar eficazmente con el riesgo y la situación de adversidad, y por otro, capturar las oportunidades que emergen de la crisis.

La atención se debe colocar sobre el reconocimiento de las brechas entre los retos que los gobiernos están tratando de resolver a nivel económico, social y ambiental,

así como los recursos, instituciones y sistemas con los que cuentan y que condicionan su capacidad de resiliencia.

La capacidad gubernamental como determinante de la resiliencia

La capacidad estatal es una condición básica y necesaria para lograr Estados resilientes. Desde el enfoque de la estatalidad, Fukuyama (2004) plantea que, capacidad estatal o institucional consiste en lograr diseñar e implementar políticas, administrar eficazmente con la mínima burocracia, controlar la corrupción, transparencia, rendición de cuentas y aplicación y cumplimiento de las leyes.

La capacidad estatal reside en lograr llevar a cabo con altos grados de eficiencia y efectividad los objetivos gubernamentales. No obstante, entre más funciones y objetivos asumen los gobiernos, mayor será su alcance y más complejo el reto para ser efectivos en múltiples sistemas y ámbitos de acción.

El reto fundamental de Centroamérica radica en concentrar el accionar del Estado en objetivos y actividades esenciales para el desarrollo y crecimiento económico, y potenciar su capacidad para emitir políticas y administrar eficazmente esos ámbitos de acción. Para

ello dispone del conjunto de instituciones que echarán a andar esos objetivos. Lograr la resiliencia se trata de empujar la transición de Estados con amplias actividades y limitadas capacidades estatales e incluso inexistentes, a Estados concentrados en actividades primordiales para el desarrollo y orientados hacia la innovación y productividad, con instituciones que puedan llevar a cabo eficazmente y con calidad esas funciones y objetivos.

La capacidad estatal no puede ser estar desasociada de la capacidad institucional. Para Bertranou (2015) la capacidad estatal es un atributo de organizaciones públicas, al destacar que, *“la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”*. En otras palabras, la capacidad estatal está determinada por ciertas condiciones internas y externas que tienen las instituciones públicas y que condicionan su desempeño: recurso humano, las competencias legales, los recursos organizacionales; así como el sistema político, los niveles de corrupción, y la legitimidad frente a la ciudadanía.

Vista la resiliencia desde las dimensiones del *bouncing back* y el *bouncing forward* mencionadas por Cho, Willis y Stewart-Weeks (2011), está estrechamente ligada con la capacidad del Estado. Por un lado, la posibilidad de recuperarnos o no de la crisis depende de las capacidades

gubernamentales actuales de que dispone cada país centroamericano, por otro lado, apostar al *bouncing forward* y lograr que el Estado tenga mayor capacidad para anticiparse, prepararse y evitar graves impactos en próximas crisis, implica aprovechar el momento de crisis y las circunstancias extraordinarias, para inducir el cambio y aplicar las reformas necesarias. Lo que implica el contexto de la Cuarta Revolución Industrial, es orientar una buena parte del accionar estatal a los objetivos de innovación, productividad y conectividad, para contar con las instituciones indispensables y con los recursos óptimos para su operación.

Factores estructurales que caracterizan los Estados centroamericanos

Los países centroamericanos y República Dominicana cuentan con una Administración Pública variable en cuanto a su tamaño, si se analiza cuánto representa el sector público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en cada país. Según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para el 2018 el sector público representaba en República Dominicana el 28,9%, Costa Rica el 24,0%, Guatemala 22,8%, Nicaragua 22,8%, El Salvador 20,2%, Honduras 19,6% y Panamá 12,6%.

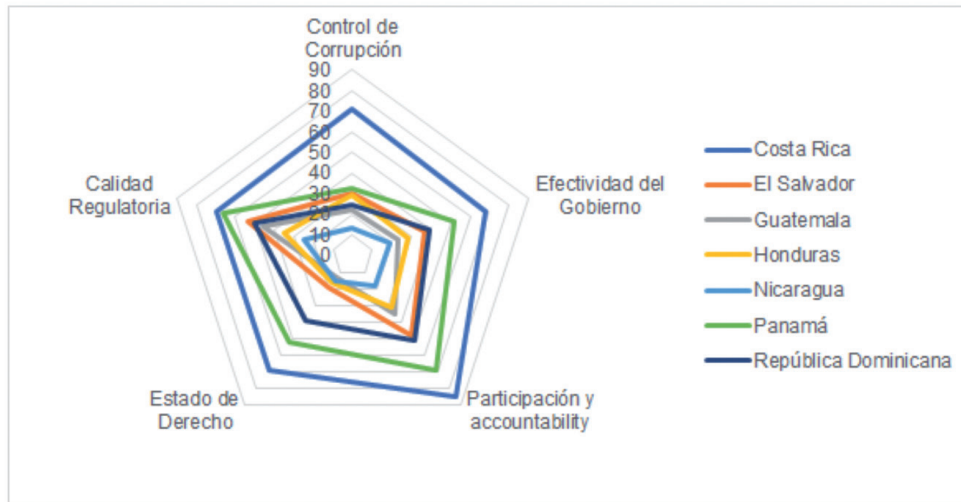
Si comparamos esos datos con países desarrollados que destacan por su desempeño, como es el caso de Suiza, cuyo sector gubernamental representa un 34,0% del PIB según datos de la OCDE, podrían notarse diferencias importantes en términos porcentuales en cuanto al tamaño de los respectivos gobiernos. Sin embargo, la variación más importante está relacionada con los diversos enfoques y capacidades de los países para entregar bienes y servicios públicos.

El caso de Centroamérica y República Dominicana, contrario a Suiza, nos muestra en general frágiles Estados de derecho, jóvenes democracias y una cultura democrática que apenas empieza a calar en las raíces culturales de sus instituciones y en la sociedad en su conjunto, así como economías altamente dependientes de un limitado abanico de actividades productivas poco sofisticadas.

Esta fragilidad se plasma en la evaluación que el Banco Mundial realiza para calificar los gobiernos a nivel global, y que denomina Indicadores Mundiales de Buen Gobierno, con valoraciones de 0 a 100, donde la región en su conjunto, con la excepción de Costa Rica y en algunos casos Panamá y República Dominicana, obtiene puntuaciones mínimas de 12 puntos y máximas que no superan los 50 puntos, como se muestra en el Gráfico 1.

Gráfico 1

Indicadores Mundiales de Buen Gobierno 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

El gráfico articula cinco variables, y en todas ellas la mayoría de los países obtienen nota roja. Es particularmente preocupante la baja calificación en aspectos tan esenciales como la garantía del imperio de la ley, que perjudica la confianza de los actores sociales y económicos, y limita las posibilidades de crecimiento del sector productivo.

En cuanto a la calidad y capacidad de las instituciones, el indicador sobre efectividad del gobierno refleja que la región obtiene una baja calidad en la formulación e implementación de políticas y entrega de servicios públicos, con una puntuación máxima de 67,7 y mínimas de 19,2. En consecuencia hay importantes restricciones en la estructura que soporta la capacidad de resiliencia gubernamental.

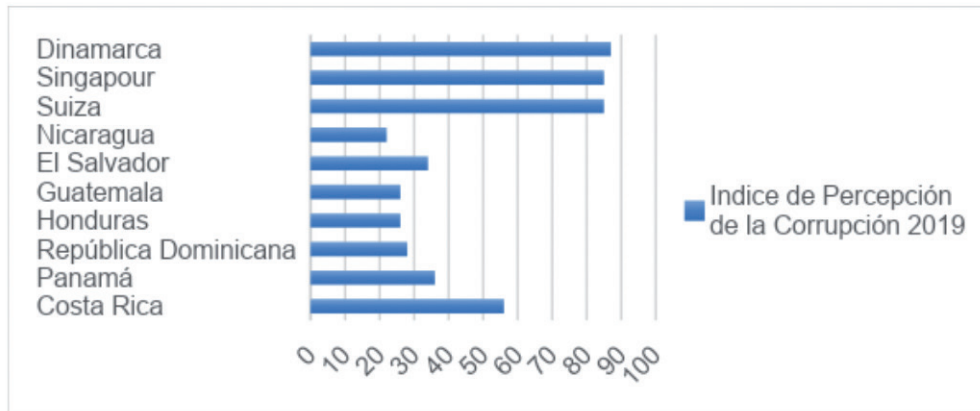
Por último, llama la atención el bajo control de la corrupción, con puntuaciones tan bajas como 12,9 y tan altas como 32,2². La región adolece de altos niveles de corrupción que limitan el desempeño de las instituciones, pues se traduce en una captación del Estado por parte de las élites y los intereses particulares.

Estos datos se ven reforzados por el Índice de Percepción de la Corrupción 2019, elaborado por Transparencia Internacional, y que analizan 180 países utilizando una escala de 0 a 100, en donde 100 es muy transparente y 0 altamente corruptos.

2 Se excluye Costa Rica con puntuación de 70,67.

Gráfico 2

Percepción de la corrupción Centroamérica



Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2019.

Como se observa en el Gráfico 2, hay concordancia con los indicadores de Buen Gobierno del Banco Mundial, el flagelo de la corrupción continúa siendo uno de los principales problemas estructurales que limitan las posibilidades de innovar y mejorar la competitividad de Centroamérica. Si se compara la región con países más destacados en cuanto a la percepción de corrupción, como es el caso de Dinamarca, Singapur y Suecia, son notables diferencias abismales de entre 60 y 35 puntos.

La fragilidad de los Estados e instituciones condicionará las capacidades de resiliencia para la recuperación, posterior a la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia por COVID-19. Pero la crisis y sus efectos, pueden ser un aliciente para aprovechar la adversidad y redireccionar los países hacia un camino de mayores rendimientos, orientados

por los drivers de lo que en este artículo se ha denominado *la resiliencia gubernamental de la Cuarta Revolución Industrial*.

Los drivers de la resiliencia gubernamental: innovación, productividad y conexión con actores

La capacidad de resiliencia gubernamental desde las dos dimensiones que comprende este artículo, por un lado, la posibilidad de recuperarse de la crisis sanitaria y económica y por el otro, anticipar, prepararse en la medida de lo posible para evitar impactos excesivos en la próxima crisis o evento extraordinario, requiere de la combinación de la productividad, innovación y la práctica de conexión estatal con el resto de los actores sociales y económicos.

1. Abordar la competitividad para comprender la productividad

La OCDE define la productividad como la medición de qué tan eficiente se están utilizando insumos de producción, como mano de obra y capital, en una economía para producir un determinado nivel de producción. Es decir, la productividad puede ser entendida como la capacidad de hacer las cosas mejor, para aumentar el rendimiento, combatir la crisis, el desempleo, mejorar el nivel de vida y conseguir una mayor competitividad, por lo que toma significativa importancia como característica de un sector público resiliente.

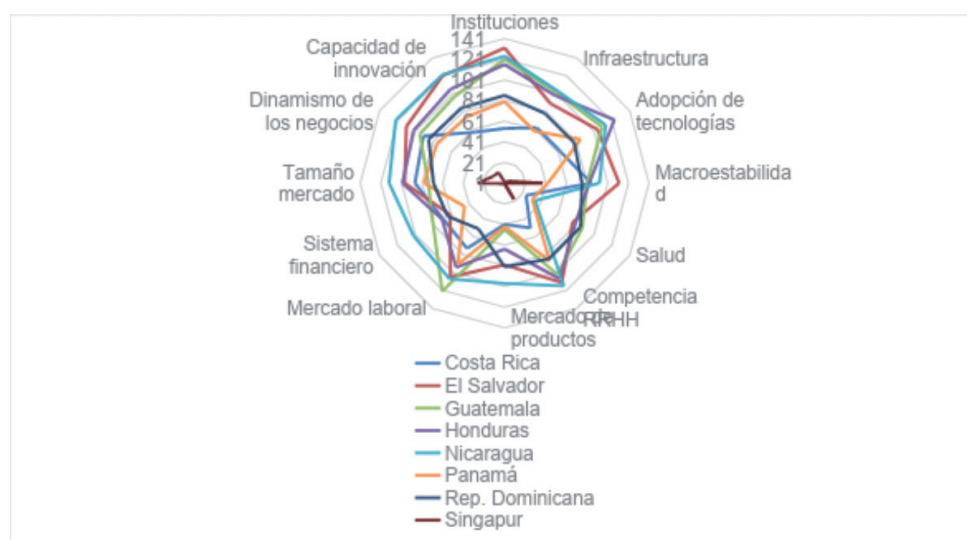
Debido a la dispersión de datos y el desafío metodológico para medir la productividad nacional, el análisis se basará

en la revisión de la competitividad nacional, que ayuda a entender desde un enfoque sistémico la productividad. Para ello se utiliza como referencia el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, *que define competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país.*

Lamentablemente, todos los países centroamericanos se ubican por debajo de la posición 50 en relación con las 141 economías que estudia el Índice, y adquieren una baja posición en los 12 pilares que le componen. El Gráfico 2 ilustra la posición que obtuvo cada país en los pilares, tomando como referencia la tendencia que a lo largo del índice obtiene Singapur, siendo el país que ocupa la posición 1 en competitividad global.

Gráfico 2

Posición de Centroamérica en el Índice Global de Competitividad 2019



Fuente: Elaboración propia con base en el Índice Global de Competitividad 2019. Las posiciones en el gráfico van de la 1 a 141, siendo 1 la mejor posición y 141 la peor.

Las principales brechas que enfrenta la región para mejorar las instituciones, políticas y factores que determinan su nivel de productividad se resumen en la Tabla 2³. Estos elementos deberían de servir de orientación para los tomadores de decisión en cuanto a la focalización de los esfuerzos de política pública y lograr una mayor capacidad de resiliencia gubernamental.

Tabla 1

Principales obstáculos para la competitividad de Centroamérica

Pilar	Indicadores
Instituciones	Seguridad y crimen organizado, fiabilidad de las fuerzas policiales, carga regulatoria, incidencia de la corrupción, respuesta del gobierno al cambio, visión de largo plazo del gobierno
Infraestructura	Infraestructura general de transporte, acceso a la electricidad, acceso al agua y su calidad

3 Algunas variaciones positivas presentan Costa Rica y Panamá. En el caso de Costa Rica hay una valoración positiva de las competencias del capital humano y disposición de mano de obra calificada, transparencia, acceso al agua y electricidad, estabilidad financiera. Panamá registra avances en materia de infraestructura, estabilidad macroeconómica y estabilidad financiera.

Competencias y recurso humano	Competencias de la fuerza laboral, habilidades de la futura fuerza laboral, habilidades digitales de la población, dificultad para encontrar empleados calificados
Mercado	Efectos distorsionadores de los impuestos y subsidios sobre la competitividad
Mercado de Trabajo	Tasas de impuestos al trabajo, políticas del mercado laboral y prácticas de contratación y despido, relación de mujeres y hombres asalariados
Dinamismo de los negocios	Requisitos administrativos para operar, tiempos y costos para iniciar negocios y cultura de emprendimiento
Innovación	Diversificación de la fuerza laboral, desarrollo de clusters, colaboración multi-actores, limitada I+D, sofisticación de consumidores

Fuente: Elaboración propia con base en Índice de Competitividad Global 4.0, 2019

Ciertamente la mayoría de los países de la región enfrentan graves limitaciones presupuestarias y en el momento actual requerirán de una productividad mayor para incentivar el crecimiento económico, cumplir con el aumento de las demandas de la sociedad, brindar

mejores oportunidades para los ciudadanos en términos de empleo y servicios esenciales. Al mismo tiempo los países deben lograr invertir en la generación de nuevas capacidades para la innovación tanto dentro como fuera de las estructuras gubernamentales.

2. La innovación un incentivo para la productividad

La innovación permite “hacer mejores cosas”, no sólo es una herramienta eficaz para producir bienes y servicios con mayor productividad y eficiencia, también abre la puerta a un importante espectro de posibilidades para buscar formas alternativas de mejorar programas, servicios y crear valor público. Permite encontrar soluciones completamente nuevas, tanto en la concepción y definición de nuevos marcos normativos, como en la adopción de nuevas formas de gestión institucional, incorporación de transformaciones digitales que faciliten y/o permitan la evolución del suministro, distribución y acceso de bienes y servicios públicos y diferentes maneras de interacción con otros actores sociales.

El Índice Mundial de Innovación 2019 señala que la innovación está teniendo lugar en todos los ámbitos de la economía, no solo en empresas de alta tecnología y sectores tecnológicos, y como resultado las economías están

centrando su atención en la creación y mantenimiento de ecosistemas y redes de innovación. No obstante, las brechas entre países desarrollados y en desarrollo continúan mostrando una tendencia al alza.

El índice se compone de siete componentes: instituciones vinculadas al sector; el capital humano e investigación; infraestructura disponible; la sofisticación del mercado; la sofisticación empresarial; el conocimiento y productos tecnológicos y los negocios creativos. Para los países centroamericanos los datos lanzan información valiosa que da luces de los retos más importantes que enfrentan como región, en términos generales en todos los componentes Centroamérica ocupa posiciones poco alentadoras en relación con los 129 países analizados⁴.

En el análisis específico de cada país, se infieren algunas importantes conclusiones:

1. En materia institucional, con la excepción de Costa Rica y Panamá, se destacan desafíos significativos en relación con la estabilidad política y operacional, la efectividad gubernamental, la calidad regulatoria y el ambiente, y facilidad para los negocios del sector.

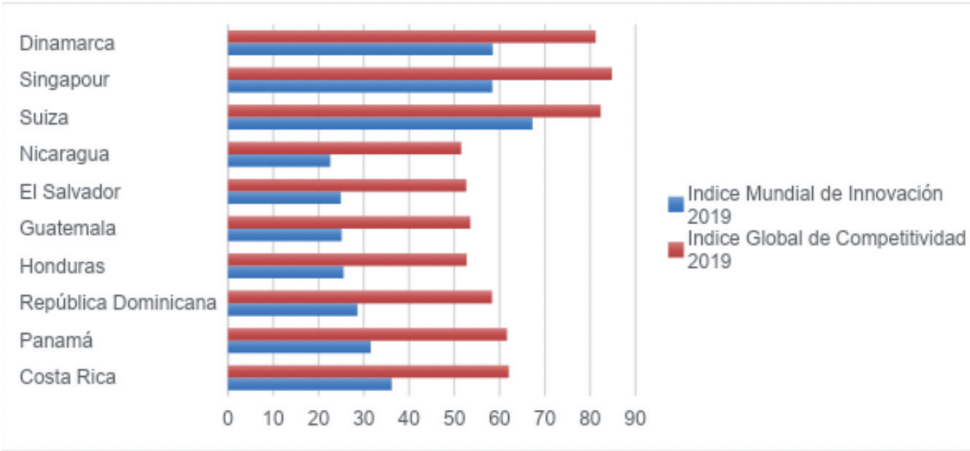
⁴ El Índice Mundial de Innovación 2019, analiza 129 países. Los indicadores se valoran con rangos que van de 0 a 100 para obtener las posiciones del índice.

- 2. En general la región enfrenta serios problemas en disponibilidad de recurso humano e investigación. Centroamérica se encuentra en absoluta desventaja si se analiza el porcentaje del PIB destinado a la educación y la calidad de esta, los profesionales de la ciencia y tecnología con que cuentan los países, la inversión en investigación y desarrollo, junto con el *ranking* de las universidades a nivel mundial.
- 3. Los mercados de la región son poco sofisticados, debido a las dificultades de acceso al crédito y la inversión para el sector innovación, la baja competencia local y limitados mercados domésticos.

- 4. En términos de conocimiento y productos tecnológicos, existen serias debilidades en la creación de conocimiento, medida por la cantidad de patentes, modelos y artículos científicos elaborados, y por ende el bajo impacto que esos conocimientos tienen en la economía.

En el Gráfico 3 se integran los resultados de Centroamérica y se comparan con los países que lideran los índices globales en cada una de las materias, siendo fácilmente identificable la importante brecha entre las capacidades reales de resiliencia gubernamental de la región con respecto al mundo desarrollado.

Gráfico 3
Desempeño de Centroamérica en términos de innovación y competitividad



Fuente: Elaboración propia con base en el Índice Mundial de Innovación 2019 y el Índice de Competitividad Global 2019. Los dos índices valoran los indicadores en escala de 0 a 100, siendo 0 el más bajo desempeño y 100 el más alto.

3. El Estado y la conexión con otros actores sociales

El último *driver* de la resiliencia gubernamental hace referencia a la capacidad de los gobiernos para conectarse con los diferentes actores dispersos en la sociedad. Cada vez es más importante tener la habilidad para encontrar el conocimiento, las ideas, la experiencia y las inversiones que están dispersos en la sociedad, que posibilitan innovar, brindar nuevas respuestas y aprovechar oportunidades.

Existen múltiples redes de información que están permitiendo crear nuevas capacidades y recursos que los gobiernos, los ciudadanos, la sociedad civil, organizaciones y empresas están utilizando para cambiar la forma en que trabajan. El reto está en que el Estado debe facilitar las herramientas y plataformas que permitan la cooperación con los diversos actores.

La Revolución 4.0. en tiempos de COVID-19 ha permitido sacar provecho de las oportunidades de la transformación digital, tanto las agencias estatales, como el sector privado y los ciudadanos han encontrado a través de la tecnología nuevas capacidades para adaptarse y cambiar la forma en que se relacionan, trabajan, producen, colaboran y se comunican.

Consideraciones finales

El Banco Mundial en su estudio *La economía en tiempos del COVID-19*, proyecta que Centroamérica en su conjunto experimentará un crecimiento negativo durante 2020⁵, con un leve repunte en 2021, con lo cual aumentará el desempleo, la informalidad laboral, la pobreza y la desigualdad. Es un escenario poco alentador para los frágiles Estados y sus economías, que adolecen de una limitada capacidad para cumplir con el conjunto de objetivos y actividades que están dentro del quehacer de lo público.

Emerge un nuevo mundo que acelera el paso de las transformaciones políticas, sociales y económicas. La pandemia generada por el COVID-19 ha mostrado al mundo que es posible generar nuevas ideas y formas de operar, los países mejor preparados para aprovechar las oportunidades del cambio, con capacidad de adaptación, anticipación y preparación serán los grandes ganadores.

Centroamérica no estaba a tono con un ideal de Estado efectivo y eficiente, y el escenario futuro post COVID-19 supondrá retos aún mayores para los países. No obstante, es un momento de

5 Se estima que el crecimiento del PIB en 2020 y 2021, respectivamente, para cada país sea el siguiente: Costa Rica -3,3 y 4,5; El Salvador -4,3 y 4,8; Guatemala -1,8 y 4,4; Honduras -2,3 y 3,9; Nicaragua -4,3 y 1,9; Panamá -2,0 y 4,2; y El Caribe -4,6 y 2,6.

disrupción y oportunidad, la clave está en aprovechar las condiciones políticas para empujar las grandes reformas que se requieren y avanzar en la ruta de generar capacidades estatales que permitan la resiliencia gubernamental. Caso contrario, se aproxima un escenario poco alentador, en donde los grandes perdedores somos todos, ciudadanos, organizaciones estatales y sector privado.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. (2020). La economía en tiempos del Covid-19: Informe semestral de la región de América Latina y El Caribe. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555>
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59. Recuperado de: https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf
- Cornell University, INSEAD & The World Intellectual Property Organization. (2019). Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives-Future of Medical Innovation. Recuperado de: <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4434>
- Cho, A., Willis, S., & Stewart, M. (2011). *The Resilient Society: Innovation, Productivity, and the Art and Practice of Connectedness*. Cisco Internet Business Solutions Group. Recuperado de: https://www.cisco.com/c/dam/en_us/about/ac79/docs/ps/The-Resilient-Society_IBSG.pdf
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. México: Ediciones B.
- Fukuyama, F. (2004). The Imperative of State-Building. *Journal of Democracy*, 15, (2), 17-31. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/236813740_The_Imperative_of_State-Building
- National Intelligence Council. (2030). *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Recuperado de: https://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf
- Rodríguez, C. (2016). La resiliencia como atributo gubernamental: una aproximación exploratoria. *Revista Anales de la Universidad Metropolitana*, 16, (1), 91-112. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/319177095_La_resiliencia_como_atributo_gubernamental_una_aproximacion_exploratoria

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). Coronavirus (COVID-19): Acciones conjuntas para ganar la guerra. Recuperado de: http://obela.org/system/files/OCDE%20COVID_19_0.pdf#overlay-context=blogs/cdeleon

Organization for Economic Cooperation and Development. (2020). Coronavirus: The world economy at risk. Recuperado de: <https://www.oecd.org/berlin/publikationen/Interim-Economic-Assessment-2-March-2020.pdf>

Transparency International. (2019). Corruption Perception Index 2019. Recuperado de: <https://www.transparency.org/cpi2019>

World Economic Forum. (2020). The Global Risks Report 2020. Recuperado de: <https://www.weforum.orgreports/the-global-risks-report-2020>

World Economic Forum. (2019). The Global Competitiveness Report. Recuperado de: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

World Economic Forum. (2019). Informe de riesgos mundiales 2019. Recuperado de: <https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/v2/publications/2019/January/ES-Global-Risks-Report-2019.pdf>

Páginas web:

Organization for Economic Cooperation and Development. (s.f). OECD ILibrary. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/economicsproductivity/indicator-groupenglish_0bb009ec-en

Banco Mundial. (2020). Indicadores mundiales de buen gobierno. Recuperado de: <https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da#>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Bases de datos y publicaciones estadísticas: Perfil Nacional Económico. Recuperado de: https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=CRI&idioma=spanish

The Heritage Foundation. (2020). 2020 Index of Economic Freedom: Switzerland. Recuperado de: <https://www.heritage.org/index/country/switzerland>


Organization for Economic Cooperation and Development. (2018). General government spending. Recuperado de: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>

Organization for Economic Cooperation and Development. (22 de abril del 2020). Una recuperación incluyente y verde es posible: El momento de actuar es ahora. Recuperado de: <https://www.oecd.org/coronavirus/es/#key-impacts>

World Economic Forum. (17 de abril de 2020). El Coronavirus convierte la desigualdad en un problema de salud pública. Recuperado de: <https://es.weforum.org/agenda/2020/04/el-coronavirus-convierte-la-desigualdad-en-un-problema-de-salud-publica/>

World Economic Forum. (21 de abril de 2020). La urgencia de fortalecer nuestra resiliencia digital. Recuperado de: <https://es.weforum.org/agenda/2020/04/la-urgencia-de-fortalecer-nuestra-resiliencia-digital/>

World Economic Forum. (s.f). Strategic Intelligence. Recuperado de: <https://intelligence.weforum.org/topics/a1Gb0000001RIhBEAW?tab=publications>



¿Cómo governar los problemas del mañana?

Dr. Jean- Paul Vargas Céspedes

*Coordinador de Investigación y
Extensión del ICAP*

jvargas@icap.ac.cr

jeanpaulv@ucm.es

MSc. Mauricio Ramírez Núñez

*Máster en Estudios Latinoamericanos,
Universidad Nacional*

ramirez.mauricio@hotmail.com



Resumen:

La presente reflexión ofrece una visión amplia y disruptiva sobre el ejercicio del gobierno en contextos de sistemas complejos e incertidumbres, centrando las provocaciones hacia las nuevas formas de entender la gestión pública, en especial su capacidad de innovación y de generar análisis predictivos en la forma de entender lo público y de formular e implementar las políticas. Aprendizajes complejos y dinámicos, que ha requerido de una inmediatez estratégica producto de la pandemia COVID-19.

Palabras clave:

Gobierno, gobernabilidad, gobernanza, políticas públicas, gestión pública, complejidad, incertidumbre, análisis prospectivo, pensamiento disruptivo, gestión de crisis, gestión de cambio, COVID-19.

El ejercicio del gobierno en su encrucijada

Se inicia una década en una encrucijada entre el seguir haciendo las cosas como antes se han hecho -indistintamente si fueron eficaces o no- y el apostar por un aprendizaje acelerado, producto de la necesidad por atender los vientos de cambio y el fijar un rumbo propio.

La encrucijada lleva de forma implícita una polisemia en sí misma, que va desde el encontrarse al borde de un cruce de caminos, sea entre la esperanza idílica de un ayer que no volverá y un mañana que no logramos entender; pero también puede hacer referencia a un sentido de peligrosidad o inclusive un argumento alternativo. Siempre el meollo de una encrucijada lo constituye el saber adoptar una elección, como también una consecuencia natural de esta decisión que profundiza o no, ese entorno de peligrosidad, dado que, al dejar la comodidad de las certidumbres, siempre avanzamos hacia lo nuevo, lo desconocido y por ende lo incierto.

Son tiempos de constante redefinición entre *¿qué es público o privado?* Los gobiernos estuvieron por muchas décadas acostumbrados a que lo público es el terreno de las certidumbres, y

después de todo, cuando un asunto o tema privado generaba inconformidades colectivas por la falta de previsión de resultados, éste solía transitar hacia lo público, y con ello se lograba una especie de satisfacción social; sin embargo, las crisis de representación y de representatividad, la fragmentación política-social, la vertiginosa volatilidad de los problemas globales actuales, entre muchos otros factores, han dificultado volver a esa sensación -o aparente sensación- de seguridad en lo público.

Situación que se debe no solo por la aceleración de los cambios, sino porque además la gestión de lo público se encuentra en contextos complejos y complicados, no basta ya con tener el conocimiento especializado de un área, pues las respuestas necesarias, además de un contexto de inmediatez, obligan a la integralidad de un conjunto de saberes; nos encontramos así en el terreno de la complejidad en el cual se desdibuja el Estado de bienestar¹.

1 El Estado de bienestar se está enfrentando a una lucha por la supervivencia en varios frentes: (a) una batalla intelectual, (b) una batalla de la política, y (c) una batalla de las políticas. Estamos de acuerdo en que necesitamos del bienestar, pero ¿necesitamos un *Estado de bienestar* que nos proporcione esa situación de satisfacción? ¿Existen otros medios mediante los cuales pueda asegurarse el bienestar de las personas? En segundo lugar, hay una batalla política centrada en si el *Estado de bienestar* es asequible, especialmente en épocas de crisis, períodos de austeridad y de crecimiento lento. Una de las paradojas del *Estado de bienestar* es que las sociedades más ricas se convierten en los gobiernos menos capaces o dispuestos a financiar el

Volviendo al punto de inicio, las sociedades viven una encrucijada, en un sentido de peligrosidad, puesto que el riesgo es evidente *¿cuál camino se debe elegir para no estrellarse?* Y de ahí una ramificación de interrogantes como *¿es el camino que beneficia al mayor número? ¿y cómo se pueden adoptar las medidas para apoyar a los sectores más perjudicados? ¿es una respuesta de contención? ¿cuáles son los futuros inmediatos y deseables? ¿se tienen las capacidades y recursos para asegurar nuevas formas de operar en esos futuros?*

Ante estas interrogantes, solo queda invocar la palingenesis del ejercicio del gobierno, concepto que procede de la mitología griega y nos recuerda el ave Fénix, aquella ave fabulosa que después de vivir quinientos años, procedía a construir un nido para morir. De su cadáver, ya descompuesto y en llamas, surgía otra ave, llena de vida por quinientos años más. La cuestión meridional es si la sociedad se encuentra ante las vísperas para crear su nido, o será acaso solo los recuerdos diluidos de un ejercicio del gobierno del pasado, o por el contrario, será esa nueva ave que se aventura a extender su plumaje y vivir por otros

bienestar de forma colectiva. En tercer lugar, tenemos una batalla de las políticas. ¿Puede el *Estado de bienestar* adaptarse a unas circunstancias y tendencias cambiantes, o se han vuelto sus propias instituciones y estructuras demasiado inflexibles e incapaces de reformarse para estar a la altura de los retos de unas sociedades en constante cambio? (Gamble, 2020)

quinientos años; de ahí el tema de estas reflexiones: sobre gobernar en tiempos de incertidumbres.

Los gobiernos adolecen de una miopía genética su forma de entender y actuar en los asuntos públicos, la cual se acelera por visiones al corto plazo - derivada en muchos casos por los ciclos electorales - y en donde la tutela del interés general difuso² suele quedar relegada.

Una visión reduccionista, la cual incrementa el deterioro y la podredumbre en aquellas instituciones de ataño, que en su momento fueron visionarias e innovadoras. El cortoplacismo vino y se quedó no solo en las administraciones públicas, sino también en el sector

2 Son los derechos que se identifican como pertenecientes a esta nueva generación tienen en común dos notas: primero, no proceden de la tradición individualista o socialista de la primera y segunda generación; y segundo, se sitúan al principio de un proceso legislativo, lo que les permitirá ser reconocidos en el futuro como derechos humanos; su fundamento primero radica en la solidaridad, valor que recibe su elaboración teórica moderna de la mano de Durkheim. Como valor jurídico sustentador de estos derechos, podemos definirla como "la conciencia conjunta de derechos y obligaciones, que surgiría de la existencia de necesidades comunes, de similitudes, que preceden a las diferencias sin pretender su allanamiento. Estos intereses poseen también una dimensión social puesto que pertenecen a una colectividad de personas y solamente a estas. Intereses de masas que comportan ofensas de masas y que ponen en contraste grupos, categorías, clases de personas. Aquí se insertan los intereses de los consumidores, los intereses medioambientales, los de usuarios de servicios públicos, de los inversionistas y de todos aquellos que integran una comunidad compartiendo sus necesidades (Aguirrezabal, 2006)

privado, un espejismo de la comodidad del hoy. Las directivas de las empresas han perdido el interés al largo plazo, para asegurarse las ganancias del hoy sin riesgo alguno, al igual que el interés de los fondos de inversión en mantener en cartera las acciones que tiene en un momento dado -respondiendo a esta lógica de pequeños pasos en tiempos cortos- (Phelps, 2017, pág. 430)

El documento que el lector tiene en sus manos presenta una reflexión provocadora que esperan contribuir a una mayor profundización del conocimiento sobre el ejercicio del gobierno en contextos de incertidumbre y para ello descubrir el *¿cómo gobernar los problemas del mañana?*

Las reflexiones de los autores asumen como faro orientador que todo conocimiento vivo está hecho de problemas que han sido o deben ser reconstruidos, y no de descripciones repetitivas. Por tanto, no existe dificultad alguna en el surgimiento de los problemas y desafíos, la cuestión fundamental radica en la incapacidad de los actores e instituciones por reconocerlos y afrontarlos en los momentos oportunos.

De ahí la importancia de que el ejercicio del gobierno y de todo el entramado institucional, no caiga en estados de confort, en la identificación, análisis y acción de las problemáticas relevante en un tiempo actual y futuro. Es aquí

donde radica la capacidad disruptiva e imaginativa del ejercicio del gobierno, partir de esa especie de *giro copernicano* el camino para un cambio determinante en el modo de construir, ver, hacer y acercarse a lo público.

Una realidad que a su vez es detonante de nuevos fenómenos sociales y dinámicas políticas, obligando inclusive al Estado a repensar toda su arquitectura institucional, tanto desde una lógica operativa como su capacidad de tejer horizontes futuros compartidos.

El proceso de cambio puede emerger desde lo local hasta el sistema internacional; introduciendo nuevos paradigmas de comprensión y de acción en lo público, y para ello se necesitan de las capacidades institucionales adecuadas, del aprendizaje de nuevas formas de entender y hacer las políticas públicas; así como, de un proceso permanente de transferencia y de habilidades técnico-políticas para el ejercicio del gobierno.

Los riesgos y amenazas se han tomado en consideración como ejes indispensables para planificar el futuro, migraciones masivas, eventos naturales, nuevas pandemias o hambrunas son consideradas para visualizar y proyectar escenarios, la cuestión es si los gobiernos se han apropiado de esos conocimientos y si tendrán la disciplina para operar con

ellos. Con esta reflexión se aspira a orientar un debate continuo sobre la transformación del cómo se entiende la función dinamizadora del Estado, y a su vez, profundizar en su capacidad de adaptabilidad en procesos de gestión de crisis y transformación del cambio.

¿Cómo gobernar los problemas del mañana?

El principal elemento identitario de la gestión pública debe ser su capacidad de previsión y de anticipación al servicio de la elaboración de estrategias y políticas, ahora no en un sentido de la micropolítica, sino desde la visión panorámica de los asuntos públicos, que viven y actúan en sistemas complejos e inciertos.

Una visión en la cual el nuevo *rôle* del Estado es adoptar posiciones firmes, pero no duras, a efectos de proporcionar la visión y el impulso dinámico de la sociedad para insertarnos ante los nuevos desafíos de forma inteligente a efectos de conseguir que ocurran las grandes transformaciones deseadas.

¿Cómo se puede hacer mejor? No queda duda que la productividad es el resultado de la innovación y el aprendizaje, y sus incrementos suelen ser endógenos, por lo cual las conexiones de políticas públicas deberían contribuir a incrementar la capacidad y los incentivos para este aprendizaje, contribuyendo a

cerrar las brechas derivadas de los valores sociales tradicionales y modernos, en la apropiación del conocimiento.

El alcance, la facilidad y la rapidez de la transmisión del conocimiento son, en sí mismos, rasgos fundamentales de una sociedad del aprendizaje, ya que el nuevo conocimiento estimula un nuevo pensamiento y es el catalizador a partir del cual, surgen las nuevas ideas y las nuevas creatividades (Stiglitz & Greenwald, 2015, pág. 88).

La perspectiva de la innovación en las políticas públicas es fundamental para un mejor entendimiento del sistema institucional, las reformas económicas y sociales, ello exige generar las capacidades y habilidades necesarias en las administraciones públicas para integrar cada vez más enfoques de análisis predictivos³.

No es posible promover la innovación sin una comprensión cultural para superar las visiones del corto plazo y sin los esfuerzos de una amplia diversidad de actores, provenientes de distintos sectores -sean públicos o privados-. El fracaso de las políticas puede llevar al derroche de los recursos y al desaprovechamiento

3 La innovación debe tener lugar en la misma base de la sociedad y en los valores que en ella subyacen, "(...) ningún Estado puede crear de la nada un conjunto de instituciones y valores que generen el dinamismo necesario para que se produzca una innovación autónoma elevada" (Phelps, 2017, pág. 433)

del potencial de muchas tecnologías prometedoras, debido a la negativa política para que el Estado incentive adecuados marcos jurídicos y regulatorias, así como la inversión de recursos públicos. Ante estos desafíos se requiere “(...) *una construcción de ecosistemas innovadores que lleven a una asociación público-privada simbiótica y no parasitaria, lo cual será la clave para el despegue (...)*” (Mazzucato, 2014, pág. 270) de estrategias para alcanzar de forma acelerada esta nueva normalidad post-virus.

Un aprendizaje que desde las administraciones públicas requiere: partir de la transferencia de las buenas prácticas -y una comprensión de los factores que llevaron a experiencias fallidas-; apropiación y desarrollo de nuevas tecnologías -e incentivar la generación tecnológica-; y mejorar las capacidades y metodologías de aprendizaje, para llegar a una amplia diversidad de funcionarios públicos. Un esfuerzo que será en vano si no se atienden las necesidades de conectividad y se diseña un proceso paulatino en el cual los servicios públicos del Estado -a nivel nacional o local- se enmarquen en los modelos de gobierno digital.

En contextos de sistemas complejos, incertidumbres e interdependencias, el gobierno debe innovar en las formas de entender y operar en las crisis para generar las condiciones adecuadas del cambio, ello exige una lectura clara de

las tendencias como también de los ciclos -y sus frecuencias- de rupturas a efectos de poder inducir ciclos de estabilidad que contribuyan alcanzar esas nuevas normalidades, ahora desde una interacción de equilibrios dinámicos (ver *Diagrama N°1*).

Equilibrios dinámicos que son posibles de alcanzar desde adecuados diseños institucionales, una gestión pública competente y una gestión del conocimiento, combinación que asegura diversas formas de aprendizaje a partir de la adquisición de aptitudes de coordinación y creación de nuevas rutinas, basadas en la emergencia de nuevos valores y principios⁴.

La innovación institucional es el motor del progreso social, cualquier cambio que pueda generar beneficios potenciales para el cuerpo principal del sistema en el entramado institucional es precisamente la innovación, desde la cual es factible alcanzar los objetivos deseados en el presente, y los deseados en el futuro desde adecuadas políticas para atender las realidades presentes, inmediatas y potenciales; requiere a su vez de equilibrios dinámicos complejos,

4 La demanda de conocimientos y de aptitudes a su vez creará una demanda de aumento en la existencia y en la distribución de conocimientos, y la naturaleza de esta demanda reflejará percepciones corrientes sobre las ventajas de adquirir diferentes tipos de conocimiento (North, 2006, pág. 101)

capaces de recombinar factores y ajustar oportunamente la distribución de diferentes recursos, según las necesidades del desarrollo social. Sin embargo, esta tarea no la puede realizar de forma aislada el Estado, es fundamental la construcción de redes diversas y dinámicas, asegurando una integración de enfoques, conocimientos, visiones y respuestas: una tarea impostergable que obliga a un encuentro necesario, urgente y estratégico entre las agendas de investigación de las administraciones públicas, las universidades, centros de investigación, entre otros (Hu, 2020).

Afianzar la innovación en los Estados no es una tarea fácil ni aislada, requiere de un dinamismo del gobierno para asegurar al personal de las administraciones públicas de un mínimo de conocimientos prácticos sobre el cómo se genera la innovación y sobre el cómo puede verse desalentada en diversos sectores que van desde la salud, la seguridad, la industria, entre otros. Una formación que a su vez contribuye a un enfoque sistémico de la complejidad en los asuntos públicos y privados, y en el que es vital un proceso reconceptualizar los modelos y lógicas de la regulación (Phelps, 2017, págs. 422-446)

Diagrama N°1



La sociedad se encuentra ante un proceso de transformación profunda y los diferentes centros de poder globales se están desplazando de una manera muy rápida entre regiones. Los fenómenos actuales son complejos y traen consigo una reconfiguración profunda en la forma de hacer y entender el ejercicio del gobierno. La velocidad de los cambios pasa por encima de la capacidad de adaptación que poseen nuestras instituciones públicas, cada vez más es fundamental el aprender a gestionar las crisis como los cambios necesarios para la adaptación.

La gestión de los problemas del mañana se basa en la extrapolación de tendencias del pasado y del presente, al igual que los análisis predictivos de los ciclos de ruptura, es reconocer que las situaciones actuales se caracterizan por una serie de tendencias más o menos pesadas o emergentes, de las cuales no es posible librarse en un instante; no se trata de predecir eventos, sino de proporcionar pistas acerca de lo posible, probable y deseable ocurrencia de éstos, generando mapas de futuros ideales a manera de referencia; así como de preparación para las condiciones jurídico, institucionales, políticas y tecnológicas que requerimos -para una mejor preparación- (Miklos, Jiménez, & Arroyo, 2008, págs. 7-22)

No se puede obviar los avances en la inteligencia artificial que la era digital han traído y ponen a la disposición del Estado herramientas tecnológicas que facilitarán el trabajo de gestión y entendimiento, innovaciones que deben ser incorporadas de forma contundente en el aparato público para mejorar la gobernanza en general, el desafío es atender de la brecha de adaptación tecnológica en el sector empresarial y en las administraciones públicas, como entre los gobiernos que han podido integrarse de mejor forma a las economías digitales, favorecer la generación de condiciones y oportunidades para una sociedad cada vez más digital, y aquellos que aún no han dado paso fundamentales.

Desde el gobierno digital se fortalecen los procesos para garantizar el acceso a los servicios a toda la ciudadanía por medio de la digitalización, la simplificación de trámites y la reducción de requisitos en general, pero de forma esencial para conocer con mayor precisión las nuevas y dinámicas exigencias de la sociedad; sin embargo, la variable cultural será determinante en la medida de apropiación, aceptación y uso del gobierno digital⁵.

5 Byung-Chul Han argumenta El COVID-19 está poniendo a prueba los sistemas en el mundo occidental en comparación con Asia, ello debido a que en los estados asiáticos: **(1)** tienen una mentalidad autoritaria, que les viene de su tradición cultural -confucianismo-, o al menos son renuentes y más obedientes en comparación con Europa; **(2)** en Asia

Recobrar la confianza en lo público, pasa por fortalecer la capacidad institucional del Estado para adaptarse y superar las visiones cortoplacistas que predominan, producto de los cambios de gobierno y visiones encontradas que no logran encontrar una salida negociada por la falta de consensos mínimos entre los diversos actores políticos.

La capacidad del ejercicio del gobierno se encuentra ante la encrucijada del dios romano Jano, quién con poseía una doble mirada hacia lados opuestos, encrucijada que nos lleva al peligro de mirar hacia un pasado idílico, aspirando a los logros de antaño, o por el contrario, se convierta en la previsión y anticipación del presente y del futuro, en una cuna de innovación tecnológica, donde el canto arrullador del *Big-Data* sea armónico con las consideraciones éticas necesarias, un sueño inspirado

en ese gran universo de información -o granja de datos automatizada-, la cual requiere de creatividad imaginativa para orquestar el conocimiento a fin de dar respuestas oportunas y disruptivas en tiempos de inmediatez e interconexión social⁶ (ver *Diagrama N°2*).

hay una mayor confianza hacia el Estado, puesto que la vida cotidiana está mucho más organizada y estricta, y por ende **(3)** ello ha facilitado un modelo de vigilancia digital, de esta forma las epidemias no las combaten los virólogos y epidemiólogos, sino además los informáticos y los especialistas en macrodatos, con un ejército de cámaras provistas incluso de las más altas técnicas en reconocimiento facial. Un cambio de paradigma que el mundo occidental no ha asimilado. El Estado sabe por tanto dónde estoy, con quién me encuentro, qué hago, qué busco, en qué pienso, qué estoy comiendo, qué compro, adónde me dirijo. Es posible que en el futuro el Estado controle también la temperatura corporal, el peso, el nivel de azúcar en la sangre, etc. Una biopolítica digital que acompaña a la psicopolítica digital que controla activamente a las personas (Byung-Chul, 2020)

6 Esta cuarta etapa de la revolución industrial representa, la apertura de ventanas y oportunidades, que, junto con las tecnologías de la información, pueden ser aplicadas para dar soluciones directas a las necesidades operativas del Estado y ofrecen a la administración pública una infraestructura digital idónea para el manejo de los datos; así como, para la solución de conflictos a una velocidad nunca vista en la historia (Daum, 2018).

Diagrama N°2

GOBERNAR EN LA COMPLEJIDAD Y LAS INCERTIDUMBRES



Gobernar en tiempos incertidumbres propias de la complejidad requiere un gobierno cercano no solo en su superficie discursiva, sino también en dar una respuesta oportuna a las necesidades de la sociedad, por ello se requiere transformar el enfoque de prestación de servicios públicos desde un incremento mayor sobre el valor público, es pensar cada vez más en los beneficiarios y no en el ambiente de comodidad desde una oficina, para ello se requiere la incorporación permanente de mecanismos óptimos de mejora continua.

Es también avanzar hacia un gobierno abierto, el cual va más allá de la transparencia, sino que dependiendo de los

temas de la agenda pública⁷, pero es reconocer que la diversidad de actores contribuye a una mayor gestión pública, siempre y cuando esta integración de actores tenga un valor estratégico para aportar. Avanzar hacia un gobierno inteligente, en el cual las decisiones sean adoptadas por evidencia y no solo por el instinto político, tener una profesionalización mayor en la función pública, capaz de avanzar hacia análisis predictivos y modelajes de posibles alternativas de políticas públicas en un contexto intersectorial y en un marco de referencia global.

7 No todos los asuntos del gobierno pueden ser participativos e inclusivos, ni abrirse a redes estratégicas de participación, por ejemplo, los temas de seguridad requieren un ejercicio jerárquico en la toma de decisiones.

El gobierno digital permite fundamentalmente una capacidad de gestión ante los riesgos, asegurando la continuidad operativa, y una forma de comunicación cercana y directa, mitigando interacciones complejas propias de las crisis de salud, sociales, políticas, económicas, ambientales, de seguridad, entre otras. Sin embargo, esto seguirá siendo una tarea pendiente hasta tanto no se aseguren las condiciones de conectividad y de preparación a una sociedad virtual como bienes públicos fundamentales, de lo contrario estaremos ante nuevas brechas sociales.

Este nuevo mundo de oportunidades y de problemas ofrece opciones de repensar toda la arquitectura institucional, volviéndola mucho más flexible, en la que los equipos de trabajo multisectoriales sean cada vez más comunes, en contraposición a los diseños sectoriales, departamentales y ministeriales. Una estructura de lo público que implica más inclusión de diversas carreras profesionales, el trabajo por proyectos concretos y resultados en las políticas, con equipos pequeños intersectoriales motivados por sus contribuciones hacia objetivos más globales en pro del desarrollo del país: una apuesta incremental al valor de la innovación como la estrella polar para navegar en tiempos de incertidumbres (Bracken, 2019).

Frente a estas tendencias hacia lo digital, especialmente en la era post COVID-19, entra en discusión el *rôle* ético del Estado en los procesos de automatización de la vida pública y privada; por ejemplo, en países como China, la apuesta enérgica por esta corriente en el sector productivo se está convirtiendo en uno de los principales mecanismos para recuperar la actividad económica y avanzar con pasos decididos por la reinversión del mercado; abriendo así un abanico de escenarios⁸. Dar un salto competitivo en el post-virus, pasa por tener una administración pública resiliente, capaz de dar respuestas oportunas en los tiempos correctos, garantizar la reducción de la complejidad regulatoria, operar en un marco de mayor coordinación, colaboración y cooperación entre instituciones público-privadas.

El marco jurídico es otro factor neurálgico considerar en este proceso, los cambios son muy rápidos y la ley debe hacer cumplir su principio de adaptarse a las épocas, labor fundamental que siempre debe considerarse como parte de la transición hacia un modelo

8 Esta gestión estratégica de lo público requiere transmitir una claridad de ideas y proyectos sobre el comportamiento esperado y deseado en sociedades tecnológicas, e inclusive repensar nuestros modelos y formatos educativos, no solo para dotar de mayores condiciones y oportunidades a la ciudadanía en el mercado laboral, sino además para consolidar modelos de desarrollo sostenibles, capaces de abordar de forma sistémica las nuevas posibilidades a las que como sociedad podemos obtener.

mucho más flexible y responsable. El gran problema de las instituciones no es la inestabilidad per se producto de las incertidumbres de nuestros tiempos, sino la inestabilidad debida al hecho que no se realizan los cambios necesarios.

El ejercicio del gobierno tiene varios retos de cara al periodo post pandemia, entre ellos; garantizar la gobernabilidad y gobernanza democrática en medio de la revolución digital por la que se avanza y las nuevas realidades por las que le tocará atravesar a lo público, procurar el desarrollo sostenible de la nación en medio de retos ambientales irrefutables, y asegurar la equidad distributiva, después de comprobarse que la promoción del interés colectivo no puede quedar solamente en manos del mercado. Parte de ese pendiente para el futuro se ve en la necesidad de conciliar los tiempos de la administración pública para replantear la misión del Estado. Estos tiempos tienen que ver con planificar el futuro, gestionar el presente y evaluar el pasado (Oszlak, 2020).

Esta planificación del futuro pasa por comprender al nuevo mundo que está naciendo, el cual puede generar dinámicas que trascienden el marco de la globalización tal y como se conocía con anterioridad, el auge de movimientos políticos con características ultranacionalistas y autoritarias que buscan re-politizar a la ciudadanía sobre

instituciones y normas que se daban por sentadas bajo la normalidad del orden liberal y que eran parte del consenso internacional hasta inicios del presente siglo (Sanahuja, 2019). A lo anterior se debe sumar la crisis producida por la pandemia del COVID-19, que ha terminado de consolidar el regreso de la lógica inmunitaria entendida en el cierre sistemático de fronteras y el aislamiento social obligatorio, con todo lo que ello implica tanto para el comercio como para la población. Es así, como resuenan aquellas palabras de Antonio Gramsci “el viejo mundo no muere, el nuevo tarda en aparecer” y en esos claroscuros surgen las improvisaciones y las ocurrencias, de ahí la importancia de la confianza a partir de la previsibilidad de nuestros tomares de decisión, la capacidad de las administraciones públicas y las reglas básicas de un sólido Estado de derecho, siendo una vez más ente rector que establece pautas fundamentales.

La necesidad que nace a partir de esta reflexión es la de pensar en una nueva escala de valores o prioridades en el ejercicio del gobierno que, además, refuercen la democracia y la blinden de los peligros que la envuelven, no podemos caer en una democracia de emociones que sucumbe a la mayor de todas: el temor.

La expectativa de satisfacción de la ciudadanía con el sistema político y las decisiones adoptadas por cada gobierno es una construcción continua y no podremos avanzar sino aprendemos mejores formas proactivas de comunicación y de entendimiento entre ambos sectores. La comunicación de la gestión y de los procesos, es hoy más que nunca una cuestión impostergable desde las altas autoridades hasta los funcionarios públicos, coherencia en los objetivos, pero también en las razones del por qué y el para qué de cada acción pública.

Las unidades de cumplimiento de políticas públicas multisectoriales, de la mano de una agenda pública digital, vienen a desempeñar un rol que brinda certezas en medio de la incertidumbre de cara a los diversos panoramas que pueden visualizarse en el mediano plazo. Estas unidades han venido evolucionando con el tiempo y cuentan con características que permiten una mayor adaptabilidad a las demandas del aparato público; están a la par de los centros de toma de decisiones, tienen una curva de aprendizaje más corta que en épocas pasadas debido a la digitalización de la información, así como sistematización de las experiencias y permiten un mayor aprovechamiento de las nuevas tecnologías disponibles. Esto sin lugar, requiere de un compromiso de carácter político que trascienda lo meramente coyuntural y electoral, que en el caso de América Latina puede denominarse, como

la consolidación de políticas de Estado (Oszlak, 2020).

Entre los dilemas más importantes durante este periodo de emergencia sanitaria, se encuentra el tener que pensar en elegir entre la salud y la economía. Las medidas de aislamiento necesariamente detienen la actividad económica de los países, por lo que el evidente impacto en las capacidades estatales para resolver tareas pendientes a la ciudadanía se vuelve cada vez más notorio. Viejos problemas estructurales sin resolver como son la desigualdad o la pobreza, sumado a las nuevas brechas tecnológicas, exigen mejores servicios y espacios creativos para la innovación a partir de enfoques estratégicos con carácter abiertamente disruptivos. La proyección de contextos múltiples donde se integren variables de diversa índole, pero teniendo siempre claro que ese análisis constante y disruptivo pasa por la comprensión de los fenómenos exteriores, mismos que inciden directamente en cada realidad a lo interno.

El *rôle* del conocimiento juega un papel fundamental en la construcción de estas nuevas narrativas pluralistas e inclusivas en el imaginario de lo público, nuevas lógicas y dinámicas se tornan parte indispensable de los procesos creativos que son necesarios para producir las ideas adecuadas y a la altura de los tiempos. Enseñar a desaprender es menester

para poder abrirse a concepciones que reten el malentendido sentido común tradicional y generen nuevos equilibrios entre lo público y lo privado, dando prioridad a las demandas que nacen cuando algo está terminando su ciclo y lo nuevo aún no surge por completo. Sin duda la prioridad parte por la formación en esquemas y categorías analíticas que se salen por completo de los patrones académicos tradicionales.

Los países se encuentran ante un cisma fundamental: el periodo anterior a COVID-19 y la nueva normalidad que surgirá en la era post-viral, esa próxima normalidad que aún no se logra entender o dibujar; en la cual se atestigua una dramática reestructuración del orden económico y social, en el cual la forma de operar de las economías se verán significativamente alteradas (Kevin & Singahi, 2020). Situación en la cual el Estado y los organismos internacionales deberán adoptar medidas de cooperación y de gestión del conocimiento para la generación e implementación de políticas nacionales, regionales y globales.

La sociedad global vive en un gran experimento continuo sobre sus capacidades y sus habilidades para gestionar las crisis e inducir los diseños propicios para el cambio, en un complejo entramado

de encrucijadas que se debaten entre alcanzar avances multiniveles progresivos y el estancamiento derivado por no actuar en los tiempos precisos. Se requiere avanzar de forma lenta, pero decidida en al menos:

- a. *la capacidad para aprender a resolver de forma constante los dilemas* -presentes y futuros- en contextos complejos y efectos inciertos a nivel nacional e internacional, respuestas que requieren además ser adoptadas en un tiempo inmediato, pues su postergación incrementará la atrofia institucional y las amenazas potenciales⁹
- b. *la solidez de los sistemas para contener y resistir los efectos de una crisis* -sea cual fuese su naturaleza-; así como, la flexibilidad para su atención con enfoques de naturaleza multidisciplinarios y transdisciplinarios, requiere del conocimiento científico y especializado, pero también de la integración de diversas tecnologías disruptivas,

9 En entornos complejos, los gobiernos pueden no estar completamente capacitados para analizar una situación y calcular la estrategia óptima, por lo cual, se puede esperar a que adapten sus estrategias en el tiempo a partir de lo que consideran han sido efectivo. En contraposición, con sistemas complejos de apoyo para la toma de decisión, basados en modelajes alimentados por el Big-data, capaces de elaborar simulaciones de las propiedades emergentes de las interacciones entre los agentes; contribuyendo incluso a la predictibilidad de alineamientos nacionales e internacionales -teoría del paisaje-, las escisiones sociales y las probabilidades de respuesta de estructuras organizativas (Axelrod R. , 2003)

incluso hasta el entender los comportamientos de la psicología social en contextos extremos¹⁰; hablamos de aprender a gobernar en sistemas complejos

- c. *la confianza y credibilidad para asegurar un retorno a las nuevas normalidades*, desde políticas y estrategias nacionales, como aquellas derivadas de interconexiones globales, ayudando así a nuestras sociedades a insertarse y operar en estas nuevas normalidades y en la denominada revolución 4.0, un proceso siempre complejo y difícil de equilibrios dinámicos, que dan paso a la generación de inteligencias colectivas¹¹

10 El aprendizaje emocional puede ser rápido, pero la condición de experto suele tardar mucho tiempo en desarrollarse. La adquisición de esta condición en tareas complejas se encuentra intrincada y lenta, porque ser un experto en un dominio no es una aptitud única, sino una gran serie de miniaptitudes. Los pocos movimientos que vienen a la mente son casi enérgicos y a veces creativos, pueden entender una palabra que nunca ha visto, y pueden encontrar una manera nueva de interpretar otra que resulta familiar (Kahneman, 2019, pág. 316) Estar preparado para afrontar las crisis y las nuevas normalidades es no poseer una única aptitud, es contar con un conjunto de aptitudes, pues podemos ser grandes expertos en unas y en otras principiantes; de ahí la importancia constante de la retroalimentación, la evaluación y la validez en generar equilibrios dinámicos.

11 La *micro fallacy* -microfalacia- consiste en no haber entendido que en el mundo social lo que importa no son solo los individuos, sino también las interacciones y su correspondiente institucionalización. Los principales problemas a los que nos enfrentamos son producto de realidades interdependientes y conectadas ante los cuales

- d. *un ejercicio de gobierno que trascienda exclusivamente de la administración de los asuntos públicos*, con vocación predictiva, imaginación creativa y generación de acciones disruptivas capaces de adecuarnos a estos entornos cambiantes
- e. *una acción decidida y sostenible hacia la modernización y la reforma de la ingeniería institucional*, donde el valor por la innovación pública y las alianzas público-privadas serán determinantes para modelar y alcanzar los proyectos futuros compartidos¹².

son ciegos sus comportamientos individuales: insostenibilidad, riesgos financieros y, en general, aquellos que están provocados por una larga cadena interacciones derivadas de los comportamientos individuales que pueden no ser en sí mismos malos, pero sí en su desordenada agregación. No se trata únicamente de modificar los comportamientos individuales, sino de avanzar hacia nuevas configuraciones de interacción; por ello la necesidad de avanzar hacia inteligencias colectivas multidisciplinares y transdisciplinares (Innerarity, Una teoría de la democracia compleja, 2020, pág. 88)

12 La innovación y la extensión del florecimiento se ven debilitadas cuando muchos de los caminos y rumbos tomados en las arenas de la política y el mundo de los negocios vienen fijados por la política económica, cuando la formación de nuevas empresas y negocios se limita con mayores restricciones -sin comprender las complejidades interdependientes-, cuando los directivos se seleccionan entre una élite y con el propósito de negociar con el Estados y cuando el potencial laboral se enfrenta a estructuras jerárquicas que cierran toda puerta a la expresión de ideas innovadoras y todo incentivo a concebir tales ideas (Phelps, 2017, pág. 422)

En este periodo de confusión, el bienestar de la población y la sostenibilidad pasan a ser base fundamental para la articulación de esfuerzos en aras de construir propuestas, fortalecer instituciones y blindar a la ciudadanía de las amenazas objetivas que comienzan a asomarse en el periodo después de la pandemia.

Esas realidades concretas muy relacionadas a problemáticas de tipo global: migraciones masivas, conflictos armados, cambio climático, hambrunas y nuevas posibles pandemias, todo dentro del esquema de adaptación que la administración pública deberá considerar, donde exista el acceso amplio e irrestricto al conocimiento que permitan prever, predecir y proyectar las necesidades, limitaciones y posibilidades de lo público.

La relevancia que adquiere la democratización de la participación ciudadana en el diseño y reestructuración estatal es alta, especialmente en momentos donde la falta de una idea de autoridad firme o refugio que sea guía y respaldo en medio de las dificultades no ha podido ser hallada a pesar de lo sucedido con el problema mundial que significó el virus (Ramonet, 2020), la inclusión de los nuevos grupos sociales en esta labor se convierte en un ejercicio de confianza, transparencia y seguridad que fortalece el ejercicio del gobierno en el presente y hacia el futuro.

Instituciones sólidas pero sensibles a las realidades internas de los grupos sociales que se encuentran en desventaja respecto a otros con mayores facilidades económicas, en la que los funcionarios cuenten con la adecuada preparación profesional y humana para tratar con calidad y eficiencia sus demandas, que gestionen haciendo uso de la tecnología y brinden respuestas en poco tiempo; una función pública que incorpore a la sociedad abrirá una serie de responsabilidades mutuas compartidas pero diferenciadas, que exigirán un trabajo conjunto, solidario y eficiente en el camino a la obtención de los objetivos y en la definición y alcance de una misión país, tal y como una sociedad abierta, pluralista y democrática lo demanda.

“La originalidad consiste en el retorno al origen; así pues, original es aquello que vuelve a la simplicidad de las primeras soluciones”

Antoni Gaudí i Cornet

(1852-1926)

Referencias bibliográficas

Aguirrezabal, M. (2006). Algunas Precisiones en torno a los intereses supraindividuales (Colectivos y Difusos). *Revista Chilena de Derecho*, 33(1), 69 - 91.

Axelrod, R. (2003). *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Bracken, M. (30 de Julio de 2019). *Gobernarte*. Obtenido de Gobernarte: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/mike-bracken-el-ciudadano-no-deberia-tener-que-proporcionar-al-gobierno-la-misma-informacion-dos-veces/>

Byung-Chul, H. (22 de marzo de 2020). La emergencia viral y el mundo del mañana. *El País*, pág. Opinión. Recuperado el 28 de abril de 2020, de El país: <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>

Daum, T. (2018). *El capital somos nosotros, crítica a la economía digital*. San José: Uruk.

Gamble, A. (29 de abril de 2020). *El estado de bienestar y las políticas de austeridad*. Obtenido de OpenMind BBVA: <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/el-estado-de-bienestar-y-las-politicas-de-austeridad/>

Hu, X. (2020). Perspectivas de la Innovación de las Políticas Públicas en la República Popular China. *El Futuro de la Función Pública. XX Foro de la Función Pública de Centroamérica y El Caribe* (págs. 1-13). Santo Domingo: Academia Nacional de Gobernanza China.

Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Kahneman, D. (2019). *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Penguin Random House. Grupo Editorial.

Kevin, S., & Singahi, S. (29 de Abril de 2020). *Beyond coronavirus: The path to the next normal*. Obtenido de McKinsey & Company: <https://www.mckinsey.com/industries/healthcare-systems-and-services/our-insights/beyond-coronavirus-the-path-to-the-next-normal>

- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. Barcelona: RBA Economía.
- Miklos, T., Jiménez, E., & Arroyo, M. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*. México: LIMUSA.
- North, D. (2006). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado después de COVID 19*. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=uH0DleKxRO4&feature=youtu.be>
- Phelps, E. (2017). *Una prosperidad inaudita*. Barcelona: RBA.
- Ramonet, I. (26 de Abril de 2020). *Le Monde Diplomatique*. Obtenido de Le Monde Diplomatique: <https://www.lemondediplomatique.cl/ante-lo-desconocido-la-pandemia-y-el-sistema-mundo-por-ignacio-ramonet.html>
- Sanahuja, J. A. (2019). El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal. En F. S. General, *América Latina frente a la reconfiguración global* (pág. 184). San José: Grafos S.A.
- Stiglitz, J., & Greenwald, B. (2015). *La creación de una sociedad del aprendizaje*. México: Edición Cultural Paidós.





¿El teletrabajo una oportunidad después del COVID-19?

Dr. Ramón Rosales Posas

Coordinador Académico del ICAP

rrosales@icap.ac.cr



Resumen:

El COVID-19, ha generado una gran oportunidad para las instituciones públicas y privadas, en la implementación del teletrabajo para modernizar, lograr eficiencia y eficacia en sus diferentes procesos. Lo anterior sin embargo tiene importantes desafíos, tanto desde el punto de vista institucional como personal, debido al hecho que un importante porcentaje de los gerentes y empleados, sobre todo en el sector público, no creen en el teletrabajo. El argumento aquí defendido es que el COVID-19 puede permitir superar esos paradigmas que muchas actividades y procesos de la organización no se pueden realizar de forma eficiente mediante el trabajo virtual.

Palabras clave:

COVID-19, teletrabajo, estrategia organizacional, seleccionar procesos, actividades y personas.

Introducción

En este documento se realizan reflexiones orientadas para las organizaciones públicas que después del COVID-19, estén interesadas en aprovechar la gran oportunidad que se generará después que pase la pandemia, en implementar la modalidad del teletrabajo. En un primer momento se analiza la articulación estratégica del trabajo virtual, es decir, el aporte que debe generar el teletrabajo a la generación de valor, incremento de la productividad y el aporte a la responsabilidad social ambiental de la organización. En un segundo momento, apunta sobre la necesidad de realizar un proceso para seleccionar las áreas y actividades que se pueden realizar bajo la modalidad del teletrabajo. La tercera reflexión, es que no todas las personas pueden considerarse como teletrabajables, es decir, que las persona que califican o habilitan para poder desarrollar el trabajo bajo esta modalidad deben tener las competencias mínimas. Y finalmente se analiza el contrato, que especifica las relaciones laborales entre el empleador y el teletrabajador.

¡Y después del COVID-19! ¿Qué?

No hay duda, la situación actual es de grandes dimensiones, pues sus efectos son en todos los ámbitos de la sociedad como son: la salud, la economía, lo social, lo político y lo cultural, estos efectos en algunos campos se han profundizado debido al arrastres de muchas inconsistencias en el comportamiento de la economía mundial que después de la crisis del 2008 no se habían podido equilibrar y que con el COVID-19 han colapsado tanto por el lado de la oferta como de la demanda.

Hay muchas opiniones sobre el futuro comportamiento de la economía global después del COVID-19, algunos opinan que la economía sufrirá una transformación profunda, otros expresan que será el fin del neoliberalismo, que la globalización llegó a su fin, que habrá un cambio en el accionar del sistema financiero mundial y que en el campo social, nos volveremos “más gente”, seremos solidarios, el ser humano será el centro del desarrollo, etc.

Ahora la pregunta es, ¿qué nos espera en el futuro de corto, mediano y largo plazo? Hay quienes tienen más claro el panorama futuro, los expertos en análisis prospectivo y disruptivo, quienes consideran que no se darán cambios radicales en el modelo de desarrollo y

otros, donde los cambios radicales en una sociedad estarán relacionados con cambios en los seres humanos, pero una vez que pase la pandemia y aprendamos a vivir con el virus del COVID-19 volveremos a la normalidad. Por el lado de la oferta, algunas micros, pequeñas y medianas empresa desaparecerán y otras que lograran sobrevivir volverán a la normalidad de sus actividades productivas, por supuesto que muchas necesitarán del apoyo del Estado, mediante financiamientos adecuados, normas y leyes flexibles, entre otros, y seguirán con su misma lógica, vender, ser productivos y generar la rentabilidad, que es el propósito de todo negocio, por el lado de las grandes empresas, estas no tendrán ningún problema, lo único es que dejarán de acumular ganancias durante un corto periodo de tiempo, además se beneficiarán de las prebendas del Estado.

Por el lado del ser humano, volveremos a tener una oportunidad de trabajo, obtendremos un ingreso y seguiremos con nuestros hábitos de consumo, seguiremos actuando como hemos sido formados y como somos, “individualistas”, “egoístas” “buscando el beneficio personal”. (realismo «hobbesiano» basado en la creencia de que la tendencia connatural del ser humano es el individualismo).

Por supuesto, que habrá muchas personas que cambiaran sus patrones de conductas, sus comportamientos, su egoísmo, etc, pero cualquier cambio que ocurra será una decisión individual o de familia y no colectiva, y dependerá de su nivel de conciencia, de su vocación hacia un ser superior y posiblemente de cuanto fue afectado por la crisis. Podrían ocurrir cambios significativos, pero ello requiere de un Estado que norme y legisle en el marco de las grandes oportunidades que nos permitirá el COVID-19.

Desde el punto de vista del Estado, no hay duda que se deberá impulsar un reacomodo, especialmente en los sectores donde la crisis evidenció falta de capacidad, organización y gestión, mientras que, la situación financiera será muy difícil, por la reducción de los ingresos y el incremento en los gastos asociados a la atención de la pandemia, aumentará el déficit fiscal; como ya sabemos para resolverlo se acudirá al financiamiento internacional; como es el caso del Gobierno de Costa Rica. Pero también debemos buscar otras formas de resolver el problema de las finanzas públicas, no solo por la vía tradicional, la impositiva y crediticia.

El teletrabajo como una oportunidad para el sector público después del COVID-19

Una vez que la pandemia pase y la economía vuelva a su estabilidad, el sector público, puede aprovechar y fortalecer algunas de las oportunidades que emergerán de la crisis, una de ellas, es lo relacionado con las grandes ventajas que proporciona la economía digital y que es seguro de que después de esta crisis se volverá más robusta, pues ha sido el medio que ha permitido a través del uso de TIC´s el mínimo funcionamiento organizacional y con esto, se ha podido tener algunos productos y alimentos en casa. Además, ha permitido que muchas organización no tuvieran que cerrar por completo sus actividades debido a que sus empleados pudieron seguir desarrollando sus actividades desde sus casas mediante el concepto del teletrabajo o trabajo virtual.

Costa Rica, ha generado una gran cantidad de leyes y procesos con el propósito de consolidar el Teletrabajo en las instituciones públicas y privadas. Implemento muchos proyectos relacionados con el teletrabajo, entre ellos: Decreto N°34704 Promoción del Teletrabajo, 2008, proyecto de Modernización del Estado, Firma Digital, Simplificación de Trámites, Centros Comunitarios

Inteligentes (CECI), Acuerdo Social Digital, Red de Conectividad Municipal y Portal Municipal Interactivo.

A pesar de estos proyectos, los avances en materia de teletrabajo en el sector público han sido muy lentos. De las pocas instituciones que lograron realizar un programa para la implementación del teletrabajo en el 2010, fue el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), teniendo mucho éxito. Cuando se estimaron los costos y beneficios se obtuvo una Relación Beneficio Costos, igual a $R-B/C = 5,70$, es decir, que por cada Colón de Costo que se genera por un teletrabajador, el ICE obtiene 4,70 colones de beneficios. La otra institución que logro implementar un programa de teletrabajo fue el Banco Nacional de Costa Rica con resultado positivos.

El 27 de abril de este año, dentro de las medidas recomendadas por el gobierno para encaminar al país hacia su “normalidad”, destacan como una de las estrategias la necesidad de promover e impulsar el teletrabajo como prioridad en el restablecimiento de los servicios. Por tal razón, se considera que el teletrabajo en el sector público llegó para quedarse. Este es el tema que a continuación desarrollamos en este documento “el teletrabajo”.

La mayoría de las organizaciones están teletrabajando, el dilema es que la

mayoría de estas instituciones, especialmente las públicas no tienen la experiencia ni práctica de cómo se gestiona, administra e implementa un programa para teletrabajar los procesos y actividades de la organización. Las organizaciones que adopten el teletrabajo deben comprender y entender que esta modalidad de trabajo debe ser una estrategia en el marco de la organización, es decir, que deben de prepararse para la implementación de una nueva forma de realizar el trabajo y prestar los servicios con alto valor para los ciudadanos.

A continuación, se desarrollan algunas reflexiones que pueden servir de orientación a las organizaciones para que tomen la decisión de implementar un programa de teletrabajo.

El teletrabajo y la estrategia organizacional

El teletrabajo debe ser una estrategia organizacional que permita aportar generación de valor, incrementar la productividad y contribuir con la responsabilidad social ambiental. Dentro de este contexto, es claro que las acciones de toda organización tiene que orientarse a generar valor en el logro de los objetivos y metas que se han fijado. Aquí, el concepto de valor se interpreta como el logro de los resultados fijados con la mayor efectividad,

calidad, oportunidad y al menor costo para el destinatario final. (Instituto Centroamericano de Administración Pública – Instituto Costarricense de Electricidad (ICAP-ICE), 2011, pp. 16-19).

También, se debe tener claro que el trabajo virtual, debe ejercer un impacto directo en la forma que se brindan los servicios al cliente por medio de las Tecnologías de la Información (TICs). Además, que producto de su aplicación, genera ahorros y disminuciones en costos operativos y permite atender al cliente en el esquema 24/7/365; los servicios en línea y el trabajo virtual, se puede realizar desde cualquier lugar y hora. Por tal razón, el concepto de valor agregado toma gran importancia en el estudio y aplicación del Trabajo Virtual.

Otro aspecto a considerar, es que el teletrabajo busca contribuir con la productividad organizacional, pero su medición no puede ser a través del concepto de productividad tradicional, pues este no describe lo que la mayoría del personal de oficina hace, porque no se trata de entradas, salidas y utilidades, sino que, en la mayoría de los casos, no existe un único criterio para establecer los parámetros de lo que es la productividad administrativa. Algunos autores, prefieren emplear el término “eficacia” – que ya incluye en su significado todos los aspectos inherentes a la actividad del personal de escritorios

pues, además de verificar la cantidad del trabajo ejecutado, incluye también la calidad, habilidad en administrar varios proyectos y prioridades, así como tener las informaciones en tiempo útil. (ICAP-ICE, 2011, pp.16-17).

Finalmente, las organizaciones tienen un compromiso con el desarrollo sostenible como consecuencia de la responsabilidad social/ambiental; esto se refleja en acciones concretas en las empresas, a través de sus programas de responsabilidad social y ambiental, como un proceso continuo de estrategia y gestión, que busca el equilibrio entre objetivos financieros, sociales y ambientales para generar valor a sus “stakeholders”.

El teletrabajo, debe estar articulado con esta filosofía con el propósito que la empresa logre tener la visión que busque asegurar la capacidad de cubrir las exigencias de las generaciones presentes, sin comprometer la oportunidad de las generaciones futuras de tener una mejor calidad de vida.

Bajo la perspectiva ambiental, la orientación del programa de teletrabajo se debe focalizar en:

- contribuir con la reducción en la emisión de CO2.
- reducir sensiblemente la contaminación del aire causada por la emisión de gases vehiculares.

- mejorar la calidad de vida, la salud física y mental del trabajador.
- reducir las consecuencias negativas directas e indirectas de los congestionamientos y contaminación del aire en la economía del país.
- reducir las consecuencias negativas directas e indirectas de los congestionamientos y contaminación del aire en los resultados de las empresas con operaciones en el país.

En varios países se ha demostrado que el teletrabajo tiene un impacto positivo en el medio ambiente, en particular en el consumo de combustibles y la producción de CO2. Se ha estimado que un teletrabajador, genera un ahorro de 85 galones de combustible por año y 0,192 toneladas CO2 al año sin emitir. (ICAP-ICE, 2011, p. 20).

Áreas y actividades que pueden ser teletrabajables

La implementación de un programa de teletrabajo requiere de un proceso para seleccionar las áreas y actividades que se pueden realizar bajo la modalidad de trabajo virtual, se entiende que pueden ser aquellas que no requieren un trato personalizado por parte de quien ejecuta el trabajo y su entrega pueda ser realizada por medio de las tecnologías de la información. A continuación, se presentan algunas

preguntas generales que debemos realizar: (Instituto Centroamericano de Administración Pública, 2011, p. 15).

- ¿realizar esta actividad virtualmente genera un ahorro real para la Institución?
- ¿necesita el trabajo mucha interacción personal o supervisión?
- ¿cuenta con tecnología de la información adecuada para posibilitar que las tareas pueden realizarse fuera de la oficina?
- ¿hay áreas del trabajo que pueden aislarse?
- ¿es la seguridad un problema?
- ¿el trabajo virtual abre oportunidades para que las personas con destrezas específicas puedan ser empleadas?

Las siguientes preguntas según pueden orientar para la identificación de áreas

y puestos susceptibles de aplicar teletrabajo: (ICAP - ICE, 2011, p. 16).

- seleccionar un área o proceso para evaluar la susceptibilidad de aplicar el trabajo virtual
- realice un mapeo de las macro-actividades que se ejecutan en el área o proceso
- evalúe la susceptibilidad de las macro-actividades para aplicar el trabajo virtual
- identifique los puestos asociados a las narcoactividades susceptibles de teletrabajo
- realice un análisis para identificar si es factible aplicar el trabajo virtual en el puesto identificado en el paso 4.
- Proceda a incorporar al funcionario al trabajo virtual

La siguiente matriz puede servir de orientación para identificar las macro-actividades que pueden ser teletrabajables.

Matriz: identificar macro-actividades teletrabajables

Macro-actividades	Teletrabajables		Siempre	Frecuentemente	Algunas veces	Nunca
	Si	No				

Relación contractual del teletrabajo

No todas las personas pueden considerarse como teletrabajables, es decir, que existen características individuales en cada persona, que le califican o habilitan para poder desarrollar el trabajo bajo esta modalidad y deben someterse a un riguroso análisis y que ha de decantar en la realización de un contrato (adendum al contrato existente). Esta relación contractual entre el trabajador y el empleador no sólo debe ser supervisado por los jefes de los departamentos de personal, sino por los sindicatos, las inspecciones, técnicos, etc. En el contrato se deben incluir algunos temas como:

- comunicación con los trabajadores por parte de la empresa
- procedimientos y normas a seguir.
- horarios en los que el trabajador ha de estar localizable por parte de la empresa.
- frecuencias y lugares de las reuniones, así como respectivo horario.
- días laborables y vacaciones, jornadas de seguimiento y de puesta en común.

Además, se debe incluir algunas cláusulas importantes dentro del contrato, relacionadas con los siguientes tópicos: (ICAP-ICE, 2011, p. 5)

- **Lugar de trabajo:** una parte de la vivienda o una habitación debe estar reservada para la actividad profesional.
- **Equipos y útiles de trabajo:** los equipos y materiales necesarios para el ejercicio de la actividad profesional serán suministrados por la organización y mantenidos por ella.
- **Suministro de equipos y materiales:** indicar claramente aspectos relacionados con la entrega, la instalación y la eventual puesta en servicio de los equipos, útiles y materiales en el lugar de trabajo.
- **Desplazamientos:** el trabajador participará regularmente en las reuniones de información y de trabajo exigidas por el cumplimiento de su tarea.
- **Duración de la relación de teletrabajo:** se contempla la vuelta atrás del teletrabajador, como el regreso a la empresa, porque descubre que no le conviene la experiencia o porque llega a la conclusión de que el trabajo no es apto para trabajar en casa.
- **Gastos de vivienda:** el teletrabajo origina gastos adicionales de luz, teléfono, agua, internet, entre otros.
- **Accidentes de trabajo:** con el teletrabajo, las circunstancias del teletrabajador cambian y a veces muy ampliamente

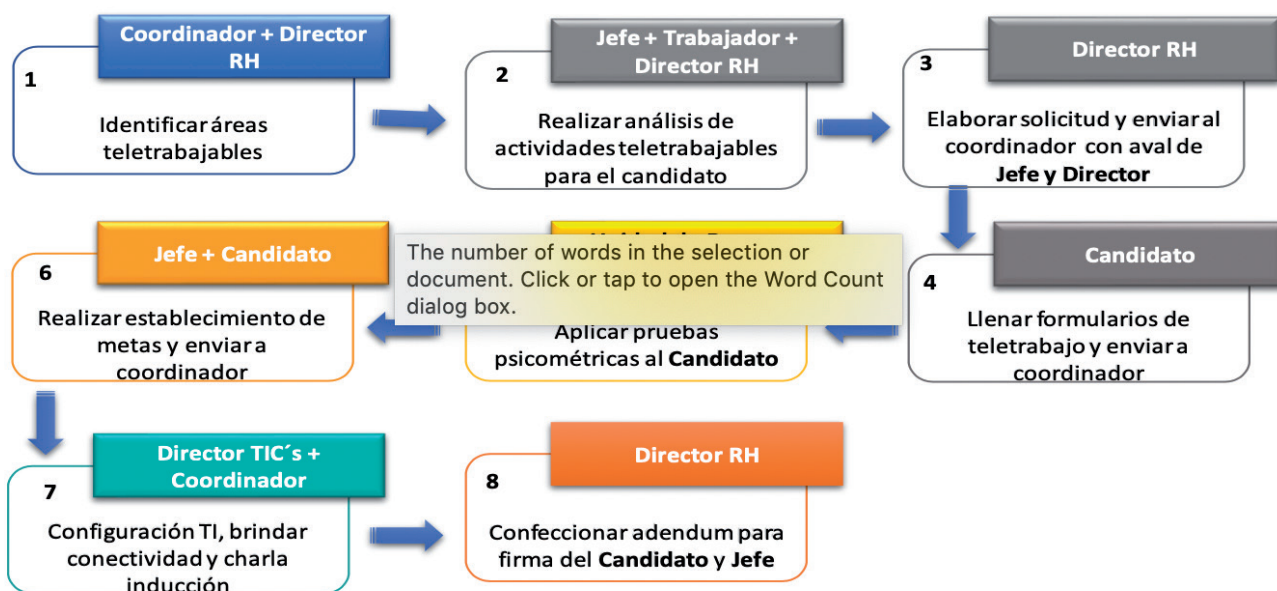
- **Salario:** en condiciones normales este apartado no suele sufrir ninguna alteración.

Una vez que se ha cumplido con el proceso de calificación de las actividades y se ha concluido que las mismas pueden ejecutarse bajo la modalidad del trabajo virtual, debe procederse con todos los trámites de definición de lo que podría llamarse las reglas del juego, que han

de constituir un marco de referencia para la relación entre la Institución y el trabajador, así como los trámites administrativos que se requieren.

A continuación, en el siguiente diagrama, se resume de forma integral, los pasos correspondientes para incorporar a un funcionario en la modalidad de teletrabajo.

Diagrama: Proceso para incorporar un empleado al teletrabajo



Fuente: ajustado a partir de ICAP-ICE. Programa de capacitación. Modulo 3 A: Planificación del Trabajo Virtual. 2011.

Consideraciones finales

- a. Actualmente, el teletrabajo se dio como una consecuencia de la emergencia por el COVID-19, por tal razón, fue casi generalizado aplicarlo en todas las organizaciones públicas y privadas, posiblemente sin un proceso de planificación.
- b. Las áreas y actividades que se realizan mediante el trabajo virtual deben aportar a la generación de valor, incrementar la productividad y contribuir a la responsabilidad social ambiental de la organización. Por tal razón, la organización debe tener claro cuáles deben ser las áreas y actividades que se deben realizar mediante el teletrabajo.
- c. En la actualidad, una gran cantidad de funcionarios están teletrabajando, sin embargo, no todas las personas son aptas para realizar esta modalidad de trabajo, porque deben tener las competencias mínimas.
- d. El teletrabajo requiere que se norme la relación entre el empleador y el teletrabajador, con lo que podría llamarse “las reglas del juego”, que han de constituir un marco de referencia para la relación entre la Institución y el trabajador.

Referencias bibliográficas


Instituto Centroamericano de Administración Pública – Instituto Costarricense de Electricidad. (2011). Programa de capacitación. Teletrabajo para el Desarrollo Competitivo. Modulo 1: El entorno organizacional y las acciones para mejorar la gestión.

Instituto Centroamericano de Administración Pública – Instituto Costarricense de Electricidad. (2011). Programa de capacitación. Teletrabajo para el Desarrollo Competitivo. Modulo 2: Los nuevos paradigmas en la gestión del trabajo.

Instituto Centroamericano de Administración Pública – Instituto Costarricense de Electricidad. (2011). Programa de capacitación. Teletrabajo para el Desarrollo Competitivo. Modulo 3: Técnicas para Mejorar la Gestión en el Teletrabajo.

Instituto Centroamericano de Administración Pública – Instituto Costarricense de Electricidad. (2011). Programa de capacitación. Teletrabajo para el Desarrollo Competitivo. Modulo 3 A: Planificación del Trabajo Virtual.

Instituto Centroamericano de Administración Pública. (2012). Proyecto Estrategia para la implementación del teletrabajo en la región centroamericana.



Impacto del
COVID-19 en
la protección
social en la
región del SICA:
insumos para una
política pública
post-pandemia

Dr. Mauricio Vargas Fuentes

*Coordinador del Programa
en Gerencia de la Salud
y del Centro en Sistemas de
Salud y Seguridad Social
del ICAP*

mvargas@icap.ac.cr



CLICK PARA ESCUCHAR

Resumen:

La salud es un derecho humano fundamental; es un concepto integral que no sólo implica asistencia sanitaria y prestación de servicios de salud, sino va más allá. Por ello, las medidas sanitarias, si bien impactan favorablemente en el determinante biológico de la salud, impactan negativamente en los otros determinantes de la salud, lo que nos debe llevar a comprender, que se debe favorecer la toma de decisiones integrales que reconozcan que el concepto de salud y salud pública trascienden lo biológico. En segundo lugar, se argumenta que “la nueva normalidad”, debe ser “imaginada” como región. La pandemia es el resultado de

una virosis contagiosa, cuyo control no sucederá en el corto plazo, por ello la política pública debería tener un carácter regional.

Palabras clave:

Protección social, derechos humanos, salud pública, salud global, COVID-19, política pública.

Conceptos relacionados con la salud como derecho humano fundamental.

El punto de partida para el análisis es que la salud es un derecho humano fundamental, no sólo implica asistencia sanitaria o prestación de servicios de salud. (OMS, 2017) Esto es esencial en primer lugar comprenderlo, ya que la política pública de salud en cualquier país del mundo debe estar orientada por esta premisa.

En segundo lugar, debe comprenderse como se concreta en la práctica un derecho humano fundamental, en este caso el derecho a la salud.

El Derecho Internacional relacionado con los Derechos Humanos, establece que el derecho a la salud no significa derecho a gozar de buena salud, ni tampoco que los gobiernos de países pobres tengan que establecer servicios de salud costosos para quienes no disponen de recursos. Significa que los gobiernos y las autoridades públicas han de establecer políticas y planes de acción destinados a que todas las personas tengan acceso

a la atención de salud en el plazo más breve posible. (Figueroa, 2013) Lo anterior es importante tenerlo en cuenta, porque se identifica que el derecho a la salud tiene sus límites, lo cual es crucial a los efectos de concretarlo en la práctica.

Todo país entonces debe definir con precisión el alcance del derecho, lo que permite, no solo que la población tenga claridad en lo que puede recibir, sino definir el ámbito de análisis del Poder Judicial para obligar al Estado en su garantía. Hoy América Latina, incluyendo a la región del SICA, se encuentra enfrentando un proceso de judicialización de la salud, mediante el cual, el Poder Judicial, interpretando las constituciones políticas, es quien define el alcance del derecho a la salud, obligando a los Estados a entregar todo tipo de servicios demandados por los ciudadanos mediante recursos de amparo. (Vidal, 2017)

El Derecho Internacional acepta que los Estados garantizan el derecho humano a la salud cuando cumplen con cuatro criterios: (OMS, 2017)

- **Disponibilidad:** debe existir un número suficiente de establecimientos, bienes y programas, que garantizan el acceso universal a servicios de salud predefinidos a la población

- **Accesibilidad:** los establecimientos, bienes y programas deben garantizar un acceso universal a los servicios de salud que se definan. La universalidad del acceso implica la no discriminación, la accesibilidad física, la accesibilidad económica y el acceso a la información.
- **Aceptabilidad:** todos los establecimientos, bienes y programas deben ser respetuosos de la ética médica, culturalmente apropiados y sensibles a los requisitos del género y el curso de vida, y deben ser respetuosos de la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas que atienda.
- **Calidad:** los establecimientos, bienes y programas, deben ser apropiados desde la dimensión científica y médica y por lo tanto ser de buena calidad.

Desde esta perspectiva, una política pública en materia de salud debe considerar los criterios mencionados a efectos de incluir la perspectiva de los derechos humanos, dada su importancia para el bienestar de las personas.

El concepto de salud y salud pública

Hay muchas definiciones de salud, así como académicos y funcionarios de salud existen, por lo que, para hacer

cualquier análisis relacionado, se debe partir de alguna que nos sirva de referencia. Recordemos aquí, que la Organización Mundial de la Salud (OMS) tiene una definición oficial y que por lo tanto, es la aceptada por los países que la integran. Digamos también, que la definición ha sido fuertemente cuestionada por muchos intelectuales por las dificultades conceptuales y operativas que posee.

El autor prefiere hacer el análisis recordando que el concepto de salud implica reconocer que el estado de salud de las personas depende de múltiples factores. Estos factores son los denominados determinantes sociales de la salud que de forma general se pueden agrupar en 4 tipos: los biológicos, los ambientales, los socioculturales y los servicios de salud.

Es vital comprender lo apuntado en el párrafo anterior, la salud de la gente no depende únicamente de los servicios de salud, al margen de que se reconozca la importancia que tienen.

El concepto de salud pública, a diferencia de la medicina clínica, que es la que ofrecen los servicios de salud y que funciona a un nivel individual, adopta una perspectiva basada en grupos de gente o poblaciones, siendo esta perspectiva poblacional la que inspira sus dos aplicaciones: como campo del conocimiento y como ámbito de acción. (González, 2007)

Dos asuntos debemos enfatizar en este momento: la salud pública es un campo del conocimiento, no una disciplina. Esto se entiende al tener claro que la salud tiene los diversos determinantes arriba mencionados, y que, por lo tanto, se requiere del conocimiento específico que aportan diversas disciplinas para su correcto abordaje. Y, en segundo lugar, que su ámbito de acción es la población, no el individuo. Por eso un médico que sea ministro de salud, no puede dirigir la salud pública de un país con conocimientos únicamente de medicina, sino fundamentalmente de salud pública, es decir, debe tener conocimientos suficientes sobre diversas disciplinas, al menos tener claro este concepto del cual se habla en este momento, para poder hacerlo con propiedad. (Vargas, 2010)

Trasladando esta reflexión conceptual al abordaje de la pandemia por COVID-19 que está enfrentando el mundo, se pueden y deben hacer diversas valoraciones. Las medidas generales de salud pública que se han adoptado por la mayoría de los países, con diferencias en su profundidad y en el momento de aplicación, tienen y tendrán un terrible impacto en lo social y en lo económico. Desempleo, empleo informal, cierre de empresas, cambio en la cultura de los equipos de trabajo, aumento en la enfermedad mental, hambre, desesperanza y todo esto impactando paralelamente la institucionalidad que da soporte al

bienestar social de la población, en este caso en las instituciones de seguridad social, entendiendo que su presente y futuro dependen del nivel y características del empleo.

Se dice entonces, que las medidas sanitarias, sin bien impactan favorablemente en el determinante biológico de la salud, impactan negativamente en los otros determinantes de la salud, lo que nos debe llevar a comprender, que es necesario que el reto que nos impone la atención de la pandemia debe favorecer la toma de decisiones integrales que reconozcan que el concepto de salud y salud pública trasciende lo biológico.

La protección social

Protección social no es sinónimo de seguro social. Los seguros sociales son parte de la protección social que los países ofrecen a la población. (OPS y OIT, 2002)

De inicio, se debe recordar que los seguros sociales nacen en los países pioneros con la clara pretensión de garantizar un mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores y así mejorar la productividad de las organizaciones.

Esta es la primera realidad que se debe tener clara: los seguros sociales nacen para dar protección a la población trabajadora. Cuando se crearon los seguros sociales en la región, este fue también

el punto de partida y sus leyes constitutivas son totalmente claras en este sentido. No obstante, esta situación, dichas leyes establecen que el Estado debe garantizar obligatoriamente y con sujeción a penas establecidas en las leyes penales, las rentas suficientes para cubrir sus responsabilidades como patrono y como Estado. Esto es lo que se denomina, principio de subsidiaridad de los seguros sociales.

Desde esta perspectiva, los seguros sociales crean el concepto de ASEGURADOS y eliminan, como plantean muchos, el de CIUDADANO. Las personas que tienen derecho a la protección con servicios de salud y pensiones, son los contribuyentes.

Esta razón ha llevado a algunos países, como es el caso de España, a dar un viraje e implementar un sistema de salud universal pero financiado a partir de impuestos generales con una manifiesta responsabilidad del Estado en su organización y funcionamiento.

El modelo de seguro social, visto a la luz de la Declaración Internacional de los Derechos Humanos que nos cobija y del marco jurídico creado por las leyes constitucionales, no permite la concreción en la práctica del derecho a la salud como derecho humano fundamental para todos los ciudadanos. (OPS y OIT, 2002)

Debemos decir que el modelo es excluyente por naturaleza, ya que no incluye a la población desempleada y al trabajador informal, al menos que se creen los mecanismos necesarios para su aseguramiento. Este es el reto de los países de la región el cual se hace más grande al valorar el impacto de la pandemia por COVID-19.

En este contexto, si países como los que integran la región del SICA, deciden asumir el modelo de seguro social para contribuir a garantizar la protección social de su población, deben ser muy creativos para poder incorporar a toda la población desempleada y al trabajador informal que componen a la mayoría de su población.

La realidad post pandemia

Se ha expresado anteriormente, que las medidas sanitarias o generales de salud pública que han venido adoptando los gobiernos en mayor o menor escala y en momentos diferentes. inciden e incidirán de forma impactante en la situación social y económica de la población.

El nivel de empleo caerá a niveles insospechados a partir del cierre permanente o temporal de las empresas, lo que impacta también en la contribución patronal y de los trabajadores a las instituciones de seguro social. Pero, además, no se sabe cuánto tiempo pasará para

que las economías nacionales inicien una recuperación.

Y con esto, aumentará la pobreza, no solamente expresada en la no satisfacción de las necesidades básicas de la gente, sino agravada por la falta de acceso a servicios de salud y una pensión digna. Entramos entonces en un círculo vicioso.

Pero otro elemento que no se puede dejar de lado y que va a impedirle a la gente el acceso a estos derechos humanos es lo que es esperable en el comportamiento de la pandemia.

“Hoy se sabe que no se sabe” cómo se va a producir este comportamiento por lo que la implementación de una única medida de distanciamiento social reduciría la magnitud del pico epidémico. Sin embargo, se produciría una reaparición de la infección en cuanto se abandone la medida, y ésta sería más importante cuanto más eficaz hubiera sido el distanciamiento social, porque se habría conseguido menos inmunidad poblacional.

Se requerirían entonces, nuevos períodos de distanciamiento para prevenir el colapso de las unidades de cuidados intensivos con estos nuevos brotes de la epidemia. En dichas circunstancias, habría que plantear el distanciamiento social intermitente, que se activaría solo cuando la prevalencia de infección

superara determinado umbral relacionado con los recursos disponibles. La duración entre periodos de distanciamiento social se incrementaría a medida que se acumulara inmunidad poblacional”

Ante lo anterior, los sistemas de salud deben estar preparados, sus capacidades deben ser desarrolladas no solo en términos de equipamiento, sino en términos de gestión.

Algo que sí se tiene claro, es que el mundo habrá controlado el virus, cuando tengamos la vacuna disponible para toda la población lo cual no es totalmente seguro dadas las características mismas del virus o bien cuando se encuentre un tratamiento efectivo, y además cuando sepamos si la gente que se recupera de la enfermedad, puede volver a infectarse, sobre todo considerando el efecto en los trabajadores de la salud.

Ante este panorama, debemos ser capaces de generar políticas públicas de salud que incorporen la realidad antes anotada y que consideren la posibilidad de tener que convivir con el virus sin ninguna protección como la que genera una vacuna.

A continuación, una propuesta de lineamientos de política en materia de salud y protección social para la región del SICA, reconociendo las fortalezas y debilidades de sus sistemas actuales y

comprendiendo la crisis como un problema de salud global.

En este contexto, los lineamientos de política deben ser trabajados y asumidos en conjunto por todos los países de la región.

Los lineamientos de política necesarios con un rostro de salud global

Esta debería ser la primera gran consideración a tomar como referencia que deberían adoptar los países de la región del SICA, sobre todo si se valora el esfuerzo integrador que históricamente se ha promovido y que se ha concretado en algunas esferas del desarrollo.

Se debe comprender, que lo que se ha venido denominando “la nueva normalidad”, debe ser “imaginada” como región. La pandemia es el resultado de una virosis contagiosa, que como se ha revisado anteriormente en este ensayo, llegó para quedarse y será controlada hasta que tengamos acceso universal a una vacuna efectiva, lo que no sucederá en el corto plazo; es el resultado de una virosis que no reconoce fronteras. Como ejemplo, lo que se haga en El Salvador afectará al resto de la región y más intensamente a sus vecinos directos. Así será para todos estos países, sobre todo si se

comprende que tienen un importante nivel de integración comercial necesario para su desarrollo.

Y esto es lo que se entiende como salud global. Muchos de los problemas nacionales de salud pública, se originan en realidades globales. (ALASAG, 2016) La pandemia es un claro y vivo ejemplo de esto.

Si bien la salud global es un enfoque relativamente reciente y novedoso en el abordaje de los problemas de salud pública, con el mismo se plantea ir más allá de las necesidades individuales de las personas y trasciende las fronteras de los países, basándose en las realidades globales y nacionales.

Se comprende entonces la salud global como una categoría socio-política que permite abordar la salud como un tema de justicia social, derechos humanos, equidad, bien común, respecto a la idiosincrasia, multiculturalidad, pluriétnicidad e identidad de los pueblos. (ALASAG, 2016)

En este contexto, es recomendable que los gobiernos de la región en el marco del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA), trabajen los siguientes lineamientos de política:

- Definir un plan-presupuesto y someterlo a solicitud de financiamiento a alguna entidad financiera. El BCIE es, probablemente la opción apropiada por su carácter regional directo.
- Deben existir lineamientos de política comunes que permitan el control de la pandemia a partir de investigación aplicada mediante testeos que identifiquen la realidad epidemiológica de cada país y en la región como un todo. El tipo de test a ser aplicado, debe ser valorado en el marco del conocimiento existente y de común

acuerdo. Las instituciones académicas pueden apoyar su aplicación en la práctica.

- Realizar investigación aplicada que permita conocer de forma comparada las debilidades de los sistemas de salud, no solo en lo relacionado con su capacidad de atención, sino de su capacidad de gestión. Al igual que en el punto anterior, las instituciones académicas pueden apoyar la implementación del lineamiento.
- Desarrollar un proceso de capacitación en servicio que permita mejorar la organización, el funcionamiento y la gestión clínica en los establecimientos de salud, así como del ejercicio rector en materia de salud pública. En esto, los Ministerios de Salud y las Instituciones de Seguridad Social, pueden y deben compartir experiencias.
- Identificar estrategias de aseguramiento que permitan mejorar la cobertura de los seguros sociales, mejorando así la protección social de la población, tomando en consideración, que el nivel de desempleo y de empleo informal existente antes de la pandemia, indudablemente empeorará.

Referencias bibliográficas

OMS. Derechos Humanos y Salud. Ginebra, Suiza, 2017

Figueroa García-Huidobro, Rodolfo. 2013. «El Derecho a la Salud». *Estudios constitucionales* 11(2):283-332.

Organización Panamericana de la Salud. 2002. *Ampliación de La Protección Social En Materia de Salud: Iniciativa Conjunta de La Organización Panamericana de La Salud y La Organización Internacional Del Trabajo*. Organización Panamericana de Salud.

Vargas Fuentes, Mauricio. 2010. «Teoría y práctica de una nueva salud pública: retos para los próximos años». en *La Salud Pública en Costa Rica: estado actual, retos y perspectivas*. San José, Costa Rica: Editorial UCR.

Vidal, Jaume, y José Luis Di Fabio. 2018. «Judicialización y acceso a tecnologías sanitarias: oportunidades y riesgos». *Revista Panamericana de Salud Pública* 41:e137.

Alianza Latinoamericana de Salud Global. *Documento de Posición sobre la salud global desde una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina, Noviembre, 2016



Planificación e inversión pública resiliente en la República Dominicana: hacia la gestión de la incertidumbre

*MSc. Carlos Burgos Rivas,
Profesor- Investigador del ICAP*

cebrhon@gmail.com



Resumen:

Se hace un breve abordaje del contexto de la inversión pública en un orden de imprevistos y condiciones de incertidumbre en el ambiente, que repercuten negativamente en la entrega de bienes y servicios esenciales para la sociedad, y, por ende, disminuyen el bienestar de la población, generando pérdidas económicas y de vidas, muchas veces cuantiosas. Se reflexiona sobre la planificación del sector público, la gestión de riesgo de desastres y los niveles de resiliencia que deben primar a nivel de políticas públicas y de capacidades y empoderamiento de la ciudadanía para atenuar y reducir el impacto de eventos o peligros que pueden suscitarse en un territorio, resaltándose en este caso, el COVID-19, como nuevo evento de estudio y de aprendizaje para el futuro.

Palabras clave:

Planificación del Sector Público, Inversión Pública, Riesgo de Desastres, Marco de Sendai, Resiliencia, COVID-19.

Introducción

Cuando hablamos de inversión pública, nos referimos al gasto destinado a generar valor público en un país, en un ámbito institucional, social, económico y ambiental, que permite la producción de bienes y prestación de servicios públicos de calidad que facilitan y promueven la producción nacional, el comercio, la estabilidad social y por ende el bienestar de la población. Por ello, garantizar que las inversiones públicas sean sostenibles, es decir, que cumplan con su cometido durante su vida útil, con los niveles de eficiencia, calidad y eficacia definidos previamente en la planificación de mediano y largo plazo, resulta altamente importante, ya que normalmente se presentan situaciones o eventos en el entorno a nivel endógeno y exógeno que afectan negativamente los resultados esperados, ocasionando desastres a nivel de daños materiales y pérdidas humanas que interrumpen el desarrollo y el crecimiento esperado con la inversión pública.

El Marco de Sendai 2015 – 2030, que es el instrumento vigente de trabajo y sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, se aborda la problemática de las amenazas naturales, siconaturales y antrópicas, en un contexto de

aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. En principio, *“El Marco de Acción de Hyogo se concibió para dar un mayor impulso a la labor mundial en relación con el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de 1989 y la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, adoptada en 1994, así como su Plan de Acción, y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de 1999”* (UNISDR, 2015).

Dentro de los objetivos del Marco de Sendai, se encuentra “prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia”. Para ello, es conveniente rescatar la prioridad 3, la cual está enfocada en invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

No cabe duda, que la gestión del riesgo de desastres, ante un evento negativo

inesperado, como el COVID-19, tendría una menor afectación en la población y en la economía, o se vería reducido su impacto negativo, si se tuvieran los mecanismos financieros, económicos, de infraestructura y de empoderamiento de los ciudadanos para contrarrestar este tipo de pandemias, así como otro tipo de eventos naturales, socio-naturales o antrópicos que se puedan presentar en el futuro.

La crisis mundial y el impacto en la región por el COVID - 19

La Organización Mundial de la Salud (OMS), a través de su Director General, Tedros Adhanom Ghebreyesus, declaró el miércoles 11 de marzo/20 que el coronavirus COVID-19 pasaba de ser una epidemia a una pandemia. En sus palabras en ese día indica, *“Estamos muy preocupados por los alarmantes niveles de propagación y gravedad, y por los alarmantes niveles de inacción”*. En efecto, el virus, al ser de alta propagación, se extendió con mucha rapidez por Europa, Norteamérica, América Latina y el Caribe y el resto del mundo. La actuación no tan expedita ante una condición viral nueva y desconocida y las medidas en principio reactivas ante un evento inesperado provocaron que el virus se extendiera en muchas ciudades importantes del mundo, en gran parte

también, por no contar con los protocolos de aseguramiento a nivel de contacto social, condiciones sanitarias y de salud.

Las cifras son alarmantes, miles de pérdidas de vidas a nivel mundial, sin la certeza de cuándo se tendrá una reducción sustancial de muertes o un control global de la pandemia. Lo anterior hace que las medidas que toman los gobiernos sean cada vez más fuertes a nivel de autoaislamiento, cuarentena y distanciamiento social. Se pretende con esto último, blindar el sistema de salud y así, aplanar la curva de contagio y el número de muertes.

Los organismos internacionales, entre ellos, Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI), han expresado en diferentes comunicados e informes, su consternación y preocupación por el alto impacto que tendrá en la economía mundial para este año 2020. Desde que se dio la declaración de Pandemia por la OMS en marzo de este año, las proyecciones del crecimiento de la producción mundial previstas en enero de este año a nivel de todo el planeta han venido reduciéndose en la medida que se expone el incremento de efectos negativos para la economía global. Recientemente, el FMI publicó que prevé como resultado de la pandemia, que la economía mundial sufrirá una brusca contracción de -3% en 2020, muy por debajo de lo previsto en enero de

un crecimiento del 3.3%, cuando no se vislumbraban todavía los efectos negativos por venir. Asimismo, para el caso de América Latina y el Caribe la contracción esperada sería del -5.2%.

Por otra parte, el BM prevé la mayor caída de las remesas en la historia reciente, motivada en gran medida por el desplome de los salarios y del desempleo de los trabajadores migrantes, que son normalmente los vulnerables cuando se presentan este tipo de crisis económicas. Según las previsiones del BM, las remesas que se envían a los países de ingreso bajo y mediano caerán un 19,7%, lo cual representa un impacto negativo en las condiciones de muchos hogares de países en desarrollo o pobres, que normalmente usan esas remesas para sustento diario y muchas veces para compra de medicamentos.

De hecho, Estados Unidos de América, donde la fuerza laboral hispana tiene un alto impacto en las remesas hacia los países de la región (Honduras, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, principalmente, entre otros), está sufriendo una de sus mayores crisis en la historia, producto de las cuarentenas masivas y la paralización de las industrias y comercio, donde se reporta que solamente en cinco semanas el Coronavirus ha destruido 26 millones de empleos. Según la fuente del Departamento del Trabajo de ese país, las solicitudes iniciales del

seguro de desempleo llegaron a 4.42 millones en la semana terminada el 18 de abril pasado.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), recientemente había publicado que para Centroamérica, Haití, México y República Dominicana sobre el impacto del COVID-19, se estimaba alrededor de 4 puntos porcentuales del PIB para el 2020, e indica adicionalmente que: *“El impacto es heterogéneo en la región. Los países con las mayores revisiones a la baja serían aquellos donde el turismo tiene más peso en la economía, como son Belice y República Dominicana. México enfrentaría una importante contracción dada su estrecha relación con Estados Unidos, el bajo precio del petróleo y la caída del turismo. Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, y Panamá registrarían contracciones más moderadas, y su efecto final dependerá también de las medidas de contención implementadas, su eficacia, y duración”.*

La condición del gasto público en momentos de emergencia nacional y de trascendencia mundial, debe ser revisada a la luz de las grandes necesidades que se presentan producto de la pandemia, pero también deben ser vista en el contexto de las acciones que necesitan desarrollarse a nivel del sector público que brinda bienes y servicios esenciales para la población y del sector privado que dinamiza la economía y genera la

mayor contribución a nivel de empleo y de la producción nacional. No cabe duda de que las alianzas estratégicas entre gobierno y sector privado se vuelven más vigentes y necesarias que nunca, y los organismos internacionales a nivel de cooperación y financiamiento deben jugar un rol articulador y facilitador para diseñar e implementar programas y proyectos que permitan a las economías más vulnerables transitar con el menor daño posible durante y post la pandemia y puedan generarse nuevas inversiones más resilientes, que permitan reducir en el futuro el golpe a nivel económico y social, tal como se vive en la actualidad con el COVID 19.

Hacia la inversión pública resiliente en la República Dominicana

El Gobierno de la República Dominicana, en el marco de una apuesta de largo plazo, viene impulsando exitosamente desde el año 2010, una propuesta de desarrollo al 2030, Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo (alineada con el horizonte de planeamiento previsto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS), lográndose grandes avances en el plano de la infraestructura vial del país, el incremento de la capacidad instalada en sectores sensibles como salud y educación y en la construcción de obras de gran envergadura a nivel de vivienda,

energía, riego, agua potable y saneamiento, que en conjunto, son impulsores para el crecimiento y desarrollo sostenible del país.

En la actualidad, se tiene en marcha el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP), 2017 - 2020, cuyo avance se estima en un 80% aproximadamente, pendiente únicamente por ejecutar el año 2020, donde se tiene previsto concluir obras de gran relevancia y estratégicas para el desarrollo del país. No obstante, la crisis actual del COVID-19 pone en peligro no solo el cumplimiento de metas a futuro, sino también los avances ya logrados hasta la fecha por la asignación de recursos comprometidos hacia la atención inmediata.

Las acciones que se están implementando en la República Dominicana para detener la propagación del COVID-19, son efectivas como medidas de gestión de la crisis, a nivel de la cuarentena, autoaislamiento y distanciamiento físico, ya que permiten suavizar la curva de crecimiento de casos positivos. Asimismo, las medidas en el ámbito de la salud e higiene son fundamentales y básicas en la vida diaria de las personas y deben fortalecerse, ya que son mecanismos de protección y medidas efectivas de resiliencia que funcionan muy bien ante este tipo de amenazas virales. No obstante, post pandemia, se debe transitar hacia la innovación en inversiones rápidas e

inteligentes, que sean resilientes, principalmente, en los sectores; educación, salud, agua y saneamiento, y energía, que son altamente sensibles para la sociedad.

En ese orden, para favorecer y contribuir con inversiones públicas más eficientes y eficaces, los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP´ s) de América Latina y el Caribe, a través de la Red SNIP´ s¹, vienen abordando dentro de sus áreas de trabajo la gestión de riesgos de desastres y la resiliencia, en los procesos de preinversión, inversión y post inversión, como medida para reducir riesgos de desastres en las inversiones públicas. Si bien, los países miembros de la Red, del cual República Dominicana es parte, vienen trabajando el tema desde hace más tiempo, no cabe duda, que es a partir de la creación de esta Red, donde se visibilizan avances concretos y sistematización de metodologías que favorecen la incorporación del riesgo de desastres y construcción de resiliencia en la planificación e inversión pública. En la coyuntura actual de la pandemia, se revela la importancia de implementar medidas en el orden e institucional a nivel de políticas públicas que promuevan con mayor fuerza la gestión de

riesgo de desastres y la resiliencia en la inversión pública dominicana.

La UNISDR (2009), en su terminología sobre Reducción de Riesgo de Desastres, define resiliencia como: La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas. Para ello, se requiere en los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP), incluir en la fase de preinversión, metodologías que permita llevar a cabo el análisis de riesgo de desastres para promover y fortalecer la resiliencia de los proyectos durante la ejecución y post ejecución, ante posibles amenazas.

La gestión del riesgo de desastres en el contexto de la inversión pública, significa formular y evaluar proyectos que incorporen el análisis de riesgos de desastres, es decir, implementar en los estudios, medidas hacia la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD) ante eventos probables, sean naturales, socio-naturales o antrópicos, bajo un escrutinio científico de análisis de amenazas posibles y vulnerabilidades existentes, con el objetivo de entregar bienes y servicios de calidad a la población objetivo o grupo meta, de forma ininterrumpida y rentable social y económicamente, con el menor impacto negativo o daño posible, y poder así cumplir con la vida útil planificada.

1 Mecanismo creado a partir del 2010, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), La Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), y más recientemente la Cooperación Alemana (GIZ).

En esa misma línea, las medidas de intervención que se pueden implementar a nivel de gestión del riesgo pueden ser; las correctivas (gestión de la crisis); reactivas (medidas de estabilización e innovación a nivel económico y social) y; prospectivas (conocimiento del riesgo). Estas últimas, orientadas a minimizar el grado de vulnerabilidad prevalente y desarrollar acciones que fortalezcan las capacidades del país a nivel de infraestructura física adecuada y el desarrollo de capacidades y competencias que favorezcan los niveles de resiliencia ante eventos catastróficos a futuro.

Estas medidas se pueden determinar en tres momentos:

- 1. De corto plazo e inmediatas:** que tienen que ver con atención de la emergencia de forma efectiva y la protección de la población.
- 2. De mediano plazo:** vinculadas con los efectos inmediatos post pandemia, donde se deben privilegiar acciones de impacto directo en la población que ha sufrido los embates de la crisis. A nivel de empleo y de reactivación de la economía en los sectores productivos prioritarios de la República Dominicana, y los sectores inmediatamente afectados; aprovechando innovaciones posiblemente con el sector empresarial pequeño y mediano, PYMES.

- 3. De largo plazo:** (*Resiliencia para el desarrollo*) vinculadas con la generación de capacidades y empoderamiento de la población, construcción de resiliencia en las instituciones del estado y fortalecimiento de la inversión pública para reducir al mínimo los riesgos de desastres ante eventos como el acontecido con el COVID-19. La resiliencia para el desarrollo, en términos proteger nuestros caminos al desarrollo, por ejemplo: sistemas descentralizados de salud, conocimiento e infraestructura básica para medidas de prevención de pandemias (lavamanos) y de protección laboral (higiene laboral) en servicios esenciales, entre otros.

Reflexiones finales

La Planificación de mediano plazo de la inversión pública constituye un espacio de intervención de propuestas de proyectos articuladas y dirigidas a contribuir con el desarrollo económico social y ambiental de cada país, con el fin de crear valor público en la sociedad y así alcanzar metas e indicadores de bienestar y de calidad de vida en sus habitantes en el contexto de una visión de país en el largo plazo. No obstante, cuando se presentan eventos inesperados (Cisnes Negros), como la pandemia del COVID-19, las previsiones de esas metas por alcanzar en el mediano plazo y largo plazo se ven

interrumpidas y amenazadas y, corresponde entonces tomar medidas de carácter reactivo pero inteligentes para reducir el impacto negativo esperado por la crisis. Más aún, cuando las necesidades son muchas y los recursos escasos, ante una emergencia nacional, la inversión pública suele recibir de entrada el golpe más fuerte ya que se debe responder con las nuevas necesidades originadas por la emergencia” y se ven reducidas o pospuestas posiblemente, obras estratégicas de inversión priorizadas en el plan de gobierno y de nación.

Nassim Nicholas Taleb el creador de la “Teoría del Cisne Negro”, llama así a los sucesos imprevistos y sorprendentes, que tienen una alta repercusión en nuestras vidas y que solo explicamos a posteriori, una vez que han pasado. La llama así, porque parece ser que hasta la llegada de los primeros exploradores al continente australiano todos los cisnes conocidos en Europa eran blancos. La reinención de las sociedades sucede después de crisis profundas y experiencias negativas, y República Dominicana tiene experiencia en ello: la crisis financiera del 2003 es un ejemplo reciente, donde la nación se reinventó y blindó luego de ella, produciendo un nuevo marco legal en el Estado que le ha permitido fortalecerse institucionalmente.

Corresponde, en el marco de la planificación Nacional Plurianual de Inversión

Pública dominicana (PNPIP), incorporar medidas de reducción de riesgo de desastres, no solo acciones a nivel de los proyectos, es necesario desarrollar una estrategia de Reducción de Riesgo de Desastres a nivel de los diferentes *portafolios sectoriales estratégicos*, con medidas generales y específicas que garanticen el menor impacto a la economía y a la sociedad cuando se presentan amenazas o peligros.

A inicios de este cuatrienio de gobierno, a partir de la crisis vivida con las lluvias intensas a finales del 2016 y principios del 2017, que causaron enormes daños en la actividad agropecuaria e infraestructura del país, se desarrolló una propuesta de PNPIP, considerando la gestión del Riesgo de Desastres con medidas para recuperar y favorecer la sostenibilidad de las inversiones estratégicas. Este tipo de ejercicios puede ser de enorme insumo y utilidad, para redireccionar la inversión pública en el futuro inmediato.

La revisión del PNPIP reviste importancia en este momento, a la luz de las prioridades nacionales y de las fuentes de financiamiento existentes y de los canales que se abren a nivel de recursos externos, principalmente de las fuentes bilaterales y multilaterales que se ponen a disposición desde ya para palear esta pandemia.

La frase que dice “la necesidad crea el ingenio”, se hace propicia en estos momentos de crisis, en todos los niveles y áreas de la economía y la sociedad dominicana. La respuesta del gobierno debe ser contundente pero inteligente en el corto plazo, y debe rescatar las buenas prácticas de la planificación en el mediano y largo plazo, aplicando prácticas y análisis que permitan minimizar los riesgos de desastres en los proyectos y en las carteras de proyectos de inversión pública. Alcanzar la visión de nación que la República Dominicana aspira depende de los proyectos que se ejecuten sean sostenibles, es decir, cumplan con su propósito y su vida útil. Más allá de predecir un cisne negro, corresponde prepararse como sociedad para ello. La frase de Deppak Chopra no es más atinada en este momento cuando escribe: “En la incertidumbre encontraremos la libertad para crear cualquier cosa que deseemos”.

Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Departamento de Países Región del Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana (CID). El impacto del COVID-19 en las economías de la región. 2020.

Banco Mundial. Comunicado de prensa. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>. Abril 22, 2020

Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED). Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. UNDRR. Pérdidas económicas, pobreza y Desastres 1998-2017. <https://www.eird.org/americas/docs/perdidas-economicas-pobrez-y-desastres.pdf>

El País. La OMS declara el brote de coronavirus pandemia global. <https://elpais.com/sociedad/2020-03-11/la-oms-declara-el-brote-de-coronavirus-pandemia-global.html.%2011%20de%20marzo%20de%202020>.

La Tercera. Coronavirus destruye más de 26 millones de empleos en Estados Unidos en sólo cinco semanas. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/solicitudes-dese-guro-por-desepleo-en-eeuu-ano-tan-quinta-semana-con-fuerte-alza/JOUQXMBY5RBS7PRMS7ZSOLJINA/.%2023%20de%20abril,%202020>.

Fondo Monetario Internacional. FMI. Perspectivas de la economía mundial Capítulo 1. <https://www.imf.org/external/error.htm?URL=http://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020.%20Abril%20del%202020>.

Naciones Unidas, Asamblea General. Aplicación del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030. Septuagésimo cuarto período de sesiones Tema 19 c) del programa provisional* Desarrollo sostenible: reducción del riesgo de desastres . A/74/248. 29 de julio de 2019

Naciones Unidas. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

OMS. COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---COVID-19>. 27 de abril de 2020.

OMS, UNICEF. Agua, saneamiento, higiene y gestión de desechos en relación con el virus del COVID-19. Orientaciones provisionales. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331929/WHO-2019-nCoV-IPC_WASH-2020.3-spa.pdf. 23 de abril de 2020.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Chile. Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País: Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local. Diciembre 2012

Taleb, Nassim. El Cisne Negro: el Impacto de lo altamente improbable. 2007





Costa Rica

Oficinas Centrales

100 sur y 50 oeste de la Heladería Pops en Curridabat

Tel: + 506 2234-1011 / 2225-4616

Centro de Programas de Posgrado

Costado este de la Heladería POPS en Curridabat

Tel: + 506 2253-2287 / 2253-4059

Panamá

Centro de Innovación y Formación ICAP

Edificio 148 A, Ciudad del Saber

Tel: +507 6298 7870

Guatemala

Campus Guatemala ICAP – INAP

12 calle 6-16 zona 1

Tel: +502 22966122/ + 502 22966123

@ info@icap.ac.cr

Sitio web: www.icap.ac.cr



@icap_1954