



Haga click
en el artículo
que desea
consultar.

Con el apoyo financiero de:

FONDO
CALIFORNIA '49

Directora Editorial
Grettel López

Miembros del Comité Editorial
Marcela Hidalgo
Gabriela Llobet
Fernando Ocampo
Eduardo Ulibarri

Revisor invitado
Bernal Picado

Diseño de Portada
Christian Madriz

Diagramación
Luis Fernando Quirós

Formato y Estilo / Repositorio Digital
Lorne Cruz

CONTENIDO

INVESTIGACIONES

- 4** La relación entre ingreso y bienestar subjetivo: evidencia del país más feliz del mundo
Yanira Xirinachs-Salazar, Maikol Elizondo-Lara y Juan Rafael Vargas
- 20** La rectoría en la nueva ley de contratación pública
Aldo Castillo Sandí y Jorge E. Ocampo Sánchez

ENSAYOS

- 48** Un acuerdo multilateral para el comercio electrónico: expectativas y realidades
Francisco Chacón González y Valeria Tiffer Hangen
- 64** China y Costa Rica hacia una Asociación Estratégica para el desarrollo sostenible
Sergio Rivero Soto y Camila Lesizza Orihuela
- 78** Protección ambiental y comercio internacional: desafíos y oportunidades
Jorge Cabrera Medaglia
- 84** Crisis de la confianza, de la democracia y el multilateralismo desde Latinoamérica
Matías Esteban Mora Fallas
- 94** Mejora regulatoria y cargas administrativas
Guillermo Matamoros Carvajal
- 110** Regulación democrática. Un enfoque disruptivo desde la participación ciudadana
José Andrés Meza Villalobos
- 124** Liderazgo facilitador, la comunicación
Rodrigo Sánchez Gutiérrez
- 136** COVID-19 y su impacto como acelerador del *e-learning* y tecnologías educativas
Lorne Cruz Saborío
- ## REVISIÓN LITERARIA
- 144** La nueva ISO 56000 y las metodologías tradicionales de la innovación
Francesco Pignani Boncinelli
- ## ESTUDIO DE CASO
- 158** Nota explicativa para no especialistas acerca de los métodos tarifarios, rentabilidad y competencia en la regulación de los servicios públicos
Marlon Yong Chacón
- 180** El análisis PEST y su integración con las 5F de Porter como herramienta estratégica
Carlos Segura-Villarreal

RAZÓN, PENSAMIENTO Y ARGUMENTOS

A esto se refiere *Logos*, un nombre que, junto a la investigación, revela la naturaleza integral de esta revista.

PRESENTACIÓN

GENERACIÓN, REFLEXIÓN Y DIFUSIÓN AMPLIA DEL CONOCIMIENTO: PILARES FUNDAMENTALES DE LA ENSEÑANZA

Nos complace publicar la quinta edición de la revista académica *Logos*. Con ella logramos sumar al repositorio de LEAD University 50 aportes académicos de nuestros docentes, investigadores y estudiantes, plasmados en investigaciones académicas, ensayos analíticos, revisiones literarias y estudios de caso. Recogemos los frutos de este esfuerzo con mucho entusiasmo y dejamos expreso nuestro compromiso de seguir generando conocimiento, reflexión y difusión del conocimiento dentro y fuera de nuestras fronteras, donde *Logos* se ha constituido en una fuente de referencia y consulta para la comunidad académica, mundo empresarial, líderes de opinión, tomadores de decisiones y público en general.

Esta nueva edición de la revista cuenta con **cuatro secciones**: investigaciones, ensayos, revisión de literatura y estudios de casos. Todas las contribuciones recibidas fueron sometidas a la valoración de este comité editorial de forma seria y comprometida, para garantizar el rigor y valor académico de los artículos publicados. Nos sentimos muy orgullosos del trabajo realizado por los docentes e investigadores de LEAD University; felicitamos su esfuerzo y compromiso con este proyecto institucional.

La edición que nos ocupa presenta dos investigaciones en la **primera sección**. Una de ellas, elaborada por **Yanira Xirinachs-Salazar, Maikol Elizondo-Lara y Juan-Rafael Vargas**, se titula “La relación entre ingreso y bienestar subjetivo: evidencia del país más feliz del mundo”, y documenta la relación entre el ingreso y el

bienestar. Primero se hace una revisión de la teoría del consumidor, y desde ese ángulo conceptual se postula el vínculo entre el ingreso y el bienestar. Los principales hallazgos sobre la relación entre ingreso y bienestar son los siguientes: la relación es positiva; es asimétrica, no es muy intensa y presenta rendimientos marginales decrecientes. Sin duda son conclusiones controversiales, y motivan replantear la manera en que se entiende a los consumidores desde la teoría económica. Sugiere además la necesidad de una mayor discusión del rol que juega esta variable en el diseño de programas sociales y en la política económica.

La segunda investigación fue realizada por **Aldo Castillo Sandí y Jorge E. Ocampo Sánchez** y aborda el tema de “La rectoría en la nueva ley de contratación pública”. En ella los autores señalan que la promulgación de la nueva Ley de Contratación Administrativa en Costa Rica, que entrará en vigencia el primero de diciembre de 2022, establece la creación de una Rectoría para el área de contratación pública en este país, a cargo de la Autoridad de Contratación Pública y que tendrá como unidad ejecutiva a la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda. Esta innovación resulta clave para regular y orientar, por medio de políticas públicas y supervisiones, las compras públicas que se realicen tanto en el Gobierno Central como en las instituciones descentralizadas, buscando uniformidad, eficiencia y modernización en la contratación pública costarricense.

La **segunda sección** es la de ensayos, en la cual contamos con ocho contribuciones. La primera de ellas se titula “Un acuerdo multilateral para el comercio electrónico: expectativas y realidades”, con autoría de **Francisco Chacón González y Valeria Tiffer Hangen**. Este artículo argumenta que la economía digital es clave para el comercio internacional y la reciente pandemia ha acelerado su proceso de adopción y la ha hecho indispensable. Sin embargo, todavía existen pocas normas internacionales destinadas a facilitar y regular el comercio electrónico transfronterizo y, las que existen, se encuentran fragmentadas. Esto hace que las negociaciones sobre la Iniciativa Conjunta sobre el Comercio Electrónico, en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), tengan una gran relevancia y urgencia. Hasta la fecha, los negociadores han tenido éxito desarrollando posturas comunes para temas relacionados con la facilitación del comercio electrónico, pero mantienen importantes divergencias con respecto a temas complejos como el de los flujos de información.

El siguiente ensayo de esta sección se titula “China y Costa Rica hacia una Asociación Estratégica para el desarrollo sostenible” y es una contribución de **Sergio Rivero Soto y Camila Lesizza**. Dicho escrito enfatiza en que, en la última década, las relaciones económicas entre China y Costa Rica se han profundizado, no obstante, a diferencia de otros países latinoamericanos, se caracterizan también por ser pragmáticas y complementarias. Además, rápidamente el relacionamiento entre ambos países se ha densificado hacia un mayor intercambio político que decantó en el anuncio de una Asociación Estratégica en 2015. Actualmente, tanto Costa Rica como China tienen ambiciosas metas de descarbonización y un genuino interés en la conservación de la biodiversidad, siendo líderes internacionales en el combate contra el cambio climático.

Otra de las contribuciones de esta sección, es la de **Jorge Cabrera Medaglia**, titulado, “Protección ambiental y comercio internacional: desafíos y oportunidades”. En dicho ensayo se describen brevemente los principales impactos que las regulaciones ambientales poseen sobre el comercio internacional, especialmente para países en desarrollo. Asimismo, aborda como los mecanismos de mercado y autoregulación resultan cada vez más empleados para alcanzar objetivos ambientales o de sostenibilidad. Se presenta de manera sucinta el estado de algunos de los debates

relacionados con el comercio internacional y el ambiente en algunos foros como la Organización Mundial del Comercio. Finalmente, se indican algunas reflexiones respecto al futuro de estos debates e interacciones.

Sumamos a esta sección el ensayo de **Matías Esteban Mora Fallas**, estudiante de LEAD University, quien participó con su escrito “Crisis de la confianza, de la democracia y el multilateralismo desde Latinoamérica”, el cual aborda una de las principales crisis a nivel global: la crisis de la confianza. Se señala en este artículo que la pandemia por el virus de la Covid-19, ha socavado la confianza y efectividad de las organizaciones y los gobiernos. A nivel global se atraviesan varios peligros que impactan la estabilidad y la vida diaria de las personas. El autor señala la necesidad de evidenciar la realidad latinoamericana y cómo las instituciones globales se han quedado estancadas en el proceso de brindar un desarrollo sostenible y tangible para los países de la región.

Continuamos con el ensayo titulado “Mejora regulatoria y cargas administrativas”, elaborado por **Guillermo Matamoros Carvajal**. El autor señala en su escrito que la mejora regulatoria es una herramienta que utilizan los países para revisar las regulaciones que se aplican a la ciudadanía y a las empresas para iniciar una actividad productiva u obtener un beneficio, de manera que lo que se busca es contar con regulaciones que no signifiquen una carga relevante para aquellos. El costeo de las actividades que conlleva el aplicar una regulación tanto del lado público como privado, es fundamental para racionalizar el control de las actividades productivas, haciéndolas más competitivas; para incidir sobre el gasto público, ya que permite identificar cuánto le cuesta al estado y sus instituciones gestionar una regulación, pudiendo ser más alto costo que el beneficio que genera; y para los administrados, en el tanto que cumplir con todos los requerimientos documentales y de información, implican un costo para el regulado, además del tiempo que debe dedicar a la obtención de toda la información y la realización de las gestiones respectivas ante la instancia reguladora.

Un ensayo más es el que aporta **José Andrés Meza Villalobos**, titulado “Regulación democrática. un enfoque disruptivo desde la participación ciudadana”. En este artículo, el autor plantea una serie de reflexiones en torno a un fenómeno que cada vez cobra más importancia a nivel nacional e internacional. Se trata del

establecimiento de pautas que permitan el acceso de la población usuaria a la regulación, fenómeno al que se ha denominado para efectos de este trabajo como Regulación Democrática. A este efecto se realizará un recorrido por los temas de la regulación y la democracia, para así identificar cómo se relacionan y cuáles son los desafíos que enfrenta la sociedad costarricense en torno a la materialización del objetivo de involucrar de forma activa a la población en el proceso regulatorio.

En la sección de ensayos contamos con la participación de **Rodrigo Sánchez Gutiérrez**, aportando sobre el tema “Liderazgo facilitador, la comunicación”. Este escrito está enfocado en la comunicación, ya que es la gran olvidada casi siempre en las organizaciones y que tiene una relevancia gigantesca para el buen desempeño y logro de las metas planteadas. Señala el autor que la cultura y el liderazgo van de la mano, pero curiosamente no son tan vigentes, la cultura sucede, no se diseña, y los estilos de los liderazgos casi nunca son evaluados y buscados antes de contratarlos. La comunicación desde la escucha activa, la empatía, la asertividad, la colaboración y la gratitud, son un marco de referencia amplio, junto con algunos argumentos sobre la cultura, la misión, visión y valores de las organizaciones.

Una contribución más a esta sección es la de **Lorne Cruz Saborío**, con su escrito “COVID-19 y su impacto como acelerador del *e-learning* y tecnologías educativas”. Indica el autor que, a partir de la pandemia producto de la COVID-19, la educación formal e informal sufrió un cambio drástico en el proceso enseñanza-aprendizaje; la mayoría de los centros educativos y centros de formación en las empresas se vieron obligados a cerrar sus instalaciones y cumplir con las medidas de distanciamiento para evitar la propagación del virus y expansión de la enfermedad. Esta interrupción provocó cambios trascendentales con el objetivo de continuar con los procesos educativos, y a la vez minimizar dicho impacto. Esta coyuntura le da al *e-learning* y a las tecnologías educativas un mayor protagonismo, ya que las instituciones transformaron sus ofertas académicas y de formación-capacitación migrando a entornos virtuales de aprendizaje, siendo este impase, un salto que durante muchos años no se vio como una posibilidad real.

La **tercera sección** de la revista corresponde a contribuciones sobre revisión de literatura, tal es el caso

del escrito de **Francesco Pignani Boncinelli**, con su escrito “La nueva ISO 56000 y las metodologías tradicionales de la innovación”. La pregunta que plantea el autor es si existe algo más importante que la innovación para la sobrevivencia de las empresas y organizaciones, enfatizando en que, sin la innovación no es posible crear nuevo valor y tampoco es posible mantenerlo a largo plazo; hoy en día la evolución de la tecnología y la transformación de los mercados es cada vez más compleja, impredecible y rápida.

La **cuarta y última sección** de la revista presenta dos estudios de casos, el primero de ellos de **Marlon Yong Chacón** que corresponde a una “Nota explicativa para no especialistas acerca de los métodos tarifarios, rentabilidad y competencia en la regulación de los servicios públicos”. Este escrito dirige a un público no especialista. La solución del juego regulatorio es un proceso secuencial en que se resuelve primero el problema aseguramiento de costos, de maximización de beneficios y pago de la rentabilidad que aseguran los recursos para inversiones futuras. A veces no necesariamente se soluciona el de minimización de costos. En una segunda etapa se imputan estos costos a los usuarios de estos servicios. El artículo finaliza planteando elementos para un mayor análisis en función de promover la competencia en mercados regulados.

Concluimos esta sección con el estudio de caso de **Carlos A. Segura Villarreal** sobre “El análisis PEST y su integración con las 5F de Porter como herramienta estratégica”. En este escrito el autor señala que, para el desarrollo y planificación de una estrategia efectiva, eficaz y capaz de arrojar los resultados deseados, es indispensable que todas las partes que interactúan con la estructuración del proceso estratégico estén conscientes de la importancia de las herramientas disponibles o que pueden ser diseñadas para llegar a alcanzar una planeación estratégica efectiva.

Les invitamos a leer cuidadosamente y disfrutar de cada uno de los artículos contenidos en esta nueva publicación. Seguiremos con el mismo compromiso de siempre, impulsando la cultura de investigación y apoyando el trabajo intelectual de nuestros docentes, investigadores y estudiantes.

Comité Editorial



LA RELACIÓN ENTRE INGRESO Y BIENESTAR SUBJETIVO: EVIDENCIA DEL PAÍS MÁS FELIZ DEL MUNDO

Yanira Xirinachs-Salazar
Maikol Elizondo-Lara
Juan Rafael Vargas

RESUMEN

Este artículo documenta la relación entre el ingreso y el bienestar. Primero se hace una revisión de la teoría del consumidor, y desde ese ángulo conceptual se postula el vínculo entre el ingreso y el bienestar. Por ejemplo, se plantea que la relación entre estas dos variables es positiva, es muy estrecha, y el poder del ingreso para mejorar el bienestar no muestra rendimientos marginales decrecientes. Desde la óptica de la Paradoja de Easterlin se enriquece con la Teoría del Bienestar Subjetivo, que plantea nuevos paradigmas. Se utiliza datos del país más feliz del mundo, Costa Rica, recopilados mediante una encuesta aleatoria efectuada durante el año 2018. Se estima modelos de mínimos cuadrados ordinarios (OLS), probit y probit ordenados. Los principales hallazgos sobre la relación entre ingreso y bienestar son los siguientes: la relación es positiva; es asimétrica, no es muy intensa y presenta rendimientos marginales decrecientes. Sin duda son conclusiones controversiales, y motivan replantear la manera en que se entiende a los consumidores desde la teoría económica. Sugiere además la necesidad de una mayor discusión del rol que juega esta variable en el diseño de programas sociales y en la política económica.

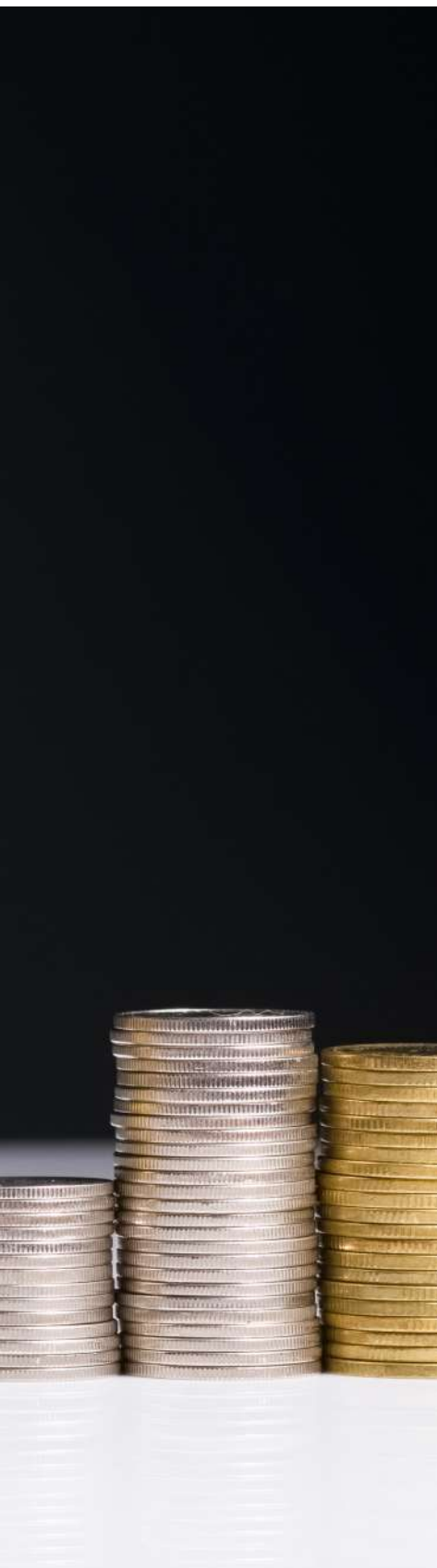
Palabras clave: felicidad, satisfacción subjetiva, dominios de vida, ingreso familiar, probit ordenados, economía de la salud, especificación mínimo cuadrática, teoría neoclásica, paradoja de Easterlin, teoría del bienestar subjetivo, análisis econométrico

ABSTRACT

This article documents the relationship between income and well-being. Initially, a review of consumer theory is made, and from that conceptual angle the link between income and well-being is postulated. It is argued the relationship between these two variables is positive, it is very close, and the power of income to improve well-being does not show diminishing marginal returns. From the point of view of Easterlin's Paradox, the Theory of Subjective Well-being, yields new paradigms. Data from the happiest country in the world, Costa Rica, collected through a random survey carried out in 2018 is used. Ordinary least squares (OLS), probit and ordered probit models are estimated. The main findings on the relationship between income and well-being are the following: the relationship is positive; it is asymmetric, it is not very intense and it presents diminishing marginal returns. These are controversial conclusions, and they invite a rethinking of the way in which consumers are understood from economic theory. It also suggests the need for a greater discussion of the role that this variable plays in the design of social programs and in economic policy.

Keywords: happiness, subjective satisfaction, life domains, family income, ordered probit, health economics, least squares specification, neoclassical theory, Easterlin's paradox, subjective well-being theory, econometric analysis.

Yanira Xirinachs-Salazar es Profesora de Economía de la Universidad de Costa Rica en los cursos de teoría de juego, micro econométrica, economía de la salud, métodos cuantitativos, investigación y economía para otras carreras. Su área de investigación es economía de la salud; Maikol Elizondo-Lara es Consultor en temas de industria farmacéutica, acceso a mercados, economía de la salud y análisis de datos (data-analytics) y Juan Rafael Vargas es Profesor de Economía en la Universidad de Costa Rica en los cursos de economía de la felicidad y economía de la salud.



INTRODUCCIÓN

En una comparación de 140 países, la población costarricense reporta los niveles más altos en lo que el *Happy Planet Index* define como “bienestar sostenible”. Esta es sin duda una característica interesante de ese pequeño país centroamericano¹.

Al revisar los componentes del índice que dan origen al *Happy Planet Index*, Costa Rica se ubica en el décimo lugar en Bienestar Subjetivo, en el lugar 30 en términos de esperanza de vida y solo en el lugar 39 en desigualdad. No todo brilla en ese paraíso tropical. Esto podría arrojar una pista para sospechar del nexo entre bienestar e ingreso. Costa Rica era un país pobre al empezar la segunda mitad del siglo XX, pero su ingreso por habitante se incrementó más de treinta veces en los últimos setenta años.

Es interesante que un país que disfruta de una cuarta parte del nivel medio de ingresos de los países europeos o norteamericanos acabe entre los más felices de la clasificación mundial. Surge una pregunta: ¿Cómo puede un país con un ingreso *per cápita* de alrededor de 12 mil USD al año reportar niveles tan altos de bienestar? Es un segundo motivo para sospechar del nexo ingreso-bienestar.

Para la teoría neoclásica, el resultado del *Happy Planet Index* es una paradoja. La teoría establece que el ingreso es la variable más relevante porque el consumo mejora el nivel de bienestar del consumidor. Ese resultado fue cuestionado por Duesenberry (1949) bajo el supuesto de que la consideración de los hábitos de consumo de los demás tiende a inspirar la emulación de esas prácticas, lo que implica que la satisfacción se origina en una posición relativa. Friedman (1957) postula su Hipótesis del Ingreso Permanente y provee una explicación keynesiana de algunos de los fracasos de las afirmaciones de consumo sobre la base de que son los ingresos de por vida, no los del presente inmediato, los que determinan la demanda real. Por su parte, la teoría del bienestar subjetivo establece una relación positiva en términos de satisfacción de necesidades básicas que reemplaza al ingreso como variable explicativa clave. De esa forma, el nivel de ingresos, aunque significativo, tiene un poder limitado para explicar las diferencias en el nivel de bienestar entre personas y entre países. El poder explicativo del ingreso sobre el bienestar es aún menos satisfactorio si se estudia el mismo país durante un período prolongado. Esto último es lo que se conoce como la paradoja de Easterlin (1974).

Esta interacción empírica entre el nivel de ingreso y el bienestar subjetivo es el tema de estudio en este documento, y para ello se examinan datos de una muestra aleatoria de 1.057 personas en Costa Rica. Se prueba el enfoque del bienestar subjetivo. Los modelos de mínimos cuadrados ordinarios, probit y logit se emplean para comprender la relación entre los ingresos y el bienestar que experimentan los entrevistados.

El artículo está organizado en seis secciones. En la segunda sección se presenta una valoración teórica sobre el impacto de los ingresos en la experiencia de satisfacción de las personas. El estado del arte de esta relación se revisa en base a la literatura publicada. En la tercera se describe los datos, con énfasis en los ingresos y el bienestar subjetivo. En la sección cuatro se presenta las hipótesis de trabajo y la estrategia de análisis de datos. Los resultados más importantes se muestran en la quinta, mientras que la sección seis analiza la dinámica entre los ingresos y el bienestar de las personas desde el punto de vista del bienestar subjetivo, ya que es acerca a los datos reales del país más feliz del mundo.

INGRESOS Y BIENESTAR: DESDE LA TEORÍA

El enfoque teórico

Durante al menos un siglo, la utilidad ha sido el concepto básico que los economistas han utilizado para comprender los fenómenos o eventos de la vida diaria y la forma en que éstos se relacionan con las decisiones de las personas. Antes del siglo XX, utilitaristas como John Stuart Mill (1859) y Jeremy Bentham (1780) argumentaban que la mejor acción es la que produce la mayor felicidad y bienestar para el mayor número de personas involucradas. Por tanto, sería esa acción la que maximiza la utilidad. Sin embargo, Wilfredo Pareto (1906) mostró la imposibilidad de revelar una función de utilidad cardinal a partir de la observación del comportamiento humano. Él y su Escuela de Lausana lideraron la segunda generación de la Revolución Neoclásica que cambió los énfasis de los economistas hacia la construcción de una función de utilidad ordinal. Renuncian a cuantificar el bienestar y se concentran en simplemente ordenarlo. Sus opiniones políticas son otra cosa.

Hasta ese momento, los economistas habían considerado que no es importante medir la utilidad para

¹ <http://happyplanetindex.org/>

construir una teoría de la elección. Estos conceptos fueron formalizados por Paul Samuelson (1947) quien en su *Foundations of Economics*, define el papel de las preferencias reveladas. También configura la forma en que los economistas entienden tanto la elección del consumidor como el modelo de utilidad ordinal. Modela los ingresos como un eje central para lograr niveles más altos de utilidad. La relación entre estas dos variables es directa e intensa: mayores niveles de ingresos se traducen directamente en un mayor nivel de bienestar. Además, se podría argumentar que, a diferencia de los bienes y servicios, el impacto del ingreso en el bienestar no tiene rendimientos marginales decrecientes.

El ingreso es una variable central para el análisis económico. Se utiliza habitualmente como indicador de desarrollo y también como indicador del bienestar de las personas. Ayuda el hecho de que se parezca mucho al *shmoo* de Li'l Abner (Al Capp). Se utiliza para medir los resultados de la implementación de la política pública y el éxito de las decisiones y se mide regularmente en términos de su impacto en los ingresos. Es común encontrar que el impacto de la educación se mide en términos de cuánto ingreso adicional es posible obtener en cualquier contexto como lo hacen Vargas, Xirinachs-Salazar, Elizondo-Lara (2021). Sin embargo, hay algunos estudios que llevan el valor de la educación más allá de su capacidad para aumentar los ingresos, pero su medición es bastante más complicada.

Los economistas no han estado interesados en corroborar la relación entre ingresos y bienestar, o al menos este interés no existía antes del trabajo de Van Praag, quien en 1968 y en 1971 estudia la relación entre ingreso y satisfacción, y en particular antes de la paradoja de Easterlin (1974). Él no encuentra evidencia de mayores niveles de felicidad a medida que aumentan los ingresos. Habiendo sido colega de Klein y su grupo de econometría, la medición precisa y refinada fue la norma de la contribución académica. Easterlin estudia este tema utilizando los ingresos de Estados Unidos de 1946 a 1970, período en el que los ingresos aumentaron de manera considerable. No pudo corroborar un aumento en los niveles de felicidad que experimentaron las personas. A partir de sus escritos, existe una abundante literatura que aborda este tema. Por otra parte, Hagery y Veenhoven (2003) y Stevenson y Wolfers (2008) argumentan que la paradoja de Easterlin no existe ya que no pudieron encontrar los mismos resultados.

Como en muchas exploraciones académicas, es interesante que la relación entre ingresos y bienestar bajo los enfoques neoclásico y el bienestar subjetivo no compartan los mismos supuestos y que alcancen resultados diferentes no es del todo sorprendente.

Enfoque teórico del bienestar subjetivo

Esta visión sigue una amplia tradición en disciplinas como la psicología, la sociología y la filosofía (Veenhoven 1984; Schkade y Kahneman, 1998; Veenhoven, 2000; Lyubomirsky, 2001; Hills y Argyle, 2001; Clark, A. y Oswald, A., 2002; Kahneman, 2003; Gilbert, 2006). En las últimas dos décadas, los economistas han desarrollado líneas de trabajo que han intentado construir un puente conceptual (van Praag, Frijters, & Ferrer-i-Carbonell, 2000; Ferrer-i-Carbonell, 2005; Rojas, 2005, 2007, 2008a; Easterlin y Sawangfa, 2007).

A diferencia del enfoque neoclásico, esos economistas asumen que el bienestar es intrínsecamente subjetivo, por lo que no debe ser imputado ni juzgado por expertos externos a los individuos que lo experimentan. La objetividad es una línea de oro en la búsqueda de la economía para alcanzar el reconocimiento científico, y es reemplazada por la subjetividad declarada. Es una paradoja magnífica. La autoridad para juzgar el bienestar es la de la persona que lo experimenta y de nadie más. (Rojas, 2009; Rojas y Elizondo-Lara, 2011, 2012). Por tanto, la mejor forma de conocer el bienestar de una persona es preguntar directamente al sujeto de estudio. Autores como Veenhoven (1991, 1996) y Rojas (2009) afirman que el bienestar subjetivo solo puede medirse de esa manera. Además, la única forma de comprender el impacto de una variable como los ingresos en la satisfacción con la vida es por la vía de la inferencia estadística.

Para hacer operativo el concepto de bienestar subjetivo, en el trabajo empírico surgen dos medidas principales: la satisfacción con la vida y la felicidad. Ambos conceptos podrían verse como sinónimos, aunque algunos autores argumentan que la felicidad es un concepto más afectivo, ligado a las emociones de la materia, que tiene que ver con cómo uno se siente en el día a día. Por otro lado, la satisfacción con la vida se asocia mejor con factores cognitivos sobre el cumplimiento de metas a largo plazo (Veenhoven, 1984, 2000; Argyle, 2002). En este trabajo se toman ambos conceptos, no como sinónimos, sino para estudiar la relación entre ingresos y bienestar subjetivo a través de ambos conceptos por separado. También se

explora la hipótesis sobre la asimetría del impacto de los cambios en los ingresos sobre la satisfacción con la vida y la felicidad.

Mariano Rojas (2009) aborda el tema de los ingresos y el bienestar subjetivo a través de una revisión de la literatura y elabora los principios epistemológicos relacionados con el enfoque del bienestar subjetivo. El alude al caso de Costa Rica, pero lo hace con otras bases de datos.

Hipótesis de investigación

El principal objetivo de la investigación es comprender más claramente la relación entre los ingresos del hogar y el bienestar subjetivo. Esto se hará planteando cinco hipótesis de trabajo.

La primera hipótesis se deriva de la teoría del consumidor y responde al papel central de la renta en el análisis económico:

Hipótesis 1: Los aumentos en el nivel de ingresos del hogar acrecientan la probabilidad de una experiencia de vida con un alto bienestar.

De manera complementaria a la hipótesis 1, se sugiere el siguiente enunciado:

Hipótesis 2: Los aumentos en el nivel de ingresos del hogar reducen la probabilidad de una experiencia de vida con bajo bienestar.

La tercera hipótesis es un enunciado implícito en la teoría del consumidor, que básicamente se refiere al hecho de que el impacto de la renta sobre el bienestar es simétrico. El impacto de los ingresos en el bienestar es el mismo cuando la población se divide en pequeños grupos, por ejemplo, personas de bajos ingresos y personas de altos ingresos. No se espera que la importancia de los ingresos sea diferente para ningún grupo de población.

Hipótesis 3: El impacto de los ingresos en el bienestar es simétrico para los grupos de población que están separados por niveles de ingresos.

La siguiente hipótesis se refiere no a la dirección del impacto del ingreso en el bienestar, sino a la magnitud del impacto:

Hipótesis 4: La relación entre ingresos y bienestar es potente.

La dificultad que plantea la hipótesis 4 radica en la arbitrariedad de clasificar la magnitud del impacto de

los ingresos en el bienestar como muy intenso o no. Para realizar este juicio, que obviamente es arbitrario, se utilizará el valor absoluto de la magnitud frente al ingreso promedio de la muestra de datos con la que se implementa el análisis empírico. Si multiplicar el ingreso familiar mensual por dos tiene poco impacto en el bienestar, entonces se afirma que la magnitud del impacto no es muy intensa.

La última hipótesis también es central en la teoría del consumidor:

Hipótesis 5: El impacto de la renta sobre el bienestar no tiene rendimientos marginales decrecientes.

Se supone que el bienestar derivado del consumo de este bien o servicio tiene rendimientos marginales decrecientes. Sin embargo, el poder de los ingresos para aumentar el bienestar no está sujeto a esta misma propiedad. En general, se cree que los ingresos no tienen rendimientos marginales decrecientes y que los aumentos en los ingresos siempre mejoran el bienestar.

LA ESTRATEGIA DE ANÁLISIS DE DATOS

La fuente de datos

La base de datos corresponde a la del proyecto *Happiness & Well-Being de la Universidad de Saint Louis*². La muestra aleatoria es de 1.057 personas. El trabajo de campo se recogió en Costa Rica durante 2018. Las preguntas relevantes son las relacionadas con la felicidad y satisfacción con la vida, así como temas relacionados con características socio demográficas y económicas.

La descripción de los datos

El primer paso es describir los datos disponibles utilizando simplemente correlaciones, medias y desviaciones estándar.

La ecuación general y las especificaciones

Corroborar las cinco hipótesis de trabajo planteadas en la sección anterior requiere comprender la relación entre ingresos y bienestar. Para ello, se utiliza la siguiente ecuación general:

$$BS = F(\text{ingresos del hogar; edad, género, estado civil, educación, creencias religiosas})$$

² Se agradece a Mariano Rojas (IP de *Happiness & Well-Being Project Understanding High Happiness in Latin America: Human Relations and Spirituality in a Life Well Lived*) facilitar únicamente para propósitos académicos la base de datos.

CUADRO 1. ESPECIFICACIONES DE LA ECUACIÓN GENERAL

Especificación	Método de Estimación	Bienestar Subjetivo	
		Variable dependiente 1	Variable dependiente 2
1	OLS	Satisfacción con la vida	Felicidad
2	Ordered-Probit	Satisfacción con la vida	Felicidad
3	Probit	Satisfacción con la vida	Felicidad

Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto *Happiness and Well-Being*, 2018.

Donde *BS* es Bienestar Subjetivo. La variable independiente de interés es el ingreso familiar. El anexo ofrece una descripción detallada de cada una de las variables.

En cuanto a la ecuación general, se utilizan tres especificaciones diferentes, que se describen en el Cuadro 1.

Cuando la variable dependiente se define en categorías ordinales, un modelo estimado por *OLS* (*Ordinary Least Square*) no es la primera recomendación, básicamente porque las variables dependientes no son continuas y cardinales, sino categorías ordinales. Sin embargo, la especificación *OLS* se introduce como referencia para comparar los resultados con las otras especificaciones. Van Praag y Ferrer-i-Carbonell (2004) estudian esta aproximación metodológica y concluyen que las variables en categorías ordinales pueden abordarse como si fueran variables cardinales, sin que los resultados econométricos relevantes se vean afectados seriamente.

Para las especificaciones 2 y 3 se utilizan los modelos *probit*. Además de ser la alternativa metodológica adecuada cuando existen variables dependientes en categorías ordinales, tiene la ventaja de permitir que los resultados se puedan interpretar como probabilidades.

RESULTADOS EMPÍRICOS PARA EL PAÍS MÁS FELIZ DEL MUNDO

Variables socio demográficas

El 46,2% de las personas son mujeres y la edad media es de 47 años. Aproximadamente el 33% de los sujetos de la muestra son solteros, mientras que el 50% están casados o en unión consensuada. El 59,5% de las personas se declaran católicas y el 5% declara una creencia religiosa diferente a alguna cristiana.

El 42,5% de las personas ha completado la educación primaria o menos (6 años en el sistema educativo formal), el 43% estudió en el nivel secundario (entre 7 y 11 años en el sistema educativo formal) y solo el 14,3% de los entrevistados tiene una educación universitaria, completa o incompleta (más de 11 años en el sistema educativo formal).

Ingresos familiares

A cada sujeto se le pregunta el ingreso mensual del hogar, refiriéndose a la suma de los ingresos de cada una de las personas que pertenecen al hogar. El 55% de las personas entrevistadas respondió a esta pregunta, lo que genera un 45% de datos en blanco. Este resultado no es infrecuente en estudios de esta naturaleza. Afortunadamente, la encuesta incluye una pregunta adicional relacionada con los ingresos del hogar, pero ofrece al entrevistado una serie de rangos de ingresos (variables en categorías). Al combinar ambas preguntas, el porcentaje de datos en blanco se reduce a 200 observaciones, que es aproximadamente el 20% de los datos³. Como resultado, hay 857 observaciones válidas, un ingreso familiar mensual promedio de aproximadamente \$ 850 USD y un ingreso familiar per cápita que en promedio es de \$ 262 USD.

La muestra se dividió en tres grupos con el mismo número de observaciones cada uno. La variable de interés es el nivel de ingreso per cápita del hogar. Cada subgrupo tiene el 33,3% de las observaciones, la primera agrupa las personas con menores ingresos y el tercer subgrupo agrupa a las de mayores ingresos. Adicionalmente, se eliminaron de la base de datos las 7 observaciones con mayor ingreso familiar, por considerarse valores influyentes. Los datos se muestran en el Cuadro 2.

³ La pregunta imputa como datos continuos la respuesta a la pregunta categórica. El dato que se imputa es el valor medio entre los límites inferior y superior en la categoría en donde el sujeto ubica el ingreso total familiar.

CUADRO 2. DESCRIPCIÓN DE LA VARIABLE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR

Categoría de ingreso	Obs.	Min	Max	Promedio	Desviación Estándar
1	286	0	117,68	67,98	32,50
2	286	117,69	270,20	182,60	45,21
3	285	270,21	2.017,92	543,92	303,35
Muestra completa	850	0	2.017,92	262,20	268,13

Notas: Ingreso expresado en dólares US del año 2018. Ingreso total del hogar en promedio = \$850 dólares USD
Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto *Happiness & Well-Being*, 2018.

El 33% de las personas con los ingresos más altos recibe ingresos 9 veces mayores que los ingresos del 33% con los ingresos más bajos.

Satisfacción con la vida y la felicidad.

La encuesta pregunta a las personas sobre su experiencia de satisfacción con la vida y su percepción de la felicidad. En cuanto al tema de la satisfacción con la vida, la pregunta es: *Teniendo en cuenta toda tu vida: ¿Qué tan satisfecho estás con tu vida en general?* Es una pregunta cerrada con siete categorías de respuesta ordinales, que van desde "Extremadamente insatisfecho" hasta "Extremadamente satisfecho". La pregunta relacionada con la felicidad es: *Teniendo en cuenta toda tu vida: ¿Qué tan feliz eres?* Nuevamente, esta es una pregunta cerrada con siete categorías de respuesta ordinales, que van desde "Extremadamente infeliz" hasta "Extremadamente feliz". Las respuestas de los entrevistados se resumen en el Cuadro 3.

Ambas variables de bienestar subjetivo muestran un patrón de comportamiento similar, que es una

concentración significativa de observaciones en las categorías 5 a 7, donde se ubica más del 50% de los datos. Este patrón no es insólito si se considera que Costa Rica es el país donde los habitantes reportan los mayores niveles de bienestar según el *Happy Planet Index*. Específicamente, en el componente de bienestar subjetivo, Costa Rica aparece en el décimo lugar entre 140 países en el mundo.

Bienestar subjetivo e ingresos

El coeficiente de correlación de Pearson es de 0,12 entre ingresos y satisfacción con la vida, y de 0,13 entre ingresos y la variable felicidad. Esos son resultados comunes para muestras de sección transversal.

En el Cuadro 4 se muestra el bienestar subjetivo medio asociado con las categorías de ingresos. Si la relación entre los ingresos y el bienestar subjetivo es positiva y fuerte, se puede esperar que el bienestar subjetivo promedio sea mayor en las categorías de ingresos más altos. Este parece ser el caso.

CUADRO 3. AUTOREPORTE DE: SATISFACCIÓN CON LA VIDA Y FELICIDAD

Categorías	Satisfacción con la vida			Felicidad		
	Observaciones	Porcentaje	Porcentaje Acumulado	Observaciones	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
1	4	0,38%	0,38%	2	0,19%	0,19%
2	9	0,86%	1,23%	3	0,29%	0,47%
3	19	1,81%	3,03%	13	1,24%	1,70%
4	65	6,19%	9,27%	104	9,90%	11,54%
5	215	20,48%	29,71%	231	22,00%	33,68%
6	607	57,81%	87,61%	542	51,62%	85,24%
7	131	12,48%	100,00%	155	14,76%	100,00%

Notas: *Satisfacción con la vida*: 1 = Extremadamente insatisfecho, 2 = Muy insatisfecho, 3 = Algo insatisfecho, 4 = Ni insatisfecho ni satisfecho, 5 = Algo satisfecho, 6 = Muy satisfecho, 7 = Extremadamente satisfecho.
Felicidad: 1 = Extremadamente infeliz, 2 = Muy infeliz, 3 = Algo infeliz, 4 = Ni infeliz ni feliz, 5 = Algo feliz, 6 = Muy feliz, 7 = Extremadamente feliz.
Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto *Happiness & Well-Being*, 2018.

CUADRO 4. BIENESTAR SUBJETIVO PROMEDIO POR NIVEL DE INGRESO

Categoría de ingreso	Satisfacción con la vida		Felicidad	
	Promedio	Desviación Estándar	Promedio	Desviación Estándar
1	5,53	1,0482	5,53	0,8969
2	5,73	0,8548	5,74	0,9231
3	5,77	0,8937	5,76	0,8929

Notas: Categoría de ingreso 1: 0 a \$117USD; Categoría 2: \$117 - \$2,70 USD; Categoría 3: \$270 - \$2.017USD
Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto *Happiness & Well-Being*, 2018.

Las diferencias en los niveles medios de bienestar subjetivo no parecen sorprendentes. El bienestar subjetivo promedio es estadísticamente diferente al comparar las categorías 1 y 2 de ingresos. La variable satisfacción con la vida en la categoría de ingresos 1 es 5,53 y es 5,7 en la categoría de ingresos 2. Utilizando una prueba t de Student se rechaza la hipótesis de que estas dos medias son iguales (valor $p = 0,0147$). Utilizando la misma prueba para determinar si los promedios de satisfacción con la vida son iguales entre las categorías de ingresos 2 y 3, no se puede concluir que no sean iguales (valor $p = 0,5816$). Lo mismo ocurre con la variable felicidad, se puede rechazar que los promedios de las categorías 1 y 2 de ingresos sean iguales (valor $p = 0,0052$), pero no se puede rechazar al comparar los promedios de las categorías 2 y 3 (valor $p = 0,8154$). Nada es muy diferente de otras investigaciones similares.

Existe una correlación positiva entre bienestar subjetivo e ingresos (*hipótesis 1*), pero no parece que sea una relación muy intensa, al menos al comparar el bienestar subjetivo en los niveles medio y alto de ingresos (*hipótesis 4*).

Análisis econométrico

La especificación mínimo cuadrática

El cuadro 5 muestra los resultados de la primera especificación de la ecuación general, donde se utiliza un modelo de estimación de mínimos cuadrados ordinarios (OLS).

El R cuadrado es relativamente bajo en ambas estimaciones, probablemente porque solo hay dos variables independientes que explican la variabilidad en el bienestar subjetivo de las personas, que son la educación y los ingresos. Las otras variables independientes están asociadas a coeficientes que no son estadísticamente significativos. En cortes transversales este es un resultado usual.

CUADRO 5. PRIMERA ESPECIFICACIÓN: OLS

	Variable dependiente = Satisfacción con la vida	Variable dependiente = Felicidad
Bondad del Ajuste		
Obs.	850	850
Prob>F(6, 843)	0,0000	0,0002
R-cuadrado	0,0316	0,0281
Efectos parciales		
Ingreso per cápita del hogar (USD)	0,40499**	0,31428**
Edad	-0,00070	-0,00273
Género (1=mujer)	0,05139	0,30999
Estado civil	-0,06197*	-0,01079
Educación	0,03330**	0,03745**
Creencias religiosas	-0,00299	0,01746
Constante	5,50943	5,52832

Notas: Revisar descripción de variables en el Cuadro 1 - Anexo. El ingreso está expresado en miles de dólares US.
Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto *Happiness & Well-Being*, 2018.

Desde el punto de vista de las hipótesis de trabajo, los coeficientes estimados corroboran la hipótesis 1. Los coeficientes son 0,40 y 0,31 respectivamente para la satisfacción con la vida y la felicidad. La hipótesis de que los coeficientes son estadísticamente iguales a cero se rechaza para ambos casos. Es este un resultado importante.

Las hipótesis 2, 3 y 5 no pudieron contrastarse porque se trata de una especificación lineal y no se incluyen las variables que permiten capturar las no linealidades del ingreso en la ecuación de OLS general. Para la *Hipótesis 4* es difícil saber si la magnitud de los coeficientes es grande o pequeña. Sin embargo, es posible calcular cuánto dinero adicional es necesario para colocar al sujeto en una categoría superior de bienestar subjetivo. Con los coeficientes de la especificación OLS se calcula que entre \$ 2,5 mil USD y 3,2 \$ mil USD es el incremento en el ingreso

mensual del hogar que le permite alcanzar una categoría superior de bienestar subjetivo⁴.

Estas cifras son altas respecto al ingreso familiar mensual promedio, que en esta muestra es de \$262 USD. Entonces, para avanzar en las categorías de bienestar subjetivo, es necesario aumentar el ingreso familiar mensual de \$ 2,5 mil a \$ 3,2 mil USD; eso es entre 9 y 12 veces el ingreso promedio.

Los cambios en el bienestar subjetivo parecen ser bastante inmunes a los cambios en los niveles de ingresos, por lo que la relación entre los ingresos y el bienestar subjetivo no es particularmente fuerte. La conclusión es que estos resultados no permiten corroborar la hipótesis 4.

Segunda especificación: estimación probit ordenada

El cuadro 6 muestra los coeficientes estimados y las estadísticas de bondad de ajuste para la segunda especificación. Según el estadístico $Prob > Chi2(6) = 0,000$, la especificación es útil para comprender la variabilidad en el bienestar subjetivo. Sin embargo, nuevamente hay solo dos variables independientes que están asociadas con un impacto significativo en el bienestar subjetivo, la educación y los ingresos⁵.

CUADRO 6. SEGUNDA ESPECIFICACIÓN: ORDERED-PROBIT		
	Variable dependiente = Satisfacción con la vida	Variable dependiente = felicidad
Estadísticos		
Obs.	850	850
Prob> Chi2	0,0001	0,0000
Pseudo R2	0,0129	0,0131
Coeficientes		
Ingreso per cápita del hogar (USD)	0,495450**	0,8154345**
Edad	-0,000631	-0,006287
Género (1=mujer)	0,766468	0,1229914
Estado civil	-0,052648	-0,0426186
Educación	0,041680**	0,0678738*
Creencias religiosas	0,212594	0,0387626
Notas: Revisar descripción de variables en el Cuadro 1-Anexo. * Significativo al 10%. ** Sig. 5%.		
Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto <i>Happiness & Well-Being</i> , 2018.		

Por tratarse de un modelo no lineal para comprender la dirección y magnitud del impacto de los ingresos en el bienestar subjetivo, es necesario calcular los efectos parciales. El cálculo de los efectos parciales se implementa para tres niveles de ingresos diferentes: ingresos bajos (promedio del rango de ingresos 1), ingresos promedio e ingresos altos (promedio del rango de ingresos 3). En el caso de las demás variables independientes, la estimación se realiza para una mujer casada, de edad media, católica y con estudios secundarios completos. Todas las otras estimaciones y probabilidades utilizan esta especificación de las variables independientes.

El efecto parcial de los ingresos sobre el bienestar subjetivo se estima utilizando el ingreso promedio para el rango de ingresos 1 y cada una de las categorías de la variable de bienestar subjetivo. El mismo proceso se repite para los rangos de ingresos 2 y 3. Esto implica siete categorías de bienestar y tres niveles de ingresos, para un total de 21 efectos parciales. El proceso se repite para la segunda variable de bienestar subjetivo (ver Cuadro 7).

Para el nivel bajo de bienestar subjetivo, el efecto parcial de los ingresos no es significativo. Como es una categoría de ingresos con muy pocas observaciones, la explicación más simple es que, con ese número de observaciones, no es posible capturar la verdadera relación entre ingresos y bienestar. Esto es válido tanto para la satisfacción con la vida como para la felicidad. A partir de los niveles de bienestar subjetivo 3 y 4, se encuentra significancia estadística en los efectos parciales, que es precisamente donde hay un mayor número de observaciones. Estudiar este tema con datos del país más feliz del mundo implica capturar pocas observaciones en los niveles bajos de bienestar, con sus respectivos inconvenientes en términos de estimaciones estadísticas.

El segundo tema es el de las hipótesis 1 y 2. El efecto parcial es positivo en niveles altos de bienestar subjetivo (6 y 7) y negativo para los bajos. A mayores ingresos aumenta la probabilidad de experimentar altos niveles de bienestar y, al mismo tiempo se reduce la probabilidad de experimentar bajos niveles de bienestar. Es claramente un entorno probabilístico y no lineal.

En cuanto a la hipótesis 3 y la simetría de los efectos parciales, se probó la igualdad de medias entre los efectos

⁴ El cálculo es el siguiente: $1/\text{coef}$. Si el coeficiente es 0,4 el resultado es 2,5. La variable de ingreso está definida en miles de dólares US, por lo que el resultado es \$2,5 mil USD.

⁵ Se hicieron pruebas con un modelo *ordered-logit*, pero los resultados no son diferentes de los obtenidos con el modelo *ordered-probit*, por lo cual, los resultados no fueron incluidos en el texto del artículo

CUADRO 7. EFECTOS PARCIALES DEL MODELO ORDERED-PROBIT

Bienestar subjetivo	Variable dependiente = Satisfacción con la vida			Variable dependiente = Felicidad		
	Ingreso = cat. 1	Ingreso = promedio	Ingreso = cat. 3	Ingreso = cat. 1	Ingreso = promedio	Ingreso = cat. 3
1	-0,00337	-0,002549	-0,001672	-0,001714	-0,001344	-0,000934
2	-0,011342**	-0,009213**	-0,006687**	-0,001403	-0,001140	-0,000834
3	-0,021438**	-0,018378**	-0,014405**	-0,012651*	-0,010753*	-0,008389**
4	-0,048122**	-0,043848**	-0,037476**	-0,062229**	-0,057361**	-0,050258**
5	-0,092485**	-0,094137**	-0,093535**	-0,074197**	-0,076689**	-0,078469**
6	0,079282**	0,059351**	0,0282927	0,061824**	0,049079**	0,029318**
7	0,097475**	0,108775**	0,1254851	0,090371**	0,098209**	0,109568**

Notas: Ingresos. Promedio rango 1 = 67,98 USD; Promedio de ingreso per cápita del hogar = 262,20; Promedio de rango 3 = 543,92. Categorías de bienestar subjetivo: Satisfacción con la vida: 1 = Extremadamente insatisfecho, 2 = Muy insatisfecho, 3 = Insatisfecho, 4 = Ni insatisfecho ni satisfecho, 5 = Satisfecho, 6 = Muy satisfecho, 7 = Extremadamente satisfecho. Felicidad: 1 = Extremadamente infeliz, 2 = Muy infeliz, 3 = Infeliz, 4 = Ni infeliz ni feliz, 5 = Feliz, 6 = Muy Feliz, 7 = Extremadamente feliz.

Significancia estadística: ** = 5%, * = 10%

Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto *Happiness & Well-Being*, 2018.

parciales entre diferentes niveles de bienestar subjetivo para un mismo nivel de ingresos. Por ejemplo, utilizando el nivel de ingresos 1 y las categorías de satisfacción con la vida 2 y 4, los coeficientes estimados y las desviaciones estándar son -0,01134 (0,00564) y -0,04812 (0,01809). La prueba de igualdad de medias de estos dos datos permite rechazar la hipótesis de que estadísticamente son el mismo efecto parcial (valor $p = 0,000$). Comparando los efectos parciales de las categorías 6 y 7 en el nivel de ingreso 1, obtuvimos: 0,07928 (0,03408) y 0,097475 (0,02936). Nuevamente, se rechaza la hipótesis de que estos efectos parciales son iguales con una probabilidad de error del 0%. Se implementa pruebas similares para diferentes categorías de bienestar en cada nivel de ingresos, y se concluye que no existe evidencia estadística que permita corroborar que exista simetría en los efectos parciales, tanto en satisfacción con la vida como con la variable de felicidad.

En cuanto a la hipótesis 4 y la intensidad de la relación entre ingresos y bienestar los datos del Cuadro 7 no permiten corroborar esta hipótesis. Aunque los efectos parciales son estadísticamente diferentes de cero, el valor absoluto es muy cercano a cero. Por ejemplo, cuando el ingreso es 1 y la categoría de satisfacción con la vida es 6 (muy satisfecho con la vida), el efecto parcial es 0,079. El efecto parcial es de 0,097 en el mismo nivel de ingresos, pero en la categoría 7 de satisfacción con la vida (extremadamente satisfecho).

Finalmente, para la hipótesis 5 se afirma que el impacto del ingreso en el bienestar no muestra rendimientos marginales decrecientes. Tampoco es posible corroborar esta hipótesis. En el Cuadro 7, haciendo una lectura horizontal de izquierda a derecha, a medida que aumenta el ingreso en la misma categoría de bienestar, el efecto parcial es cada vez más cercano a cero. Por ejemplo, utilizando la categoría 4 de satisfacción con la vida, los efectos parciales (y la desviación estándar) del aumento de los ingresos son -0,0481 (0,0180), -0,043848 (0,0153) y -0,0374 (0,0048), respectivamente para los niveles de ingresos 1 a 3. De izquierda a derecha los efectos parciales están más cerca de cero, y al utilizar una prueba de igualdad de medias, es posible rechazar que sean iguales entre sí con una probabilidad de error muy baja (valor $p < 5\%$). Como ejemplo adicional se analizan los efectos parciales del nivel 3 de satisfacción con la vida en cada nivel de ingresos: -0,0214 (0,0093), -0,0183 (0,0072) y -0,01440 (0,0011); donde se puede rechazar que cada efecto parcial es igual al siguiente, y la probabilidad de error también es menor al 5%.

El patrón descrito en el párrafo anterior es simétrico con las otras categorías de satisfacción con la vida, excepto las categorías 5 y 7. Para ellas, respecto a la variable satisfacción con la vida (algo satisfecho con la vida), la tendencia de los efectos parciales de los ingresos en el bienestar atisba lo errático. Los efectos parciales (y desviación estándar) para cada nivel de ingresos son los siguientes: -0,0924 (0,03013), -0,0941 (0,03136) y -0,0935

(0,03031). Al pasar de ingresos bajos a ingresos medios el efecto parcial parece ser mayor, y menor al pasar de ingresos medios a ingresos altos; pero al aplicar la prueba de igualdad de medias, se encuentra que en realidad desde el punto de vista estadístico los tres efectos parciales son estadísticamente iguales (es decir, no se puede rechazar que sean iguales). En el caso de la categoría de satisfacción con la vida 7, los efectos parciales (y la desviación estándar) para cada nivel de ingresos son los siguientes: 0,0974 (0,02936), 0,1087 (0,0365) y 0,1254 (0,0473). Los efectos parciales se alejan de cero al aumentar los ingresos y las diferencias entre los efectos parciales son significativas. Esto podría significar que no se puede rechazar que los rendimientos marginales del ingreso sean constantes o crezcan en estas categorías de satisfacción con la vida.

Así, con respecto a la hipótesis 5, no parece posible encontrar rendimientos marginales constantes o crecientes del ingreso sobre el bienestar, excepto para las categorías 5 y 7 de bienestar subjetivo. La conclusión es que no se aprecian rendimientos marginales decrecientes.

Tercera especificación: estimación probit con dos categorías para la variable dependiente

Un resultado adicional que está disponible en el Cuadro 7 es el del efecto parcial del ingreso sobre la probabilidad de experimentar cada nivel de bienestar subjetivo, que es primero negativo y luego positivo. Este es un resultado interesante, porque ofrece una especie de punto de ruptura en la comprensión de lo que se considera un “bajo nivel de bienestar” y lo que se considera un “alto nivel de bienestar”. El efecto parcial del ingreso es negativo en las categorías de bienestar 1 a 5, lo que implica que a medida que aumenta el ingreso, la probabilidad de experimentar niveles de bienestar 1 a 5 es menor. Los niveles de bienestar del 1 al 5 se interpretan como niveles bajos de bienestar. Por otro lado, el efecto parcial es positivo en las categorías de bienestar 6 y 7, con lo cual, estas categorías de bienestar se pueden interpretar como altos niveles

de bienestar. Este patrón de datos es simétrico para ambas variables de bienestar subjetivo.

Continuando con esta idea, se reagruparon las categorías de bienestar subjetivo. En primer lugar, las categorías en las que el impacto de los ingresos sobre el bienestar es negativo se denominan “bienestar bajo”. Se trata de categorías del 1 al 5. El “alto bienestar” se define como las categorías donde el efecto parcial del ingreso es positivo, que son las categorías 6 y 7. La reagrupación se muestra en el Cuadro 8. Se establece el criterio de segregación a partir de esos resultados empíricos, lo cual es atractivo.

La agrupación logra acumular un número suficiente de observaciones en el nivel bajo, y tiene dos consecuencias. Primero, se pierde la riqueza en los detalles de los resultados en las categorías y, segundo, se gana la sencillez en la presentación de los resultados. Este segundo argumento es la razón por la que se elige esta agrupación de categorías.

El Cuadro 2 del anexo muestra las estadísticas de bondad de ajuste y los coeficientes estimados cuando se utilizan las variables de bienestar subjetivo en las dos categorías, estimadas mediante un modelo probit. Nuevamente, se puede decir que el modelo es útil para comprender las diferencias en los niveles de bienestar subjetivo en función del conjunto de variables independientes.

El Cuadro 9 muestra los efectos parciales estimados del modelo probit con dos categorías en las variables de bienestar. No es de extrañar que los efectos parciales del ingreso sobre el bienestar sean positivos ya que la estimación se ha realizado tomando el valor de 1 para la variable dependiente, lo que significa altos niveles de bienestar. Esto, nuevamente, corrobora las hipótesis de trabajo 1 y 2. Por otro lado, no es posible corroborar la hipótesis 3. La probabilidad de error si se rechaza la hipótesis de efectos parciales iguales entre diferentes niveles de ingreso es muy baja (2%).

Corroborar la hipótesis 4 con este modelo requiere cálculos adicionales. No es posible usar solo el efecto parcial para juzgar si es fuerte o débil. Esto se debe

CUADRO 8. VARIABLES DE BIENESTAR SUBJETIVO: RE-ESCALA EN 2 CATEGORÍAS

Categorías	Satisfacción con la vida		Felicidad	
	Observaciones	Porcentaje	Observaciones	Porcentaje
Nivel bajo	312	29,71%	353	33,62%
Nivel alto	738	70,29%	697	66,38%

Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto *Happiness & Well-Being*, 2018.

CUADRO 9. EFECTOS PARCIALES: ESTIMACIÓN PROBIT CON 2 CATEGORÍAS EN VARIABLES DE BIENESTAR

Bienestar subjetivo	Variable dependiente = Satisfacción con la vida			Variable dependiente = Felicidad		
	Ingreso = cat. 1	Ingreso = promedio	Ingreso = cat. 3	Ingreso = cat. 1	Ingreso = promedio	Ingreso = cat. 3
Bienestar Alto en comparación con bienestar bajo	0,150246**	0,143302**	0,13213**	0,238840**	0,226174**	0,203289

Notas: Significancia estadística: * = 10%, ** = 5%
Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto *Happiness & Well-Being*, 2018.

a que se usa la misma ecuación probit para estimar la probabilidad de tener una experiencia de vida satisfactoria. Primero, con el nivel promedio de ingresos (\$ 262 dólares estadounidenses por mes de ingresos familiares), y se implementa nuevas estimaciones agregando dólares adicionales, hasta que la probabilidad de una experiencia de vida satisfactoria sea 10 puntos porcentuales más alta. El umbral de dos veces el ingreso promedio se usa arbitrariamente para decidir si la relación entre ingreso y bienestar es fuerte o no. La regla de decisión arbitraria es: si se requiere aumentar los ingresos en menos del doble del ingreso promedio para aumentar la probabilidad de una experiencia de vida satisfactoria en 10 puntos, entonces la relación es fuerte.

Para corroborar la hipótesis 4 el resultado es como sigue. La probabilidad de una experiencia de vida satisfactoria es del 72,7% cuando el ingreso familiar es de \$262,2 dólares estadounidenses por mes. Para transformar esta probabilidad en 82,7%, se requiere un ingreso familiar mensual de US \$1.050, es decir, 4 veces el ingreso familiar mensual promedio. Se podría decir que la relación entre ingresos y bienestar no es muy fuerte. Es una manera muy clara de leer los resultados.

Tampoco es posible corroborar la hipótesis 5, ya que a medida que aumenta el nivel de ingresos, el efecto parcial

se acerca cada vez más a cero (las diferencias en los efectos parciales son pequeñas, pero estadísticamente significativas) lo que muestra la capacidad de los ingresos para mejorar la probabilidad de alta experiencia de bienestar, es menor a medida que aumentan los ingresos (rendimientos marginales decrecientes).

CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

El artículo estudia la relación entre ingresos y bienestar. Se aborda cruzando tres líneas de trabajo. En la primera, se evalúa las afirmaciones sobre esas dos variables, que forman parte de la teoría del consumidor, y que son generalmente aceptadas sin recurrir a corroboración alguna con datos reales. Esos enunciados se proponen como hipótesis de trabajo. En segundo lugar, se utiliza el enfoque del bienestar subjetivo para examinar una metodología que permite validar esas hipótesis. En tercer lugar, se utiliza una encuesta aleatoria de 2018, que recopila información de 11.057 personas en Costa Rica, que según el *Happy Planet Index* es el país más feliz del mundo.

Los aumentos en los ingresos aumentan la probabilidad de una experiencia de vida con alto bienestar. Los resultados son resumidos en el Cuadro 10.

CUADRO 10. ¿ES POSIBLE CORROBORARLAS HIPÓTESIS?

No.	Hipótesis	Primera Especificación	Segunda Especificación	Tercera Especificación
1	Los aumentos en los ingresos aumentan la probabilidad de una experiencia de vida con alto bienestar	corroboradora	corroboradora	corroboradora
2	Los aumentos en los ingresos aumentan la probabilidad de una experiencia de vida con alto bienestar	No hay datos	corroboradora	corroboradora
3	El impacto de los ingresos en el bienestar es simétrico entre grupos de población separados por niveles de ingresos	No hay datos	No corroboradora	No corroboradora
4	La relación entre ingresos y bienestar es fuerte	No corroboradora	No corroboradora	No corroboradora
5	No hay rendimientos marginales decrecientes en la relación entre ingresos y bienestar	No hay datos	No corroboradora	No corroboradora

Fuente: Elaboración propia con estimaciones de la sección 4, 2021.

Luego, a partir de los resultados presentados en el cuadro anterior, la relación entre ingresos y bienestar puede empíricamente concluirse de la siguiente manera:

- Es positivo
- Es asimétrico
- No es muy intenso
- Tiene rendimientos marginales decrecientes

Sin duda, estas son conclusiones controvertidas y podrían motivar un replanteamiento de la forma en que se entiende a los consumidores dentro de la teoría económica. También son conclusiones que llevan a una discusión

más profunda sobre el papel del ingreso en la teoría económica y, en particular, el papel que juega la variable ingreso en la medición de muchas dimensiones de la economía aplicada.

Estos hallazgos no son realmente una sorpresa. En la literatura sobre el bienestar subjetivo, estos son temas que ya se han abordado, y se han explorado muchas hipótesis relacionadas con el por qué la relación entre ingresos y bienestar es menos fuerte de lo que considera la teoría económica neoclásica. (Diener & Biswas-Diener, 2002; Frey & Stutzer, 2001 & 2002; Fuentes & Rojas, 2001 y Rojas, 2009).

BIBLIOGRAFÍA

- Clark, A. y Oswald, A. (2002). A Simple Statistical Method for Measuring How Life Events Affect Happiness. *International Journal of Epidemiology*, 31 (6), pp. 1139-1146.
- Diener, E. y R. Biswas-Diener (2002). Will Money Increase Subjective Well-Being? A Literature Review and Guide to Needed Research, *Social Indicators Research*, 57, pp. 119-169.
- Duesenberry, J.S. (1949). *Income: Saving, and the Theory of Consumer Behavior*. Harvard University Press.
- Easterlin, R. (1973). Does Money Buy Happiness? *The Public Interest*, 30, pp. 3-10.
- Easterlin, R. (1974). Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence, PA David y MW Reder (comps.). *Nations and Households in Economic Growth*, Academic Press.
- Easterlin, R. y Sawangfa, O. (2007). *Happiness and Domain Satisfaction: Theory and Evidence*. [USC-CLEO Research Paper No. C07-2.] January 2007.
- Ferrer-i-Carbonell, A. (2005). Income and Well-being: An Empirical Analysis of the Comparison Income Effect. *Journal of Public Economics*, 89 (5-6), pp. 997-1019.
- Frey, B. y Stutzer, A. (2000). Subjective Well-Being, Economy and Institutions, *Economic Journal*, 110, pp. 918-938.
- Frey, B. y Stutzer, A. (2001). *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*. Princeton University Press.
- Fuentes, N., y Rojas, M. (2001) Economic Theory and Subjective Well-Being: Mexico, *Social Indicators Research*, 53(3), pp. 289-314.
- Gilbert, D. (2006). *Stumbling on Happiness*, Knopf.
- Hagerty, M. y Veenhoven, R. (2003). Wealth and Happiness Revisited-Growing National Income does go with Greater Happiness, *Social Indicators Research*, 64, pp. 1-27.
- Happy Planet Index [Internet]. (2020). *Índice Planeta Feliz*. Recuperado de: <http://Happy Planet Index.org>
- Hills, P. y Argyle, M. (2001). Emotional Stability as a Major Dimension of Happiness. *Personality and Individual Differences*, 31 (8), pp. 1357-1364.
- Kahneman, D. (2003). Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics. *The American Economic Review*, 93 (5), pp. 1449-1475
- Lyubomirsky, S. (2001). Why Are Some People Happier than Others? The Role of Cognitive and Motivational Processes on Well-Being. *American Psychologist*, 56 (3), pp. 239-249.
- Praag, BMS van. (1968). *Individual Welfare Functions and Consumer Behavior*, Amsterdam, North Holland.
- Praag, BMS van. (1971). The Welfare Function of Income in Belgium: An Empirical Investigation, *European Economic Review*, 2, pp. 337-369.
- Praag, BMS van; Frijters, P. y Ferrer-i-Carbonell, A. (2000) *A Structural Model of Well-Being*. Tinbergen Institute Discussion Paper. TI 2000-053/3.

- Praag, BMS van y Ferrer-i-Carbonell, A. (2004) *Happiness Quantified: A Satisfaction Calculus Approach*, Oxford University Press.
- Rojas, M. (2005). A conceptual-referent theory of happiness: Heterogeneity and its consequences. *Social Indicators Research*, 74 (2), pp. 261-294.
- Rojas, M. (2007). Heterogeneity in the Relationship between Income and Happiness: A Conceptual Referent Theory Explanation, *Journal of Economic Psychology*, 28(1), pp. 1-14.
- Rojas, M. (2008a). Relative Income and Well-Being in Latin America. Informe para la Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rojas, M. (2008b). X-Inefficiency in the Use of Income to Attain Economic Satisfaction, *Journal of Socio Economics*, 37, pp. 2278-2290.
- Rojas, M. (2009). Economía de la felicidad: Hallazgos relevantes respecto al ingreso y el bienestar. *El Trimestre Económico*, LXXVI (3), pp. 537-573
- Rojas, M. y Elizondo-Lara, M (2011). La Evaluación de enfermedades. Un enfoque de bienestar subjetivo. *El Trimestre Económico*. 78, No 311, pp. 527-545.
- Rojas, M. y Elizondo-Lara, M. (2012). Satisfaction of life in Costa Rica: One approach of domains of life. *Latin American Research Review*, 47 (1), pp. 78-94.
- Samuelson, P. (1947). *Foundations of Economics*. Harvard Economic Studies No.80. First Edition 1947.
- Schkade, D. y Kahneman, D. (1998). Does living in California make people happy? A focusing illusion in judgments of life satisfaction. *Psychological Science*, 9, pp. 340-346.
- Stevenson, B. y Wolfers, J. (2008). Economic Growth and Subjective Well-Being Reassessing the Easterlin Paradox, Working Paper, Wharton School, University of Pennsylvania, *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Vargas, J.R., Xirinachs-Salazar, Y., Elizondo-Lara, M. (2021). Un país feliz y cómo la educación lo explica. *Logos*, 2(1), pp. 4-17.
- Veenhoven, R. (1984). *Conditions of Happiness*. Kluwer Academic.
- Veenhoven, R. (1991). Questions on Happiness: Classical Topics, Modern Answers, Blind Spots, F. Strack, M. Argyle y N. Schwarz (comps.), *Subjective Well-Being. An Inter-disciplinary Perspective*, London, Pergamon Press, pp. 7-26.
- Veenhoven, R. (1996). Developments in Satisfaction Research, *Social Indicators Research* 37, pp. 1-45.
- Veenhoven, R. (2000). The four qualities of life: Ordering concepts and measures of the good life. *Journal of Happiness Studies*, 1, pp. 1-39.

ANEXOS

CUADRO A1 - ANEXO. DESCRIPCIÓN DE VARIABLES			
Variable	Tipo	Valores	Definición
Satisfacción con la vida	Categorías	7	1= Extremadamente insatisfecho 2= Muy insatisfecho 3= Algo insatisfecho 4= Ni insatisfecho ni satisfecho 5=Algo satisfecho 6=Muy satisfecho 7= Extremadamente satisfecho
Felicidad	Categorías	7	1= Extremadamente infeliz 2= Muy infeliz 3= Algo infeliz 4= Ni infeliz ni feliz 5=Algo feliz 6=Muy feliz 7= Extremadamente feliz
Genero	Dicotómica	2	0= hombre, 1=mujer
Edad	Cardinal	Continuos	18 a 100
Estado civil	Categórica	5	0=Soltero, 1=Casado, 2=Unión libre, 3=Separado/divorciado, 4=Viudo
Educación	Categórica	10	1= Sin educación, 2 = Primaria incompleta 3 = Primaria completa 4 = Secundaria incompleta 5 = Secundaria completa 6 = Secundaria/técnica incompleta 7 = Secundaria/Técnica completa 8 = Universidad incompleta 9 = Universidad completa 10=Posgrado
Creencias religiosas	Categórica	5	0 = Ninguna, 1 = Católico, 2 = Protestante, 3 = Otra cristiana, 4 = Otra
Ingreso per cápita del hogar	Cardinal	Continuos	0 hasta 2017,58 USD al mes

Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto *Happiness & Well-Being*

CUADRO A2 - ANEXO. MODELO PROBIT CON VARIABLES DE BIENESTAR SUBJETIVO RE-AGRUPADAS A 2 CATEGORÍAS: BONDAD DEL AJUSTE Y COEFICIENTES ESTIMADOS

	Variable dependiente = Satisfacción con la vida	Variable dependiente = felicidad
Estadísticos		
Obs.	850	850
Prob> Chi2	0,0189	0,0022
Pseudo R2	0,0137	0,0221
Coeficientes		
Género (1=mujer)	0,1352595	0,0969223
Edad	0,0015806	-0,001524
Estado civil	-0,0152048	-0,0295487
Educación	0,0489443*	0,0468437*
Creencias religiosas	0,002293	-0,0143473
Ingreso per cápita del hogar (USD)	0,4316946**	0,6421726
Notas: Revisar descripción de variables en Cuadro 15. Variables dependientes. Satisfacción con la vida: 0 = baja satisfacción, 1 = Alta satisfacción. Felicidad: 0 = Infeliz, 1 = Feliz		
Significancia: *=10%, **=5%		
Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto Happiness & Well-Being.		

CUADRO A3. ¿ES POSIBLE CORROBORAR LAS HIPÓTESIS?

No.	Hipótesis	Primera Especificación	Segunda Especificación	Tercera Especificación
1	Aumentos en el ingreso aumenta la probabilidad de una experiencia de vida con bienestar alto	Se corrobora	Se corrobora	Se corrobora
2	Aumentos en el ingreso reduce la probabilidad de una experiencia de vida con bienestar bajo	Sin datos	Se corrobora	Se corrobora
3	El impacto del ingreso sobre el bienestar es simétrico entre grupos de población separados por niveles de ingreso	Sin datos	No se corrobora	No se corrobora
4	La relación entre el ingreso y el bienestar es intensa	No se corrobora	No se corrobora	No se corrobora
5	No existen los rendimientos marginales decrecientes en la relación de ingreso y bienestar	Sin datos	No se corrobora	No se corrobora
Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de sección 4 del documento				



LA RECTORÍA EN LA NUEVA LEY DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Aldo Castillo Sandí
Jorge E. Ocampo Sánchez

RESUMEN

Con la promulgación de la nueva Ley de Contratación Administrativa en Costa Rica, la cual entrará en vigencia el primero de diciembre de 2022, se establece la creación de una Rectoría para el área de contratación pública en este país, a cargo de la Autoridad de Contratación Pública y que tendrá como unidad ejecutiva a la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda. Esta innovación resulta clave para regular y orientar, por medio de políticas públicas y supervisiones, las compras públicas que se realicen tanto en el Gobierno Central como en las instituciones descentralizadas, buscando uniformidad, eficiencia y modernización en la contratación pública costarricense.

Se analiza también si, en la actualidad, y antes de la entrada en vigor de esta nueva Ley, existe en realidad una o varias entidades que cumplen las funciones rectoras en esta materia, y se da un marco conceptual de las Proveedurías Institucionales y las Juntas de Adquisiciones Institucionales establecidas en esta Ley, así como la profesionalización del sector. Finalmente, como complemento de derecho comparado, se realiza un estudio a nivel de la legislación latinoamericana con respecto a la materia de la rectoría en materia de contratación pública, haciendo énfasis en las legislaciones de Ecuador y Perú.

Palabras Claves: Ley de Contratación Administrativa de Costa Rica. Rectoría en contratación administrativa. Control en compras públicas. Ley de Contrataciones del Estado de Perú. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de Ecuador.

ABSTRACT:

With the promulgation of the new Public Procurement Law in Costa Rica, which will come into force on December 1, 2022, the creation of a Rectory for the area of public contracting in this country was established, in charge of the Public Procurement Authority and will have the Directorate of the Public Procurement of the Ministry of Finance as executive unit. This innovation is key to regulate and guide, through public policies and supervision, public procurement in the Central Government and decentralized institutions, seeking uniformity, efficiency, and modernization in Costa Rican public contracting.

It is also analyzed whether currently, and before the entry into force of this new Law, there is actually one or more entities that fulfill the governing functions in this matter, and a conceptual framework is given for the Institutional Suppliers and Institutional Acquisitions Boards of Directors established in this Law, as well as the professionalization of the sector. Finally, as a complement of comparative law, a study is carried out at the level of Latin American legislation regarding governance in public procurement, with emphasis on the laws of Ecuador and Peru.

Key Words: Administrative Contracting Law of Costa Rica. Rectory in administrative contracting. Control in public procurement. Procurement Law of Peru. Organic Law of the National Public Procurement System of Ecuador.

Aldo Castillo Sandí es graduado de las Maestrías de Derecho Corporativo y Comercio y Mercados Internacionales de LEAD University y Jorge E. Ocampo Sánchez es Profesor de LEAD University y Socio Administrador del Bufete Chacón y Sánchez; se ha desempeñado como Alcalde de Alajuela y Asesor Legislativo y es estudiante de las Maestrías de Derecho Corporativo y Comercio y Mercados Internacionales de LEAD University. El trabajo fue realizado como trabajo final del curso de Contratación Administrativa de la Maestría de Derecho Corporativo de ULEAD, revisado por el Profesor Germán Brenes Roselló.

INTRODUCCIÓN

La Contratación Administrativa es un área de gran interés para el Estado y la ciudadanía costarricense. Asegurar el buen desempeño, la agilidad, la eficacia y la transparencia en el área de contratación pública constituye una herramienta para asegurarse de que los fondos públicos sean utilizados de forma idónea, por lo que es necesario que las leyes, controles y mecanismos utilizados en la contratación pública sean continuamente objeto de revisión y modernización, para poder adaptarse a los continuos cambios y desafíos que trae consigo la modernización y la globalización de la economía.

En nuestro país la materia de contratación pública ha estado regulada desde el primero de mayo de 1996 por la Ley de Contratación Administrativa¹, por lo que es una ley que ya tiene veinticinco años de estar regulando este tipo de procedimientos, mostrando incapacidad de adaptarse adecuadamente a los avances en protocolos de eficiencia, en tecnología de información y en su función contralora, mostrando así un rezago en comparación con los adelantos que se han ido implementado en muchas otras naciones.

Aunque en el año 2006 se realizó una reforma integral a la esta Ley, la misma resultó insuficiente por los continuos cambios en la materia de contratación pública, y en la actualidad se muestra como un cuerpo legal desfazado y con carencia de normas adecuadas para una correcta planificación, optimización de los recursos disponibles y la agilización de los procesos, que permitan a la Administración responder adecuadamente a los actuales requerimientos de una sociedad determinada por el acelerado avance de todos los aspectos que rigen a nuestra sociedad.

Es por esto que se presentó a la Asamblea Legislativa una propuesta de la Contraloría General de la República para promulgar una nueva Ley de Contratación Pública, que buscaba *“además de reintegrar bajo un único régimen a todas las Administraciones contratantes, potencia la utilización de los procedimientos ordinarios, mediante la simplificación de los procedimientos, la depuración del número de excepciones y el ajuste en los requisitos para su utilización. Para ello, además de un sistema simple, se apuesta a*

*una mejora de la gestión de todas las instituciones y una mejora sustancial en la planificación y las etapas previas que establecen los cimientos en los que se construye cada contratación”*².

Este proyecto fue aprobado por la Asamblea Legislativa, convirtiéndose en la Ley No. 9986, Ley General de Contratación Pública, la cual fue publicada en la Gaceta el 1 de mayo de 2021 y entrará en vigencia el 1 de diciembre de 2022.

En palabras de la Casa Presidencial, *“esta nueva ley agiliza los procesos de contratación con el fin de que el Estado pueda responder con más rapidez a las diferentes necesidades en este ámbito; además, ordena y transparenta los mecanismos de contratación al establecer un sistema digital unificado para toda actividad contractual en que medie el empleo de fondos públicos.”*³

Dentro de este nuevo proyecto, se establece la creación de una Rectoría para el área de contratación pública en nuestro país, el cual estará a cargo de la Autoridad de Contratación Pública, ente que tendrá como unidad ejecutiva a la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda.

Esto resulta ser una gran innovación, ya que una rectoría que se encargue de regular, dar orientación y establecer política pública relacionada con las compras públicas resulta un elemento clave para lograr una uniformidad en la contratación pública. Esta rectoría busca adaptar este sector a las innovaciones tecnológicas y de los mercados, orientando a todas las instituciones del Estado, tanto del Gobierno Central como las entidades descentralizadas, a conseguir la uniformidad, la eficiencia y la modernización de la contratación pública.

En este trabajo realizaremos un análisis acerca de si en la actualidad en realidad existe una Rectoría en materia de contratación pública, analizaremos los cambios que en esta materia se introducen y se analizará lo que establece el artículo VI de la nueva Ley de Contratación Pública, que es la que regula la Rectoría del sector.

Igualmente se analizará lo concerniente a las Proveedurías Institucionales y a las Juntas de Adquisiciones Institucionales, así como a la profesionalización del sector, por estar éstas íntimamente ligadas con la función de

¹ Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ley No. 7494, Ley de Contratación Administrativa, del 2 de mayo de 1995. Entró en vigencia el 1 de mayo de 1996.

² Asamblea Legislativa, Proyecto de Ley. Ley General de Contratación Pública. Expediente No. 21546

³ Costa Rica, Gobierno del Bicentenario 2018-2022. Comunicado de Prensa. “Firmada Ley que agiliza y moderniza los procesos de contratación pública en Costa Rica”. 27 de mayo de 2021. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/05/firmada-ley-que-agiliza-y-moderniza-los-procesos-de-contratacion-publica-en-costa-rica/>. Consultado el 24 de julio de 2021

la Autoridad de Contratación Pública como nuevo ente rector de ese sector.

Finalmente, se realizará un estudio de derecho comparado a nivel de la legislación latinoamericana con respecto a la materia de la rectoría en materia de contratación pública, haciendo énfasis en las legislaciones de Ecuador y Perú.

LA RECTORÍA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: SITUACIÓN ACTUAL EN COSTA RICA

En la actualidad no existe un ente Rector en la materia de contratación administrativa que tenga competencias en todas las Instituciones del Gobierno y pueda ejercer un control efectivo y pueda generar políticas públicas en esta materia tan importante para la gestión estatal.

Lo que existe son funciones parciales que ejercen diversos órganos públicos, con potestades que se encuentran desarrolladas en Leyes distintas. Es así que por un lado la Ley de Contratación Administrativa no establece ninguna rectoría en la materia, pero establece que la Proveduría Nacional debe velar por el buen desempeño de la contratación administrativa en el Gobierno Central y coordina con las Provedurías Institucionales.

Por otro lado, la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos establece que la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa será el órgano rector del Sistema que tiene a cargo la administración de los bienes del Estado y la contratación que éste realice, pero sin tener una perspectiva de creación de políticas estratégicas y de regulación de las instituciones descentralizadas.

Por último, la Contraloría General de la República ejerce exclusivamente una labor rectora en el área de contratación pública, pero centralizada exclusivamente en el control a priori y a posteriori de la correcta ejecución de los procedimientos y las adjudicaciones de los servicios y los bienes adquiridos por el Estado.

Ley de Contratación Administrativa

La Ley de Contratación Administrativa, vigente hasta el 1 de diciembre de 2021, fecha en que entra en vigor la nueva Ley de Contratación Pública, no establece la figura de una rectoría en materia de compras públicas.

En su capítulo XII, la actual Ley de la materia regula lo concerniente a la Proveduría Nacional, pero sin

definir que se trata de una figura que ejerza la función de rectora de compras públicas con posibilidad de emitir directrices que deban ser acatadas por todas las instituciones del Gobierno Central ni mucho menos por las Instituciones descentralizadas y otros entes que manejen fondos públicos.

El artículo 103⁴ de dicha Ley, que define las funciones de este órgano, establece claramente que estará encargada de los procedimientos de contratación pública del Gobierno Central, pero sólo cuando éstos no estén asignados a proveedurías institucionales, por lo que reduce en gran medida su ámbito de acción. Las funciones que podrían asemejarse a una política de dirección de esta área se establecen es los incisos b) y c) de este artículo, que establece que la Proveduría Nacional debe de brindar asesoría a todas las personas, sean públicas o privadas, que desarrollen actividades de contratación con el Estado, y además debe evaluar las políticas y procedimientos de contratación. Sin embargo, no le da al carácter de ente rector de las compras públicas del Estado, por lo que no puede emitir directrices ni establecer correcciones que tengan carácter vinculante para las otras instituciones del Estado.

Por su parte, el capítulo XIII de esta misma Ley regula lo concerniente a las Provedurías Institucionales y al Registro de Proveedores, y en el artículo 105 establece que estas dependencias deben de funcionar en todos los órganos sujetos a esa ley, pero otorga la posibilidad de que estas proveedurías no se encuentren centralizadas, sino que puede darse la división de la función proveedora en las instituciones públicas si el volumen o la extensión territorial lo ameritan. Igualmente le da la posibilidad al Gobierno Central de que regule mediante decreto a las Provedurías Institucionales del Gobierno Central, pero deja de lado la regulación de los organismos autónomos, que tendrán que autorregularse en esta materia y emitir sus propias directrices y reglamentos.

Cómo se puede notar, la Ley de Contratación Administrativa si regula la creación y el funcionamiento de las proveedurías institucionales, estableciendo en su artículo 106 las competencias que tienen estas dependencias, otorgándoles capacidad plena para conducir todo el proceso de contratación pública, pudiendo solicitar para ello el apoyo de otros departamentos de la misma institución pública.

Resulta curioso hacer notar que el artículo 108 de esta Ley de Contratación Administrativa, el cual regulaba lo

⁴ Todos los artículos mencionados en este artículo y de trascendencia para esta investigación se adjuntan en un anexo al final del mismo.

concerniente al Registro de Proveedores y establecía que éste debía de establecerse en cada una de las proveedurías institucionales, fue derogado por el artículo 4 de la modificación que se realizó a esta ley en el año 2006⁵, dejando sin efecto la obligación del funcionamiento de los mismos.

Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos

Por otro lado, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos⁶ incluye en los artículos que van del 97 al 106 la regulación del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, en donde se establece la creación de una rectoría para estos temas.

En el artículo 97 de esta Ley, se define que el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa estará conformado por "*los principios, métodos y procedimientos utilizados así como por los organismos participantes en el proceso de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios por parte de la Administración Central*", donde queda evidenciado que se considera cómo un todo el manejo que debe darse a la contratación administrativa y el manejo de los bienes adquiridos por el Gobierno Central, aunque se traten de situaciones totalmente diferentes y de manejos y procedimientos que a lo sumo podrían ser considerados como complementarios. En este mismo sentido, el artículo 98 hace una enumeración de los objetivos de este Sistema, dando especial énfasis al mantenimiento, el registro y los mecanismos de disposición de bienes en desuso que en la contratación pública como tal. Esto se reformará con la entrada en vigencia de la Ley de Contratación Pública y será asumido por la nueva rectoría que se crea⁷.

Aunque lo realmente trascendente para este análisis es que esta Ley establece que la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa

será el órgano rector del Sistema, por lo que convierte a esta dirección en la rectora actual de la contratación administrativa en nuestro país, reconocida como tal incluso por la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), donde incluso al día de hoy, su Directora General, Maureen Barrantes Rodríguez es reconocida como la rectora en materia de contratación pública de nuestro país. Sin embargo, hay que hacer notar que en dicho organismo se expresa claramente que el ámbito de acción de esta dirección es la rectoría de la administración central, por lo que se deja manifiesto que no existe una rectoría de compras públicas para las instituciones descentralizadas⁸.

El artículo 99 de esta Ley establece además los deberes y funciones de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, donde si bien es cierto se establece que debe evaluar los procesos de contratación pública desarrollados por las diferentes instituciones del Gobierno Central, así como supervisar a las diferentes Proveedurías Institucionales, no se le encarga la función específica de crear política pública tendiente a modernizar los sistemas de compras del gobierno y, cómo se indicó anteriormente, no tiene potestades para supervisar a las entidades de las entidades descentralizadas.

Como se evidencia de estos artículos, en la actualidad no existe una Autoridad Nacional que gestione y regule las compras públicas. La rectoría que en la actualidad tiene la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa es limitada, tanto desde el punto de vista de sus funciones cómo de su ámbito de acción. Por eso, la nueva Ley de Contratación Pública traslada las funciones y los funcionarios de esta dependencia a la Dirección de Contratación Pública⁹, otorgándoles mayores funciones como órgano ejecutor de la Autoridad de Contratación Pública, verdadero rector en la materia, y abarcando a todas las instituciones públicas, tanto del Gobierno Central como las descentralizadas.

⁵ Ley No. 8511, Reforma Parcial de la Ley de Contratación Administrativa, Ley No. 7494, del 16 de mayo de 2006

⁶ Ley No. 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 18 de setiembre de 2001

⁷ Mediante el artículo 134 inciso k) de la ley No. 9986 del 27 de mayo del 2021 " Ley General de Contratación Pública" se reformará el artículo 98 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. El texto de dicho artículo será el siguiente: "Artículo 98- Objetivo. El subsistema de contratación pública tendrá como objetivo propiciar que los procedimientos de contratación pública de la Administración central se gestionen atendiendo lo establecido en la Ley General de Contratación Pública"

⁸ Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). Países miembros, Costa Rica. Recuperado de <http://ricg.org/es/miembros/costa-rica/> Consultado el 28 de junio de 2021.

⁹ Mediante el artículo 134 inciso k) de la ley N° 9986 del 27 de mayo del 2021 " Ley General de Contratación Pública" se reformará el artículo 99 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. El texto de dicho artículo será el siguiente: "Artículo 99- Órgano rector del subsistema de contratación pública. El órgano rector del subsistema de contratación pública es la Autoridad de Contratación Pública. A la Dirección de Contratación Pública le corresponderán las competencias establecidas en la Ley General de Contratación Pública"

Contraloría General de la República

Por disposición expresa de Ley, en nuestro país la Contraloría General de la República de Costa Rica posee la rectoría en materia de dirección, control y fiscalización de contratos públicos. El artículo 183¹⁰ de la Constitución Política define que la Contraloría es un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en las labores de fiscalización de la Hacienda Pública de nuestro país, pero contando con una total independencia para ejercer sus funciones.

La definición de Hacienda Pública se encuentra en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República¹¹, que establece:

“Artículo 8.- Hacienda Pública. La Hacienda Pública estará constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos”.

Este artículo establece que esta Hacienda Pública está conformada, entre otros rubros, por los fondos públicos, y en el artículo 9 del mismo cuerpo legal define a éstos como “los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos.

Dentro de este ámbito, y siempre para entender la acción rectora que tiene la Contraloría en la materia de compras públicas de nuestro país, la sentencia número 2199-2004¹² de la Sala Constitucional reitera la competencia de control que ejerce el órgano contralor sobre la hacienda pública. En lo conducente, esta sentencia establece:

COMPONENTES SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA HACIENDA PÚBLICA. En el considerando precedente se indicó que la “Hacienda Pública” es un concepto indeterminado cuya concreción le corresponde, entre otros, al legislador. Así, en lo referente al alcance subjetivo del concepto, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en su numeral 4º, indica que ese órgano ejerce su competencia “(...) sobre todos los entes y órganos que

integran la Hacienda Pública” –sujetos pasivos de su control o fiscalización–, con lo cual incluye a todo ente u órgano público y empresas públicas extendiéndose, incluso, a sujetos de Derecho privado cuando administren, custodien fondos públicos o reciban transferencias públicas (artículo 8º, párrafo 3º, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República). En lo tocante a la vertiente objetiva de la Hacienda Pública el artículo 8º de la supra-citada ley estatuye que “(...) estará constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos (...) (la cursiva no es del original). Adicionalmente, el artículo 10º, párrafo 1º, del pluricitado texto legal dispone que el ordenamiento de control y fiscalización superior comprende, entre otros aspectos, “(...) el conjunto de normas que regulan (...) los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivados de esa fiscalización o necesarios para éste” (la cursiva no es del original). Bajo esta inteligencia, si las normas jurídicas y financieras relativas a la contratación administrativa, los procedimientos, responsabilidades y sanciones de los funcionarios que en la gestión y disposición de los fondos públicos destinados cometen alguna irregularidad, forman parte integral de la Hacienda Pública, no cabe la menor duda que la Contraloría General de la República tiene una indeclinable e indiscutible competencia en la fiscalización y control de tales extremos, siendo que tales atribuciones lejos de quebrantar el Derecho de la Constitución lo actúan. En aras de hacer efectiva la competencia de vigilancia de la Hacienda Pública de la Contraloría General de la República y, más concretamente, de las normas jurídicas y técnicas sobre la contratación administrativa, los procedimientos, responsabilidad y sanciones de los funcionarios públicos que intervengan en un eventual y presunto manejo

¹⁰ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949. Artículo 183.- La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

¹¹ Ley 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del 7 de setiembre de 1994.

¹² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 2199-2004 de las 12: 59 horas del 27 de febrero del 2004. Expediente 04-000528-0007-CO, Conflicto de Competencia interpuesto por los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones

irregular, indebido o impropio de los fondos públicos, su ley orgánica habilita o faculta, expresa e inequívocamente, a ese órgano para realizar auditorías (financieras, operativas y especiales) o incoar procedimientos o sumarios administrativos sobre los sujetos pasivos (órganos y entes públicos) y sus funcionarios o agentes públicos (artículos 21 y 22).

Dentro de este contexto, podemos concluir que los recursos utilizados en las compras públicas, de cualquier naturaleza que estas sean, son recursos públicos que integran la Hacienda Pública, y por lo tanto, son sujetas a la fiscalización y a la rectoría de la Contraloría General de la República.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el inciso tercero del artículo 37, establece dentro de las potestades de este órgano la fiscalización de la contratación administrativa. Dicho artículo establece al respecto:

Artículo 37.- Otras potestades y facultades. La Contraloría General de la República tendrá, además de las anteriores, las siguientes facultades y potestades: (...)

3.- Contratación administrativa: intervenir, de acuerdo con la ley, en lo concerniente a la contratación administrativa. (...)

La Contraloría General de la República ejecuta esta competencia de fiscalización mediante controles previos y posteriores, y ejerce su rol de rectoría y su competencia de fiscalizar los fondos públicos involucrados en los contratos públicos a través del ejercicio de sus potestades de control previo, posterior, sistemas de información y divulgación de su propia información contractual

En palabras de la profesora Jennifer Arroyo, podemos mencionar con relación al rol de Rectoría en las compras públicas que ejerce la Contraloría, que *“su participación comienza desde la génesis del proceso contractual, y además de la fiscalización posterior tradicional, por medio de estudios de auditoría y atención de denuncias sobre contratos públicos específicos, también ha realizado estudios innovadores, como aquellos orientados a detectar riesgos de corrupción en compras públicas, que le permitan identificar áreas débiles comunes y canalizar sus mecanismos reglamentarios de control para atenderlas, así como tomar decisiones estratégicas en el futuro al respecto.”*¹³

LA FIGURA DE LA RECTORÍA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

En todo el mundo se ha visto la necesidad de implementar la figura de la Rectoría en compras del Estado, a efecto de magnificar los recursos públicos por medio de la centralización de estas funciones, con el objetivo de que exista un órgano que emita directrices de política pública, que ejerza controles de supervisión y fiscalización de los diversos entes públicos, y por ende, que potencialice los procesos de contratación administrativa, haciéndolos más transparentes, íntegros, eficaces, eficientes, sostenibles e innovadores.

A nivel de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también ha establecido entre sus regulaciones el establecimiento de mecanismos que refuercen y hagan más seguros y transparentes los procesos de compras públicas, donde la figura de la Rectoría en la materia cobra absoluta relevancia.

A nivel de América, la Organización de Estados Americanos creó la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) con el objetivo de apoyar los esfuerzos de los países de nuestro continente de establecer políticas adecuadas y fomentando la creación de entes de gobierno que ejerzan esta función de Rectoría.

Cómo se puede evidenciar en el apartado anterior, es evidente que no existe una función de rectoría eficiente en materia de contratación pública en nuestro país. Esto puede analizarse dentro del contexto que llevó a la Contraloría General de la República a proponer a la Asamblea Legislativa la promulgación de una nueva Ley General de Contratación Pública que sustituyera a la actual Ley de Contratación Administrativa, que lleva vigente 26 años.

Esta nueva Ley busca suplir las falencias que tiene la anterior, adaptándose a los cambios en la tecnología de la información, la eficiencia transaccional y el dimensionamiento del control de las compras públicas.

Esta nueva Ley General de Contratación Pública, por tratarse de una ley general que regula la materia, integra *“bajo un único régimen a todas las Administraciones contratantes, potencia la utilización de los procedimientos ordinarios, mediante la simplificación de los procedimientos, la depuración del número de excepciones y el ajuste en los requisitos para su utilización. Para ello, además de un sistema simple, se apuesta a una mejora de la gestión de*

¹³ Arroyo Chacón Jennifer Isabel. “Rol de la Contraloría General de la República en la Fiscalización de las Compras Públicas en Costa Rica”. Presentación 2018.

*todas las instituciones y una mejora sustancial en la planificación y las etapas previas que establecen los cimientos en los que se construye cada contratación*¹⁴.

Y precisamente para lograr estos objetivos es que es necesario el poder contar con una rectoría eficaz en materia de compras públicas, ya que una rectoría en esta materia resulta un elemento clave para lograr la uniformidad de los procedimientos en todo el aparato estatal. Es necesario un rector que proponga modificaciones normativas, que integre a los procesos el uso de medios electrónicos, y que oriente la materia mediante la promulgación de política pública de acatamiento vinculante tanto para el Gobierno Central como para los entes descentralizados. Por medio del accionar del ente Rector que se crea, la Autoridad de Contratación Pública, será posible contar con una visión integral que dirija al sector a la modernización, sin descuidar los controles que deben tener los fondos públicos, buscando contar con una contratación pública uniforme, estratégica, eficiente y transparente

Esa así que con la aprobación de la Ley General de Contratación Pública se establece un Rectoría para la materia, para lo cual se crea la Autoridad de Contratación Pública, integrada por los jerarcas de Hacienda, de Planificación Nacional y Política y de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, por considerarse que son los ministerios de más peso en la toma de políticas económicas en nuestro país. Adicionalmente, se establece en esta Ley la posibilidad de que, para el conocimiento de temas específicos, la Autoridad podrá invitar a jerarcas de otras instituciones públicas quienes asistirán con voz, pero sin voto a dar su opinión sobre temas relevantes donde puedan ser necesarios sus aportes.

Igualmente, se crea la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda, el cual fungirá como órgano ejecutor de la Autoridad de esa materia, trasladando las competencias, funciones y funcionarios de la actual Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa de ese mismo ministerio para que sirvan de base a la nueva dirección, la cual

constará con funciones ampliadas y de aplicación para toda la administración pública.

Esta es una de las grandes innovaciones de la nueva ley, sin embargo, han existido disconformidades con la integración de esta Autoridad de Contratación Pública. El departamento de servicios técnicos de la Asamblea Legislativa, en su análisis del proyecto que da origen a esta Ley, indicó *“en cuanto a la integración del Consejo, debido a sus funciones como órgano rector en materia de contratación pública, le parece a esta Asesoría que la participación de órganos como el MOPT, la CCSS o el ICE, entre otros, así como del sector privado, podría ser conveniente al menos con voz aunque sin derecho a voto.”*¹⁵. Esto fue recogido finalmente en el artículo 128, dejando abierta la participación de otros jerarcas con voz pero sin voto en las sesiones de la Autoridad de Contratación Pública.

Asu vez, la Cámara de Industrias de Costa Rica, mostró su disconformidad con la creación de la rectoría de obras públicas, cuando al inicio se hablaba de un Consejo de Contratación Pública, en sus observaciones técnicas al proyecto de Ley General de Contratación Administrativa¹⁶, manifestó su recomendación de eliminar dicha rectoría, aduciendo entre otras cosas que el mismo *“Tiene el mismo inconveniente de todos los consejos cuya Junta Directiva lo integran Ministros: no tienen tiempo porque hay otras leyes que exigen su participación en otras dependencias y es físicamente imposible que participen en todas. Esto genera atrasos por falta de quórum. Un ejemplo es el Consejo Nacional de Concesiones”*. Esto debe de ser un elemento a analizar, pero debe subsanarse con el compromiso de los jerarcas de las instituciones involucradas en la nueva Autoridad de Contratación Administrativa, sobre todo tratándose de un tema de tanta trascendencia para la hacienda pública.

Por otro lado, Adrián Leitón¹⁷, en un artículo de opinión al respecto, indica que *“según el nuevo texto de la Ley General de Contratación Administrativa, el órgano colegiado rector estará integrado precisamente por los ministerios de mayor peso en el rumbo económico del país, y que en ha sido sumamente inestables en los últimos dos años:*

¹⁴ Asamblea Legislativa, Proyecto de Ley. Ley General de Contratación Pública. Expediente No. 21546

¹⁵ Asamblea Legislativa, Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos. Informe al Proyecto de Ley General de Contratación Pública, AI-DEST-IJU-027-2020, Informe Jurídico. Expediente 21546. Elaborado por Araya Quesada, Rebeca y otros. 18 de febrero de 2020.

¹⁶ Cámara de Industrias de Costa Rica. “Proyecto de Ley 21.546, Ley General de Contratación Pública. Observaciones Técnicas de la Cámara de Industrias de Costa Rica”. Recuperado de <https://cicr.com/wp-content/uploads/2021/05/Observaciones-de-la-CICR-a-la-Ley-de-Contratacion-Publica.pdf> Consultado el 1 de agosto de 2021

¹⁷ Leitón, Adrián. “La rectoría en la nueva Ley General de Administración Pública, y el ICE”. Publicado el 17 de julio de 2020. Recuperado de https://www.linkedin.com/pulse/la-rectoria-c3%Ada-en-nueva-ley-general-de-contrataci-c3%B3n-y-el-adrian-leiton?trk=read_related_article-card_title Consultado el 3 de agosto de 2021.

- *Ministro de Hacienda, quien lo presidirá, - Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, y - Ministro de Ciencia y Tecnología y Telecomunicaciones. Si hacemos una revisión de los perfiles las personas que hoy ocupan esos puestos, y dejando de lado por un momento la abrumadora inestabilidad de los puestos, encontraremos poca y nula experiencia o especialización en el campo de compras públicas.*” Sin embargo, creemos que estas observaciones son extremas, ya que no podría pretenderse que todos los altos jefes de estos ministerios tengan como requisito tener alta experiencia en materia de contratación pública. Entendemos que el sentido de esta Ley al crear la Autoridad de Contratación Pública lo que busca es centralizar y dotar de poder a un órgano que dicte políticas públicas adecuadas para fortalecer al sector, y que contará con el apoyo ejecutivo de la Dirección de Contratación Pública, que si contará con personal altamente especializado en esta área.

Por otra parte, la decisión de dotar de mayores recursos a la Dirección de Contratación Pública, y dándole la potestad de órgano consultivo de la materia, obliga a todas las proveedurías institucionales del sector público a adaptarse a los procedimientos, regulaciones y recomendaciones que emitan, con carácter vinculante, tanto esta dirección con la Autoridad de la materia, obligándolas a emitir resolución justificatoria en caso de que se aparten de lo dispuesto por la Dirección de Contratación Pública.

Adicionalmente, la Autoridad de Contratación Pública deberá aprobar el Plan Nacional de Compra Pública que le proponga la Dirección, el cual tendrá una duración de 6 años (con excepción del primero, que tendrá una vigencia de sólo 4 años), el cual podrá ser ajustado en forma anual, en donde se establezcan políticas generales de gobierno que generen eficiencia en la compra pública, fortaleciendo la calidad, probidad, transparencia y satisfacción del bien público.

Además, se debe mejorar la reglamentación que rige a la materia, para lo cual la Dirección propondrá a la Autoridad, para su aprobación, los cambios a los actuales y la promulgación de nuevos reglamentos para lograr sus objetivos, así como proponer directrices al Poder Ejecutivo para la implementación de mejoras

generales en la contratación pública de todos los organismos del Estado.

La Contraloría General de la República ha elogiado la creación de la Rectoría de Contratación Pública, tanto en dictámenes¹⁸ como en las presentaciones que ha realizado para explicar los cambios que trae consigo la implementación de la nueva Ley de Contratación Administrativa, tanto cuando estaba a nivel de proyecto como después de aprobada en la Asamblea Legislativa como nueva ley de la República. En la presentación titulada “Proyecto de Ley General de Contratación Pública, Expediente 21.546”, refiriéndose a las bondades que trae aparejada la creación de la Rectoría en manos de la Autoridad de Contratación Pública, establece que:

- Fomenta el uso racional y de valor del gasto destinado al aprovisionamiento de bienes y servicios y al desarrollo de la inversión pública
- Permite a las entidades brindar sus servicios públicos adquiriendo los bienes y servicios utilizando menos procedimientos de compras
- Plan Nacional de Contrataciones Públicas (orientación de mediano plazo)
- Mejora Regulatoria (Disminución de la burocracia en las Contrataciones Públicas)¹⁹

LA RECTORÍA EN LA LEY GENERAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

En la nueva Ley 9986, Ley General de Contratación Pública, se incluye la figura de la Rectoría, lo cual constituye una gran innovación tendiente a unificar la contratación pública en la administración pública, la cual que deberá emitir políticas en esta materia que orienten a todas las instituciones del Estado, buscando eficiencia, profesionalización y transparencia en todas las contrataciones de las instituciones públicas nacionales.

Adicionalmente, se establecen las bases para el buen desenvolvimiento de las proveedurías institucionales, promoviendo la existencia de juntas de adquisición en esas mismas instituciones, lo que ayude a que las políticas que sean emitidas por la Rectoría de Contratación Pública tengan receptores ideales debidamente capacitados en

¹⁸ Contraloría General de la República, División de Contratación Administrativa. Oficio 10257. DCA-2444 del 6 de julio de 2020. Criterio en relación con el texto sustitutivo del proyecto de la “Ley General de Contratación Pública”, expediente 21.546, dictaminado por la Comisión Especial.

¹⁹ Contraloría General de la República. “Proyecto de Ley General de Contratación Pública, Expediente 21.546”. Presentación. Recuperado de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/sala-prensa/boletines/2020/proyecto-ley-general-contratacion-publica.pdf> Consultado el 27 de julio de 2021

esos entes para poner en ejecución las directrices y políticas públicas que en esa materia se emitan.

Finalmente, se busca establecer las bases para lograr la profesionalización de todos los funcionarios encargados de la contratación pública en todo el aparato estatal, estableciendo la obligación de que éstos estén sometidos a capacitación continua y a lograr que se de una acreditación de las unidades de comprar institucionales, buscando la agilidad, excelencia y transparencia de las mismas.

Es así que esta Ley incluye el Título VII, llamado “Rectoría en contratación pública, juntas de adquisición y proveedurías institucionales”, el cual consta de 3 capítulos, el primero dedicado a la Rectoría en contratación pública propiamente dicha, el segundo a las Proveedurías Institucionales y a las Juntas de Adquisiciones, y el tercero a las Profesionalización en la contratación Pública. Adicionalmente, los Transitorios V, VI, VII y VIII de esta Ley se refieren específicamente a situaciones que estarán a cargo directamente del nuevo ente Rector que se crea en esta Ley.

Rectoría en Contratación Pública (Capítulo I)

Este capítulo está compuesto por una única Sección denominada “Autoridad de contratación pública”, la cual incluye tres artículos: el artículo 128, relativo a la creación de la Autoridad de Contratación Pública; el artículo 129, que establece la Dirección de Contratación Pública; y el artículo 130, que regula lo relativo a la contratación del director y subdirector de ésta última.

Artículo 128: Creación de la Autoridad de Contratación Pública

El Artículo 128 determina la creación, cómo ente rector de la materia, de la Autoridad de Contratación Pública, el cuál se constituirá como un órgano colegiado conformado por los ministros de Hacienda, de Planificación Nacional y Política y Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, siendo presidido por el primero. Permite además la delegación de estas funciones en los viceministerios respectivos, con la indicación expresa que estos funcionarios no devengarán dietas por estas funciones.

Introduce además una disposición para que puedan ser invitados jefes de otras instituciones públicas cuando se vayan a conocer temas específicos de su competencia, los cuáles podrán asistir a las sesiones de la Autoridad de Contratación Pública a expresar sus opiniones, pero sin

tener voto en las mismas. Esto constituye evidentemente una voluntad expresa de tener una fuente de comunicación y de insumos técnicos que permitan a este nuevo ente ejercer adecuadamente su función rectora.

Esta Autoridad de Contratación Pública tendrá en forma exclusiva la obligación de fungir como rector para la materia de contratación pública para todos los organismos del Estado, debiendo rendir cuentas directamente al Presidente de la República y a la Comisión Permanente Especial para el control del Ingreso y el Gasto Público de la Asamblea Legislativa, por lo tanto, estará sujeta a un doble control político, tanto de parte del superior del Poder Ejecutivo como de la comisión especializada del Poder Legislativo.

Este artículo hace una enumeración de sus competencias, entre las que se encuentra el aprobar la propuesta que haga la Dirección de Contratación Pública del Plan Nacional de Compra Pública (PNCP), estableciéndose una duración para el mismo de seis años, aunque con la posibilidad de tener ajustes anuales. Determina que los ejes de dicho plan nacional deben de ser la generación de eficiencia en la contratación pública, potenciando la calidad, probidad, transparencia y satisfacción del interés público en todas las contrataciones. También debe aprobar, cuando sean convenientes, las mejoras en las regulaciones relativas a contratación pública que recomiende la Dirección, impulsando la simplificación en los trámites relacionados con la contratación pública.

En su función de ente rector de la materia de contratación pública, antes de proponer sus directrices de política pública relacionada con esta materia, debe de realizar consultas a los entes relacionados, así como consultar también a la ciudadanía, a efecto de que éstos manifiesten sus opiniones relativas a poder lograr una integración de esfuerzos y de magnificar el potencial del Estado en las compras conjuntas de las instituciones públicas, ajustándose para ello a lo dispuesto en los artículos 99 y 100 de la Ley General de Contratación Pública.

Dentro de este orden de ideas, la Autoridad de Contratación Pública debe proponer directrices al Poder Ejecutivo tendientes a lograr que cada uno de los órganos estatales logre la vinculación entre el plan de compras y el presupuesto con el Plan Nacional y los planes institucionales respectivos. También, y como una innovación en la materia, debe procurar que se estandaricen los bienes adquiridos por el Estado, así como promocionar la compra consolidada a nivel del Estado buscando generar

economías de escala que generen ahorro al presupuesto de las instituciones públicas.

También en su función rectora, y cómo propulsores del valor público de las compras, debe emitir directrices tendientes a buscar un mayor desarrollo regional, propiciando la innovación, la inclusión y la sostenibilidad en las contrataciones públicas, logrando también dar un impulso adicional a las comprar con las PYMES.

Estas directrices que éste nuevo órgano debe emitir como rector de esta área además deben de enfocarse en lograr la profesionalización y la capacitación permanente del personal dedicado a la contratación pública en todas las instituciones del Estado, buscando lograr una certificación de idoneidad y la acreditación de las unidades de compras en todas estas instituciones.

En el caso de los sujetos privados que están sujetos a esta Ley (artículo primero), esta rectoría debe emitir los lineamientos que sean necesarios para regular sus actuaciones en caso de que sus contrataciones individuales superen el 50% del límite inferior de la licitación menor del régimen ordinario de contratación. Este será un tema que tiene que tomarse con mucha cautela, ya que tradicionalmente no ha existido un control en las contrataciones que realizan estas instituciones que, aunque de naturaleza privada, reciben fondos públicos para su funcionamiento.

Por último, dentro de las funciones de la Autoridad de Contratación Pública esta la de diseñar políticas públicas que garanticen una participación efectiva de los ciudadanos en los procedimientos de compras públicas, buscando con esto una mayor transparencia y efectividad en las mismas, así como la de establecer las fórmulas que aseguren el mantenimiento del equilibrio financiero en todos los contratos que se deriven de la contratación pública.

Artículo 129: Dirección de Contratación Pública

Por otro lado, el artículo 129 de esta Ley establece que la Dirección de Contratación Pública ejercerá la función de órgano ejecutor de la Autoridad de Contratación Pública, y absorberá las funciones que actualmente desarrolla la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.

En este artículo no sólo se le otorgan a esta Dirección las funciones de órgano ejecutor de la Autoridad de Contratación Administrativa, sino que le asigna la responsabilidad de desempeñarse como unidad técnica consultiva, es decir, las instituciones públicas están obligadas a consultar a esta Dirección en todo lo concerniente a las

políticas y a la ejecución en materia de contratación pública, obligando a las Instituciones de la Administración descentralizada a emitir un acto debidamente motivado y justificado cuando decidan separarse de los criterios emitidos por esta Dirección.

Con el objetivo de buscar el mejoramiento y la profesionalización en la ejecución de las compras pública, este artículo establece que esta Dirección debe contar con personal interdisciplinario con conocimientos y habilidades en materia de contratación pública, lo cual le permitirá ir implementando mejoras constantes que vuelvan eficientes, eficaces y ágiles los procedimientos en este campo.

También se hace una enumeración amplia de las funciones que tendrá la Dirección de Contratación Pública, señalando entre las principales competencias la de elaborar y proponer a la Autoridad de Contratación Pública tanto el Plan Nacional de Compras Públicas y sus ajustes, así como las mejoras regulatorias y de simplificación tramitológica que considere oportunas y pertinentes.

Esta Dirección debe también fomentar la profesionalización de sus funcionarios, así como la de todos los encargados de las proveedurías institucionales, estableciendo los procedimientos necesarios para lograr la acreditación de todas las unidades de compra de estas instituciones estatales.

Dentro de las funciones de esta nueva Dirección se le encarga el manejo de los medios electrónicos que se usen en la contratación pública, entre los que se encuentran el Sistema Digital Unificado, un catálogo electrónico de bienes y un banco de precios, así como tener un registro electrónico oficial de proveedores y subcontratistas, debiendo además resolver sobre cualquier queja o disconformidad que tenga tanto la Administración Pública como los interesados en estos temas. Con relación al Sistema Digital Unificado, dicho artículo establece que esta Dirección deberá proponer a la Autoridad de Contratación Pública un proyecto para su tercerización.

Además, debe tomar medidas de control que pueda mitigar y manejar los riesgos que vienen aparejados a la contratación pública, poniendo especial cuidado en que estas medidas no sólo no afecten a la esta contratación, sino que estas medidas le aporten un valor agregado a esta mitigación.

Igualmente, dentro de las funciones de esta Dirección está la de realizar evaluaciones periódicas que permitan establecer indicadores comparativos de desempeño, con el objetivo de determinar si se están cumpliendo el Plan

Nacional de Obras Públicas y los planes institucionales, así como medir la eficiencia en la contratación que se realiza en toda la Administración Pública. Deberá también divulgar las mejoras que decida que se deben aplicar en la contratación pública y las estadísticas que elabore el respecto, con el objetivo de ser utilizadas tanto para una redición de cuentas efectivas como para la toma de decisiones informadas, buscando un mejor desempeño de esta materia. También se incluye dentro de este artículo la conveniencia de realizar calificaciones a los distintos órganos estatales, buscando establecer una clasificación sobre la calidad en su gestión de compra pública, utilizando para ello los estándares emitidos en ese tema por la OCDE, el Banco Mundial y el BID.

Para el ejercicio adecuado de su función estratégica, esta Dirección debe solicitar toda la información que considere oportuna a las instituciones y dependencias del sector público. Esto, le permitirá entre otras cosas, el poder establecer mecanismos para la verificación de la calidad de los procedimientos de contratación desarrollados en cada institución del Estado, así como definir estrategias, lineamientos, herramientas o procedimientos tendientes a la constatación de la calidad de los bienes, las obras o servicios que se contraten por parte de los entes estatales.

Como parte de sus funciones, debe realizar una función de crear modelos y plantillas que busquen la estandarización en la planificación que deben tener todas las instituciones públicas en la planificación de sus compras, los pliegos de condiciones requeridos para ellos, así como proporcionar contratos modelo y estrategias para el seguimiento y la debida ejecución de los contratos realizado por estas administraciones. Se le otorga también la potestad a esta Dirección de Contratación Pública de proponer lo que considere que debe ser su propia organización, la cual deberá ser aprobada por la Autoridad de Contratación Pública, y establecer el reglamento que regule dicha organización.

Además, funciona como la autoridad ejecutora de los acuerdos tomados por la Autoridad de Contratación Pública, y deberá realizar labores de inteligencia en contratación pública, las cuales les permitan definir estrategias de política pública con el objetivo de lograr mejoras en la eficacia y eficiencia en la contratación pública.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de esta misma Ley, esta dirección debe velar por realizar comprar consolidadas en la Administración Central, a efecto de lograr economías de escala que permitan lograr

una mayor eficiencia, eficacia y economía en la contratación pública. Además, debe buscar una coordinación de los organismos descentralizados con el objetivo de que centralicen todas sus compras en torno a la Proveeduría Institucional, y que además puedan coordinar entre varios organismos con el objeto de conseguir beneficiarse de estas economías de escala.

Otra innovación consiste en delegar expresamente en la Dirección de Contratación Pública el establecimiento de políticas públicas que busquen garantizar la participación ciudadana de una manera efectiva en los procedimientos de contratación pública de los diversos organismos públicos.

Por último, este artículo establece la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda pueda recibir donaciones y cooperación de Organismos Internacionales para poder implementar, desarrollar y fortalecer las el buen desempeño de las todas las funciones delegadas en la Dirección de Contratación Pública.

Artículo 130: Nombramiento del director y subdirector de la Dirección de Contratación Pública

Por su parte, el artículo 130 regula cómo debe de hacerse el nombramiento del director y el subdirector de la Dirección de Contratación Pública. Establece que estos nombramientos serán por seis años prorrogables por un período adicional, y que su elección estará a cargo de la Autoridad de Contratación Pública, valorando para su designación los aspectos de idoneidad que serán definidos por el reglamento a esta Ley que se deberá emitir. Además, este reglamento debe definir el monto y la forma de la caución que tanto el director como el subdirector de contratación pública deberán rendir.

Proveedurías Institucionales y Juntas de Adquisiciones (Capítulo II)

El segundo capítulo de este Título VI de la Ley General de Contratación Pública está compuesto únicamente por el artículo 131, y éste se refiere a la organización y el funcionamiento de las Proveedurías Institucionales y de las Juntas de Adquisiciones en los organismos del Estado.

Determina expresamente este artículo que en todos los órganos y sujetos públicos que se encuentren bajo los alcances que establece el artículo 1 de esta ley, debe existir una dependencia que ejerza la función de Proveeduría Institucional, y que ésta sea la encargada de la ejecución de los procedimientos de contratación pública. También

delega en el reglamento a esta Ley la definición de las políticas y requisitos que deben tener estas Proveedurías institucionales en relación con la organización y el funcionamiento de las mismas.

Esta Proveeduría institucional sería la única responsable de dirigir los procedimientos de contratación pública en esa institución, otorgándole la posibilidad de que establezca las actuaciones que considere necesarias para el éxito en su función, pudiendo además solicitar los informes a otras dependencias de ese ente público que sean necesarios para ese efecto. Además, posibilita y promueve la concreción de compras conjuntas con otras Instituciones Públicas, coordinadas a través de la Dirección de Contratación Pública.

Siguiendo la política de profesionalización que se busca en la materia, se establece que aquellos funcionarios que trabajen en estas Proveedurías institucionales deben de contar con el conocimiento y la capacidad para ejercer dichos cargos en forma idónea, para lo cual establece que deben someterse a capacitaciones periódicas que les permitan alcanzar los niveles óptimos para el desempeño de su cargo que le permitan acreditarse como adecuado para ejercer el perfil del puesto que desempeña. Además, establece el requisito para el Proveedor como encargado de esta dependencia de contar con una preparación académica, ya sea profesional o técnica, que le permitan un desempeño óptimo de sus funciones, aunque no define cuáles son los parámetros a que deben ajustarse los mismos.

Adicionalmente, este artículo establece la posibilidad de que los entes públicos cuenten con una Junta de Adquisiciones que se encargue de la selección de las mejores ofertas en los diferentes procesos de contratación pública, emitiendo así los actos finales en estas siguiendo las recomendaciones y los procedimientos llevados a cabo por la Proveeduría institucional. Sin embargo, no lo pone como un requisito exigible para los entes públicos, lo que es un error, ya que estas Juntas ayudan a dar más transparencia al proceso de selección en la contratación pública.

Este artículo indica también que la determinación de las normas que regulen el funcionamiento de estas Juntas de Adquisiciones debe de ser definidas en el reglamento de organización interna de cada ente público.

Profesionalización en la Contratación Pública (Capítulo III)

Este capítulo también está compuesto por un único artículo, el número 132, tiene como objetivo fomentar la profesionalización de los funcionarios encargados de la contratación administrativa en los diversos organismos del Estado, estableciendo que son y cómo deben de establecerse las estrategias que logren esa profesionalización que ayude al mejoramiento de las prácticas desarrolladas en la contratación pública.

Establece que es la Autoridad de Contratación Pública la encargada de definir estrategias tendientes a promover e implementar la profesionalización, la certificación de idoneidad y la capacitación periódica de todos los funcionarios de las Proveedurías institucionales, debiendo además establecer los parámetros que se deben de seguir para la acreditación de las unidades de compras institucionales.

También determina que la Dirección de Contratación Pública, como unidad ejecutora de las políticas de contratación administrativa, puede impulsar convenios con Universidades, centros de formación o Organismos Internacionales, con el fin de lograr la capacitación adecuada de todos los funcionarios públicos encargados de contratación administrativa. Además, independientemente de estos convenios, debe asegurar una adecuada formación de dicho personal, permitiendo además el intercambio de información y experiencias entre las diversas entidades encargadas de esta materia en el sector público, fomentando la transmisión de buenas prácticas y conocimientos técnicos que ayuden a potenciar la capacidad de estas dependencias.

Transitorios

Además del Título VI de la Ley General de Contratación Pública que se refiere en forma directa a la Rectoría en esta materia, existen en esta Ley una serie de transitorios que aluden directamente a cómo debe de desempeñarse esta función de rectoría una vez que entre en vigor dicha Ley. Específicamente, los transitorios V, VI, VII y VIII se refieren a temas que tienen relación con esta función rectora.

El transitorio V indica expresamente que se debe definir y establecer la estrategia de profesionalización

de todos los funcionarios encargados de la contratación administrativa en el sector público, como se indica en el artículo 132 de esta Ley, para lo cual se cuenta con un plazo de dieciocho meses desde la entrada en vigencia de la misma.

Asimismo, el Transitorio VI indica que las funciones y competencias que en la actualidad tiene la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, la cual en la actualidad realiza una función de coordinadora de la contratación administrativa del Gobierno Central, aunque como vimos anteriormente, no se puede considerar una rectoría del sector, serán asumidas por la Dirección de Contratación Pública creada en esta Ley. Igualmente, todos los funcionarios que actualmente laboran en la primera serán absorbidos por la segunda, aunque no determina en que condiciones, aunque es claro que mantendrán sus derechos laborales.

Por su lado, el transitorio VII, a efecto de cumplir con el objetivo de centralizar y profesionalizar los procesos de contratación pública, señala que todas las entidades públicas podrán trasladar plazas o funcionarios a la Dirección de Contratación Pública, siempre y cuando se cuente con la aprobación de ésta última, de acuerdo a consideraciones de idoneidad de los funcionarios que se pretendan trasladar, conservando estos sus derechos laborales adquiridos en la institución en la que laboraba. Para formalizar estos traslados interinstitucionales, se tendrá un plazo máximo de dos años desde el momento en que entre en vigencia la Ley.

Por último, el transitorio VIII de esta Ley otorga a la Autoridad de Contratación Pública, como ente rector, la obligación de emitir dentro del plazo de dos años desde el momento de la entrada en vigencia de esta Ley el primer Plan Nacional de Compras Públicas (PNCP). Sin embargo, a pesar de que el artículo 128 de esta misma Ley establece que dicho Plan Nacional tendrá una vigencia de 6 años, este transitorio dispone que el primero que se elabore tendrá una vigencia de sólo cuatro años.

LA FIGURA DE LA RECTORÍA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO COMPARADO: CASOS DE PERÚ Y ECUADOR

A nivel Latinoamericano, la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)²⁰ es un Organismo de la OEA que busca apoyar la implementación de buenas prácticas en las compras públicas de sus estados miembros, mediante el intercambio de experiencias y el apoyo logístico, humano y financiero. En la página oficial de este órgano internacional se encuentra información acerca de todos los procesos que implementas sus miembros con relación a compras públicas, incluyendo la información acerca de las dependencias que ejercen la función de rectoría en sus respectivos países.

De dicha información, se evidencia que muchos de los países latinoamericanos han realizado avances en la instauración de dependencias especializadas en compras públicas que cumplan la función de rectoría en ese campo, con mayor o menor éxito dependiendo de cada uno de los países. Sin embargo, algunos países se encuentran rezagados en esta materia, manteniendo, el muchos de los casos, la rectoría dentro de las funciones generales de sus Secretaría de Hacienda, o en otros, cediendo esa función rectora a organismos de gestión pública general.

Al ser la figura de la rectoría una nueva adición a la Ley General de Contratación Pública de Costa Rica, se considera necesario realizar un análisis de otras jurisdicciones de Latinoamérica para identificar la regulación de dicho tema. Es así que hemos decidido analizar dos casos, Perú y Ecuador, por considerar que ambos países cuentan con instituciones especializadas en compras públicas que ejercen la función rectora de este sector, las que además están debidamente identificadas en las Leyes y Reglamentos que regulan la materia de compras públicas en sus respectivos países.

Perú: la Rectoría en la Ley de Contrataciones del Estado

En el caso de Perú, este tema se regula por medio de la Ley No. 30225, Ley de Contrataciones del Estado²¹ (Decreto Supremo No. 082-2019-EF) y el Reglamento

²⁰ La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) es un mecanismo del Sistema Interamericano que provee cooperación técnica horizontal de alto nivel para generar y fortalecer vínculos entre sus miembros; promover el intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales para la generación de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en las compras públicas entre los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Resolución AG/RES. 2984 (XLVI-O/16) de la Asamblea General de la OEA (Junio 2016)

²¹ República del Perú, "Ley No. 30225, Ley de Contrataciones del Estado" Aprobado mediante Decreto Supremo No. 082-2019-EF y publicado en el Diario Oficial El Peruano el 13 de marzo de 2019.

de la Ley No. 30225²², Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Supremo No. 344-2018-EF). En el primer cuerpo normativo mencionada anteriormente, la rectoría se encuentra a partir del artículo 51, el cuál señala:

“El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, que constituye pliego presupuestal y goza de autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Cuenta con un órgano de defensa jurídica, sin perjuicio de la defensa coadyuvante de la Procuraduría Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de las normas que rigen el Sistema de Defensa Jurídica del Estado”.

Resulta importante señalar que dicho organismo posee una gran cantidad de funciones (las cuáles se detallaran a continuación) y además goza de autonomía significativa.

La ley establece 16 funciones para el OSCE, son las siguientes:

- a) Velar y promover que las Entidades realicen contrataciones eficientes, bajo los parámetros de la Ley, su reglamento y normas complementarias, la maximización del valor de los fondos públicos y la gestión por resultados.*
- b) Efectuar acciones de supervisión de oficio, de forma aleatoria y/o selectiva, y a pedido de parte de los procesos de contratación que se realicen al amparo de la presente norma y su Reglamento, y disponer la adopción de las medidas que correspondan. Esta facultad también alcanza a los supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión en lo que corresponde a la configuración del supuesto de exclusión.*
- c) Suspender procedimientos de selección en los que durante el procesamiento de la acción de supervisión se identifique la necesidad de ejercer acciones coercitivas para impedir que la Entidad continúe con el procedimiento.*
- d) Poner en conocimiento de la Contraloría General de la República, de manera fundamentada, las trasgresiones observadas en el ejercicio de sus funciones cuando existan indicios razonables*

de perjuicio económico al Estado o de comisión de delito o de comisión de infracciones graves o muy graves por responsabilidad administrativa funcional de acuerdo al marco legal vigente.

- e) Implementar actividades y mecanismos de desarrollo de capacidades y competencias en la gestión de las contrataciones del Estado, así como de difusión en materia de contrataciones del Estado.*
- f) Emitir directivas, documentos estandarizados y documentos de orientación en materia de su competencia.*
- g) Resolver los asuntos de su competencia en última instancia administrativa.*
- h) Administrar y operar el Registro Nacional de Proveedores (RNP).*
- i) Desarrollar, administrar y operar el Sistema Electrónico de las Contrataciones del Estado (SEACE).*
- j) Administrar y operar el Registro Nacional de Árbitros y un Banco de Laudos Arbitrales sobre contratación pública en el que se pueda identificar, árbitros, temas, plazo del proceso, partes, entre otros.*
- k) Organizar y administrar arbitrajes de acuerdo a lo previsto en el reglamento y de conformidad con la directiva que se apruebe para tal efecto.*
- l) Designar árbitros y resolver las recusaciones sobre los mismos en arbitrajes que no se encuentren sometidos a una institución arbitral.*
- m) Resolver solicitudes de devolución de honorarios de árbitros, conforme a lo señalado en el reglamento.*
- n) Absolver consultas sobre el sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, formuladas por las Entidades, así como por el sector privado y la sociedad civil. Las consultas que le efectúen las Entidades son gratuitas.*
- o) Desconcentrar sus funciones en sus órganos de alcance regional o local de acuerdo a lo que establezca su Reglamento de Organización y Funciones.*
- p) Las demás que le asigne la normativa.”*

²² República del Perú, “Reglamento de la Ley No. 30225, Ley de Contrataciones del Estado”. Decreto Supremo No. 344-2018-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley No. 30225 (vigente desde el 30 de enero de 2019).

Definitivamente, este organismo desempeña un papel fundamental en materia de contrataciones públicas y busca lograr eficiencia, transparencia e impulsar mejoras en esta área. El OSCE es parte de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de Perú, y contribuye con acciones preventivas en materia de contrataciones públicas como certificación logística y el enlace con la Contraloría General de la República cuando se encuentran indicios de perjuicio económico contra el estado de este país.

Existe un Reglamento de Funciones (ROF), que establece la estructura orgánica del OSCE, sus funciones generales y las específicas de sus órganos. En el art. 53 de la Ley se establecen los siguientes recursos del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, las cuáles son:

- a) *“Aquellos asignados por la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.*
- b) *Los generados por el cobro de tasas.*
- c) *Los generados por la venta de publicaciones y prestación de servicios.*
- d) *Los generados por la ejecución de las garantías por la interposición del recurso de apelación.*
- e) *Los provenientes de la cooperación técnica nacional o internacional; las donaciones, transferencias y otros que se efectúen a su favor de acuerdo con la normativa sobre las materias.*
- f) *Los provenientes de la imposición de sanciones económicas y penalidades.*
- g) *Los demás que le asigne la normativa.*

La administración y cobranza de los recursos y tributos a que se refieren los literales b), c), d) y f) del presente artículo es competencia del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), para lo cual tiene facultad coactiva.”

Dentro del OSCE, el Consejo Directivo es el máximo órgano y se encuentra integrado por 3 miembros designados por un periodo de 3 años renovables por un periodo adicional. El Presidente Ejecutivo preside el Consejo Directivo y los miembros perciben dietas a excepción del presidente. El Presidente del OSCE es la máxima autoridad ejecutiva y representante legal de la entidad. Las funciones de ambos se encuentran reguladas en el ROF.

Para ser designado miembro del Consejo Directivo o Presidente Ejecutivo del OSCE, es necesario:

- a) *Reconocida solvencia e idoneidad, por medio de 3 años de experiencia en un cargo de gestión ejecutiva o al menos 5 años en temas afines a las materias reguladas en esta norma.*
- b) *Título profesional universitario.*
- c) *No estar inhabilitado para ejercer la función pública por sentencia judicial o resolución del Congreso de la República.*
- d) *No haber sido declarado insolvente o haber ejercido cargos directos en personas jurídicas declaradas en quiebra durante por lo menos 1 año previo al nombramiento.*
- e) *No haber sido inhabilitado para contratar con el Estado.*
- f) *No tener participación en personas jurídicas que contraten con el Estado.*

Se puede observar cómo estos requisitos fortalecen las instituciones a cargo de estos temas y protegen el sistema de compras públicas de posible corrupción o incompetencia de sus funcionarios.

Además, el OSCE es líder técnico del Programa Presupuestal, “Contrataciones Públicas Eficientes”, y por medio de este ejecuta su presupuesto por medio de una gestión por resultados.

Analizando las diferentes herramientas tecnológicas del sistema electrónico de compras, se observa que existe un esfuerzo por utilizar nuevas formas digitales que permitan facilidades para los usuarios y modernización por parte del Estado, no obstante, parece que aún quedan espacios de mejora y el aprovechamiento de las tecnologías en algunas áreas que aún no han sido migradas al Internet.

En Perú existe colaboración entre entidades, que se da bajo responsabilidad y de manera gratuita en el marco de la legislación vigente sobre esta materia, y fomenta el intercambio de información entre autoridades y entidades gubernamentales de las que pueda requerirse información y se debe proporcionar el acceso a la información pertinente mediante mecanismos de interoperabilidad, siguiendo las reservas o excepciones que estipula la Ley.

Ahora bien, es necesario mencionar el Tribunal de Contrataciones del Estado, el cual se encuentra regulado en el art. 59 de la Ley, y establece:

59.1 El Tribunal de Contrataciones del Estado es un órgano resolutorio que forma parte de la estructura

administrativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Cuenta con plena autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. Tiene las siguientes funciones:

a) Resolver, de ser el caso, las controversias que surjan entre las Entidades, los participantes y los postores durante el procedimiento de selección y los procedimientos para implementar o extender la vigencia de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, manteniendo coherencia entre sus decisiones en casos análogos.

b) Aplicar las sanciones de multa, inhabilitación temporal y definitiva a los proveedores, participantes, postores, contratistas, residentes y supervisores de obra, según corresponda para cada caso.

c) Aplicar multas a las Entidades cuando actúen como proveedor. d) Las demás funciones que le otorga la normativa.

59.2 Su conformación y el número de salas son establecidos mediante decreto supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

59.3 Mediante acuerdos adoptados en Sala Plena, los cuales constituyen precedentes de observancia obligatoria, el Tribunal de Contrataciones del Estado interpreta de modo expreso y con carácter general las normas establecidas en la presente norma y su reglamento.

59.4 Las resoluciones que emitan las salas del Tribunal de Contrataciones del Estado deben guardar criterios de predictibilidad. El Reglamento del Tribunal de Contrataciones del Estado establece el procedimiento para garantizar el cumplimiento de la presente disposición.

El Dr. Jorge Enrique Romero Pérez en su artículo La Ley de Contrataciones del Estado, Perú²³, indica, a nivel general, que este órgano está compuesto por cuatro Salas y tiene carácter de desconcentrado, forma parte del OSCE y es fundamental ya que tiene a cargo las funciones de tribunal de las contrataciones estatales y por lo tanto agota la vía administrativa, dando lugar a la jurisdiccional.

La Rectoría en la Ley de Ecuador

A continuación, se analiza el cuerpo normativo de Ecuador que se encarga de regular esta materia, compuesto por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública²⁴ y el Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública²⁵.

Inicialmente, es necesario hacer referencia a los artículos 7 y 8 de la Ley, que citan seguida y respectivamente:

“Art. 7. Sistema Nacional de Contratación Pública SNCP - El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) es el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes. Forman parte del SNCP las entidades sujetas al ámbito de esta Ley.”

“Art. 8. Órganos competentes - El Servicio Nacional de Contratación Pública junto con las demás instituciones y organismos públicos que ejerzan funciones en materia de presupuestos, planificación, control y contratación pública, forman parte del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el ámbito de sus competencias.”

Basado en lo anterior, se observa que existe todo un sistema para las contrataciones del Estado, pero además una unión interinstitucional para velar por el cumplimiento y funciones en esta materia.

El SNCP de Ecuador, tiene los siguientes objetivos prioritarios dados por Ley en el art. 9.

- “1. Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo;
2. Garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de las normas contractuales;
3. Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública;
4. Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional;

²³ Romero-Pérez, Jorge Enrique. “La Ley de Contrataciones del Estado, Perú”. Revista de Ciencias Jurídicas No. 152 (157-200) mayo-setiembre 2020. 199 páginas.

²⁴ República de Ecuador, “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”, del 4 de agosto de 2008.

²⁵ República de Ecuador, “Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”. del 12 de mayo de 2009.

5. Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley;
6. Agilizar, simplificar y adecuar los procesos de adquisición a las distintas necesidades de las políticas públicas y a su ejecución oportuna;
7. Impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional, de conformidad con el Reglamento;
8. Mantener una sujeción efectiva y permanente de la contratación pública con los sistemas de planificación y presupuestos del Gobierno central y de los organismos seccionales;
9. Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado;
10. Garantizar la permanencia y efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público; y,
11. Incentivar y garantizar la participación de proveedores confiables y competitivos en el SNCP.”

Como se puede observar en la lista supra citada, existe una serie de objetivos claros que buscan su consecución por medio de parámetros claros y definidos, de tal manera que las instituciones puedan buscar eficiencias y mejorías.

Adicionalmente, en este país existe el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), que es un organismo de derecho público, técnico regulatorio, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria. El máximo jerarca y representante legal es el Director(a) General, y es designado por el Presidente de la República.

El SNCP es responsable de ejercer la rectoría del SERCOP, conforme a lo estipulado en el art. 10 de la Ley.

1. Asegurar y exigir el cumplimiento de los objetivos prioritarios del Sistema Nacional de Contratación Pública;
2. Promover y ejecutar la política de contratación pública dictada por el Directorio;
3. Establecer los lineamientos generales que sirvan de base para la formulación de los planes de contrataciones de las entidades sujetas a la presente Ley;

4. Administrar el Registro Único de Proveedores RUP;
5. Desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, COMPRASPUBLICAS, así como establecer las políticas y condiciones de uso de la información y herramientas electrónicas del Sistema;
6. Administrar los procedimientos para la certificación de producción nacional en los procesos precontractuales y de autorización de importaciones de bienes y servicios por parte del Estado;
7. Establecer y administrar catálogos de bienes y servicios normalizados;
8. Expedir modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales, aplicables a las diferentes modalidades y procedimientos de contratación pública, para lo cual podrá contar con la asesoría de la Procuraduría General del Estado y de la Contraloría General del Estado;
9. Dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con esta Ley;
10. Recopilar y difundir los planes, procesos y resultados de los procedimientos de contratación pública;
11. Incorporar y modernizar herramientas conexas al sistema electrónico de contratación pública y subastas electrónicas, así como impulsar la interconexión de plataformas tecnológicas de instituciones y servicios relacionados;
12. Capacitar y asesorar en materia de implementación de instrumentos y herramientas, así como en los procedimientos relacionados con contratación pública;
13. Elaborar parámetros que permitan medir los resultados e impactos del Sistema Nacional de Contratación Pública y en particular los procesos previstos en esta Ley;
14. Facilitar los mecanismos a través de los cuales se podrá realizar veeduría ciudadana a los procesos de contratación pública; y, monitorear su efectivo cumplimiento;
15. Elaborar y publicar las estadísticas del Sistema Nacional de Contratación Pública;

16. *Capacitar y certificar, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento, a los servidores y empleados nombrados por las entidades contratantes, como operadores del Sistema Nacional de Contratación Pública;*

17. *Asesorar a las entidades contratantes y capacitar a los proveedores del Sistema Nacional de Contratación Pública sobre la inteligencia o aplicación de las normas que regulan los procedimientos de contratación de tal sistema;*

18. *Las demás establecidas en la presente ley, su reglamento y demás normas aplicables.*

Como se puede observar en la lista anterior, la rectoría se ejerce bajo una serie de elementos importantes y que ayudan a los organismos mencionados anteriormente a estar alineados en esta materia y a intentar buscar el funcionamiento adecuado de las instituciones y contrataciones que realice el estado.

En cuanto al SNCP, está integrado por los siguientes funcionarios (Directorio):

- 1) *Ministro: Es responsable de la Producción, Empleo y Competitividad (preside y tiene voto dirimente).*
- 2) *Máxima autoridad del Organismo Nacional de Planificación.*
- 3) *Ministro de Finanzas.*
- 4) *Alcalde (lo asigna la Asamblea General de la Asociación de Municipalidades).*
- 5) *El Prefecto designado por el Consorcio de Consejos Provinciales.*
- 6) *Máxima autoridad del organismo encargado de la incursión económica.*

En este grupo, se establece como Secretario(a) al Director(a) General del SERCOP, el cual interviene en los asuntos y tiene voz pero no voto.

El Directorio tiene las siguientes funciones exclusivas:

- 1) *Planificar, priorizar, proponer y dictar la política nacional en el área de contratación pública.*
- 2) *Dictar las normas o políticas sectoriales de contratación pública que deben aplicar las instituciones.*
- 3) *Dictar normativa para la organización y funcionamiento adecuado del SNCP.*

Otro aspecto importante, ya que esto influye directamente en el funcionamiento adecuado de las instituciones, es el financiamiento, en este caso el Sistema Nacional de Contratación Pública recibe los siguientes recursos.

- 1) *Lo que asigna el Presupuesto General del Estado.*
- 2) *Los derechos de inscripción en el Registro Único de Proveedores (RUP).*
- 3) *Los que obtenga por donaciones y asistencias de entes y organismos, tanto nacionales como internacionales.*
- 4) *Los que obtengan por convenios de uso de las herramientas del Sistema que se realicen con personas naturales o jurídicas de carácter público o privado.*

Como todas las instituciones públicas en general, el SNCP también tiene un alcance en su control y el mismo es intensivo, interrelacionado y completamente articulado entre los diferentes entes con competencia. Dicho control se divide en 3 fases, precontractual, ejecución de contrato y evaluación del mismo.

Según lo dispuesto en el art. 14 de la Ley, el SNCP tiene a cargo cumplir con lo establecido por la normativa, incluyendo la verificación de:

1. *El uso obligatorio de las herramientas del Sistema, para rendir cuentas, informar, promocionar, publicar y realizar todo el ciclo transaccional de la contratación pública;*
2. *El uso obligatorio de los modelos precontractuales, contractuales oficializados por el Servicio Nacional de Contratación Pública;*
3. *El cumplimiento de las políticas emitidas por el Directorio del SERCOP y los planes y presupuestos institucionales en materia de contratación pública;*
4. *La contratación con proveedores inscritos en el RUP, salvo las excepciones puntualizadas en esta Ley;*
5. *Que los proveedores seleccionados no presenten inhabilidad o incapacidad alguna hasta el momento de la contratación; y,*
6. *Que la información que conste en las herramientas del Sistema se encuentre actualizada.*

Se puede observar que el sistema a nivel general, aparenta ser sólido y robusto por medio de los controles y requisitos que se deben cumplir, lo que le permite al estado ecuatoriano poder ejercer un control directo y posibilidad de auditoría por medio del cumplimiento de la ley.

Adicionalmente, los organismos de control deben realizar controles posteriores a los procedimientos de contratación efectuados por las entidades contratantes. El SNCP debe informar a la Contraloría General del Estado y a la Procuraduría del Estado cada vez que conozca de alguna infracción según lo dispuesto en la Ley.

Adicionalmente, el Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece que el SERCOP es la entidad rectora del SNCP, responsable de las políticas, gestión y administración desconcentrada. Tiene para cumplir sus objetivos, autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria.

El art. 6 del Reglamento, establece una serie de atribuciones del SERCOP (además de las establecidas en la Ley), que son:

1. *Ejercer el monitoreo constante de los procedimientos efectuados en el marco del Sistema Nacional de Contratación Pública;*
2. *Emitir de oficio o a petición de parte, observaciones de orden técnico y legal en la fase precontractual, las que serán de cumplimiento obligatorio para las entidades contratantes;*
3. *Supervisar de oficio o pedido de parte, conductas elusivas de los principios y objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública, tales como: plazos insuficientes, especificaciones técnicas subjetivas o direccionadas, presupuestos fuera de la realidad del mercado, parámetros de evaluación discrecionales, entre otros;*
4. *Realizar evaluaciones y reportes periódicos sobre la gestión que en materia de contratación pública efectúen las entidades contratantes; y de ser el caso, generar alertas o recomendaciones de cumplimiento obligatorio, sin perjuicio de que sean puestas en conocimiento de los organismos de control pertinentes.*

Dentro de esta normativa, también se establecen las atribuciones específicas del Director Ejecutivo del SNCP, quien es la máxima autoridad de este órgano y es designado por el Presidente. Sus atribuciones son:

- 1) *Representación legal, judicial y extrajudicial.*
- 2) *Ejecutar políticas y acciones aprobadas por el Directorio.*
- 3) *Administración y contrataciones requeridas.*
- 4) *Emitir normativa para el funcionamiento del SNCP y SERCOP (fuera de la competencia del Directorio).*
- 5) *Establecer los derechos de inscripción en el RUP.*
- 6) *Las demás previstas en la Ley y el Reglamento.*

Luego de analizar los cuerpos normativos que se encargan de regular la materia de contratación pública en Ecuador, podemos ver que se busca establecer órganos con mucha responsabilidad y poder para ejercer supervisión y control, de tal manera que las contrataciones estatales se encuentren libres de corrupción, siendo efectivas y transparentes.

Basado en el análisis comparativo entre ambos países, se puede observar que ambos persiguen la misma finalidad, no obstante, parece ser que Ecuador se encuentra más adelante en cuanto al uso de la tecnología y recursos digitales disponibles para controlar, supervisar, administrar y especialmente brindar servicios al público, lo que siempre es una ventaja para mejorar las experiencias.

CONCLUSIÓN

La nueva Ley de Contratación Pública viene a proporcionar los elementos necesarios para una modernización del sector de compras públicas en nuestro país. Logra unificar toda la contratación pública, abarcando no sólo al Gobierno Central sino también a todos los organismos públicos descentralizados, además de priorizar la transparencia y la participación ciudadana como ejes fundamentales en la ejecución de estos procedimientos que involucran fondos públicos.

Trae consigo procedimientos más simples pero eficaces, con un fuerte contenido de regulación normativa y promulgación de políticas pública, priorizando también las garantías de todos aquellos que participan en los procesos de compra pública, a efecto de lograr una sinergia entre el sector público y el privado, que resulta indispensable en la búsqueda del progreso y el desarrollo de nuestra nación.

Dentro de este contexto, y como protagonista indiscutible de este proceso de modernización, esta Ley establece la Rectoría en materia de compras públicas como

un elemento clave para conseguir una estandarización en la contratación pública. Este ente Rector, que recae en la Autoridad de Contratación Administrativa, estará encargado de proponer modificaciones normativas y coordinar y dirigir el uso de medios electrónicos de la materia, como el sistema de compras unificadas. Además, deberá emitir políticas públicas en materia de contratación estatal tendientes a mejorar, supervisar, regular, agilizar, transparentar y profesionalizar los procedimientos de contratación pública con el consecuente beneficio de lograr que estos procesos sean uniformes, estratégicos y eficientes.

La Autoridad de Contratación Pública tendrá como unidad ejecutora a la Dirección de Contratación Pública, dependencia dentro del Ministerio de Hacienda, que además tendrá la función de servir como Unidad Técnica Consultiva, lo que hará que sus resoluciones y recomendaciones sean vinculantes para todos los entes del gobierno central y del sector descentralizado, debiendo realizar motivaciones justificantes en caso de querer apartarse de lo dispuesto por esta Dirección.

Además, aunque no se le reconocen recursos directos ni a la Autoridad ni a la Dirección de Contratación Administrativa, se trasladan las competencias y los recursos financieros y humanos que en la actualidad tiene la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, lo que le sirve de base para redefinir y reorganizar esta última buscando una profesionalización de todo el sistema. Permitiendo además que otras instituciones públicas puedan trasladar su personal a esta Dirección.

Este proceso de profesionalización y acreditación en que tanto hace hincapié la nueva Ley de Contratación Pública, permitirá no sólo homogeneizar procesos, sino también lograr que todas las proveedurías institucionales de todas las instituciones públicas reciban capacitación periódica y evaluaciones de su desempeño, teniendo que someterse además a un proceso de acreditación que las respalde como eficientes en su gestión.

La instauración de este Rectoría con un ámbito de aplicación omnicompreensivo se sitúa dentro de la tendencia mundial de fortalecimiento de los procesos de compra pública, apoyados por la OCDE y en el caso de nuestro continente, por la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). Es por esto que se hizo un análisis de la normativa de Perú y Ecuador, por

considerar que ambos países cuentan con leyes recientes y Rectorías en materia de contratación pública sólidas y eficientes, a modo de establecer parámetros de modelos funcionales que puedan servir de base en el proceso de implementación de estas nuevas dependencias.

Porque definitivamente el hecho de contar con una Rectoría es un gran avance en la modernización de nuestro sistema de compras públicas, pero también lo es el hecho de que tiene grandes retos por delante, con el objeto de demostrar que las críticas que se presentaron en contra del establecimiento de esta Rectoría de Compras Públicas pueden ser debidamente subsanadas.

Es así como debe de lograrse una total integración y compromiso de los Ministros que forman parte de la Autoridad de Contratación Pública, donde éstos puedan dimensionar adecuadamente el compromiso y el peso que tiene este sector en el manejo de fondos públicos y en la confianza que puedan tener la ciudadanía en sus gobernantes.

Debe priorizarse el proceso de profesionalización no sólo de la Dirección de Contratación Pública, sino de todas las proveedurías institucionales y las Juntas de Adquisiciones de estas instituciones, ya que de eso depende de que pueda realizarse con éxito el proceso de modernización que este sector requiere.

Es también imprescindible dotar de los recursos financieros, técnicos y humanos suficientes para que la Dirección pueda ejecutar su función en forma adecuada, buscando unificar procesos con el fin de facilitar la participación generalizada en los mismos, contando además con estándares de transparencia y participación ciudadana que los legitimen.

También debe ser flexible en la utilización de TICs con el objetivo de lograr una modernización continua, y establecer procedimientos más ágiles y eficientes en donde las apelaciones sean resueltas con agilidad y no entorpezca la ejecución de obra pública.

Y para poder lograr todos estos propósitos, fundamentalmente se debe de tener cuidado en el proceso reglamentarios que debe de implementarse para la ejecución efectiva de esta Ley, contando con Reglamentos claros, fuertes y vigorosos que permitan el poder llenar vacíos y establecer procedimientos adecuados para el buen desenvolvimiento de la materia de contratación pública.

ANEXO: TRANSCRIPCIÓN DE LOS ARTÍCULOS DE LEYES DE COSTA RICA MENCIONADOS EN EL TEXTO Y DE TRASCENDENCIA PARA ESTA INVESTIGACIÓN

Ley No. 6227, Ley General de la Administración Pública.

ARTÍCULO 1- Ámbito de aplicación: La presente ley resulta de aplicación para toda la actividad contractual que emplee total o parcialmente fondos públicos.

La actividad contractual de los sujetos privados cuando administren o custodien fondos públicos o cuando sean receptores de beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación alguna provenientes de componentes de la Hacienda Pública, conforme al artículo 5 de la Ley N.º 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 4 de noviembre de 1994, deberán aplicar esta ley únicamente cuando la contratación supere el 50% del límite inferior del umbral fijado para la licitación menor del régimen ordinario. En los casos en que los sujetos privados no apliquen esta ley deberán respetar el régimen de prohibiciones, los principios constitucionales y legales de la contratación pública, y lo dispuesto en el artículo 128, inciso d) de esta ley.

A los entes públicos no estatales cuyo financiamiento provenga en más de un cincuenta por ciento (50%) de recursos propios, los aportes o las contribuciones de sus agremiados, y las empresas públicas cuyo capital social pertenezca, en su mayoría, a particulares y no al sector público, no les resultará aplicable la presente ley.

Cuando en esta ley se utilice el término “Administración” o “entidad contratante” ha de entenderse que corresponde a los sujetos que desarrollan actividad de contratación pública al amparo de la presente ley.

Artículo 99-

1. Habrá relación de dirección cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares.

2. La jerarquía implicará la potestad de dirección, pero no a la inversa.

Artículo 100-

1. Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar la inobservancia.
2. El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias.
3. El órgano director tendrá también potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados.

Ley No. 7494, Ley de Contratación Administrativa.

Artículo 103.-Naturaleza y funciones. La Proveeduría Nacional es un órgano técnico y consultivo del Ministerio de Hacienda, que tendrá dentro de sus funciones:

- a) El trámite en todas sus etapas incluso la de adjudicación, de los procedimientos para contratar del Poder Ejecutivo que no estén asignados a proveedurías institucionales.
- b) Brindar asesoría a los sujetos públicos y privados, que desarrollan actividades de contratación administrativa.
- c) Evaluar las políticas y los procedimientos de contratación, con la finalidad de que se ajusten, constantemente, a satisfacer el interés público.
- d) Administrar el fondo circulante.
- e) Las que le asignen otras leyes o reglamentos.

Artículo 105.- Órganos. En cada uno de los órganos y sujetos públicos sometidos a los alcances de esta Ley, existirá una dependencia encargada de los procedimientos de contratación administrativa, con la organización y las funciones que, en cada caso, se determinarán por

medio del reglamento. Cuando el volumen de las operaciones o la organización territorial lo hagan necesario, podrá existir más de una unidad administrativa encargada de los procedimientos de contratación. El Poder Ejecutivo regulará, mediante decreto, la organización y el funcionamiento de las proveedurías institucionales que considere pertinente crear dentro del Gobierno Central. Esas proveedurías tendrán, para todos los efectos legales, las mismas funciones y competencias previstas en esta sección.

Artículo 106.- Competencia. La proveeduría institucional tendrá plena competencia para conducir los trámites del procedimiento de contratación administrativa. Asimismo, podrá adoptar los actos y requerir los informes que resulten necesarios para preparar la decisión final. El acto de adjudicación lo dictará el órgano titular de la competencia. Los jefes de cada ministerio y de los demás entes y órganos a que se refiere el artículo 1º de esta Ley, tendrán plena capacidad para concertar y suscribir los documentos contractuales que se formalicen.

Artículo 108.- Especialización. En cada proveeduría institucional, se llevará un registro de los proveedores interesados en contratar con la Administración. El Poder Ejecutivo regulará, mediante decreto, el funcionamiento del registro de proveedores de las proveedurías institucionales del Gobierno Central.

Para formar parte de estos registros, deberá acreditarse ante la Administración la existencia de la persona física o jurídica, su nacionalidad, los poderes de sus representantes, la calidad en que potencialmente participaría, sea como proveedor directo o intermediario. El reglamento definirá las condiciones que se exigirán para determinar la idoneidad de los integrantes del registro de proveedores.

Quienes ya formen parte del registro de proveedores no se verán obligados a acreditar, documentalmente, ningún requisito relativo a la persona física o jurídica que participa; salvo en los casos de sustitución de personeros o de información adicional que solicite el cartel.

La Administración invitará, por lo menos una vez al año, mediante publicación en el Diario Oficial, a formar parte del registro de proveedores. En cualquier tiempo, los proveedores interesados podrán solicitar su incorporación al registro.

Ley No. 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Artículo 97- Definición. El subsistema de contratación pública estará conformado por los principios, métodos y procedimientos, así como por los entes y órganos que participan en la gestión de las contrataciones de la Administración central, el cual está estrechamente integrado al Sistema de Administración Financiera de la República. (Se reforma mediante el artículo 134 inciso k) de la ley No. 9986 del 27 de mayo del 2021 “Ley General de Contratación Pública”).

Ley No. 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, **Artículo 98.- Objetivos.** El Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa tendrá los siguientes objetivos:

- a) Propiciar que los bienes y servicios se administren atendiendo criterios técnicos y económicos.
- b) Promover el mantenimiento adecuado de los bienes de la Administración Central.
- c) Favorecer el desarrollo de mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos.
- d) Suministrar información sobre el estado, la ubicación y el responsable de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Central.
- e) Propiciar la integración de los registros de los bienes del Gobierno al Sistema de Contabilidad.
- f) Propiciar que los bienes se adquieran oportunamente y a satisfacción del interés público, atendiendo los principios de publicidad y transparencia.

Artículo 99.- Órgano rector. La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa será el órgano rector del Sistema; por tanto, le corresponderán los siguientes deberes y funciones:

- a) Ejecutar las acciones necesarias para establecer políticas en materias propias del sistema regido por ella.
- b) Evaluar los procesos de contratación periódicamente y al cierre del ejercicio; para esto podrá requerir la información pertinente de las dependencias públicas o privadas con financiamiento público.

- c) Proponer las modificaciones necesarias para que las normas y los procedimientos utilizados en los procesos del Sistema garanticen la protección del interés público.
- d) Orientar, mediante lineamientos, la elaboración de los programas de compras de la Administración Central.
- e) Supervisar las proveedurías institucionales de la Administración Central, para asegurarse de la ejecución adecuada de los procesos de contratación, almacenamiento y distribución o tráfico de bienes.
- f) Desarrollar investigaciones tendientes a confirmar los estándares de calidad; asimismo, promover técnicas que reduzcan los costos, mejoren los procedimientos y protejan el medio ambiente.
- g) Llevar el control de los pedidos al exterior de la Administración Central y los medios de pago, así como elaborar la información imprescindible para tramitar las exoneraciones, cuando procedan según la legislación.
- h) Desarrollar codificaciones específicas basadas en los clasificadores de gasto que sirvan para crear catálogos de mercancías y registros de proveedores.
- i) Acreditar, temporalmente, en las proveedurías institucionales de la Administración Central a agentes de compra para los fines de su misión.
- j) Proponer su propia organización la cual se determinará mediante reglamento.
- k) Requerir información a las instituciones y dependencias del sector público para el cumplimiento de sus funciones.
- l) Velar porque los responsables ejerzan el control adecuado de los inventarios de bienes muebles, inmuebles y semovientes.
- m) Elaborar un informe anual sobre la situación y las variaciones de los bienes de la Administración Central, así como sobre las acciones desarrolladas para la adecuada gestión en esta materia, de modo que el Ministro de Hacienda pueda informar a la Contraloría General de la República sobre este particular.
- n) Promover el perfeccionamiento catastral y registral de los títulos de propiedad de la

Administración Central y requerir del organismo técnico competente las acciones necesarias para preservar el patrimonio inmobiliario del Gobierno Central.

- ñ) Los deberes y las funciones que le asignen otras leyes o reglamentos.

Ley 9986, Ley General de Contratación Pública (en vigencia a partir del 1º de diciembre de 2022)

Artículo 32- Prevalencia de la economía de escala

Todas las unidades desconcentradas de compra de una misma institución deberán consolidar sus requerimientos de consumo con la proveeduría institucional, a fin de que se promuevan procedimientos de compra que aseguren los mejores precios y las mejores condiciones de eficiencia, eficacia y economía. Se exceptúan de lo anterior los convenios marco regionalizados y las compras que propicien la promoción económica o social de una región.

En la Administración central, la Dirección de Contratación Pública será la encargada de consolidar los requerimientos de consumo y llevar adelante el procedimiento respectivo.

En el caso de la Administración descentralizada y sus órganos desconcentrados, cada ente público deberá igualmente consolidar sus requerimientos de consumo y aprovechar al máximo la economía de escala a lo interno o mediante compras coordinadas que se realicen entre distintas instituciones o con la Dirección de Contratación Pública. En tales casos, se realizará un único procedimiento, para conseguir ahorros en razón de la demanda agregada y para reducir los costos de transacción.

Artículo 128- Creación de la Autoridad de Contratación Pública.

Se crea un órgano colegiado denominado Autoridad de Contratación Pública, el cual estará conformado por el ministro de Hacienda, quien lo presidirá; el ministro de Planificación Nacional y Política y el ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. Las funciones podrán delegarse en los viceministros y la participación no generará dieta alguna. Para el conocimiento de temas específicos, la Autoridad podrá invitar a jefes de otras instituciones públicas, quienes podrán asistir con voz pero sin voto.

La Autoridad de Contratación Pública fungirá como rector exclusivamente para la materia de contratación

para toda la Administración Pública; rendirá cuentas anualmente al presidente de la República, a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público de la Asamblea Legislativa y tendrá a su cargo las siguientes competencias:

- a) Aprobar la propuesta del Plan Nacional de Compra Pública (PNCP), que realice la Dirección de Contratación Pública, el cual registrará durante seis años; podrá ser ajustado anualmente y deberá tener como ejes la generación de eficiencia en la contratación pública, con altos estándares de calidad, probidad, transparencia y satisfacción del interés público.
- b) Aprobar, según corresponda, la propuesta de las mejoras regulatorias pertinentes que efectúe la Dirección de Contratación Pública y disponer la simplificación de trámites en materia de contratación pública.
- c) Proponer directrices al Poder Ejecutivo, previa escucha de la opinión de los distintos actores así como de la ciudadanía, conforme a lo establecido en los artículos 99 y 100 de la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, al menos para lo siguiente:
 - i) Para establecer la vinculación entre el plan de compras y el presupuesto, con el Plan Nacional y los planes institucionales, según corresponda.
 - ii) Para procurar la estandarización de bienes y la promoción de compra consolidada para generar ahorros mediante economías de escala.
 - iii) Para propiciar el desarrollo regional, la innovación, la inclusión, la sostenibilidad y promoción de pymes, todo lo anterior como valor público de las compras.
 - iv) Para la profesionalización, certificación de idoneidad y la capacitación continua del personal dedicado a la contratación pública y acreditación de las unidades de compra.
- d) Emitir los lineamientos para los sujetos privados, conforme a lo previsto en el artículo 1 de esta ley, que serán de acatamiento obligatorio para ellos.
- e) Diseñar las políticas públicas para garantizar la participación ciudadana efectiva en los

procedimientos de compras de bienes y servicios conforme a la presente ley.

- f) Emitir las fórmulas para el mantenimiento del equilibrio financiero de los contratos.
- g) Las demás funciones establecidas en la presente ley.

Artículo 129- Dirección de Contratación Pública

La Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda fungirá como órgano ejecutor de la Autoridad de Contratación Pública en las funciones que le fueron asignadas en el artículo anterior, con capacidad técnica consultiva en materia de contratación pública, la cual será vinculante para la Administración central. En caso de que la Administración descentralizada consulte a la Dirección para separarse del criterio deberá emitir acto motivado.

Esta Dirección deberá contar con personal interdisciplinario, que disponga de habilidades y conocimientos pertinentes y actualizados, en procura de una mejora continua de la actividad de compras públicas.

La Dirección de Contratación Pública tendrá las siguientes funciones:

- a) Elaborar y proponer a la Autoridad de Contratación Pública el Plan Nacional de Compras Públicas y sus ajustes.
- b) Proponer a la Autoridad de Contratación Pública las mejoras regulatorias pertinentes y la simplificación de trámites.
- c) Gestionar la profesionalización de sus funcionarios y de aquellos de las proveedurías institucionales, así como la acreditación de las unidades de compra.
- d) Ejercer la dirección en el uso de medios electrónicos aplicados en materia de contratación pública, conforme a las disposiciones de esta ley. La Dirección de Contratación Pública ejercerá la administración del sistema digital unificado y podrá proponer a la Autoridad de Contratación Pública su tercerización.
- e) Administrar el catálogo electrónico de bienes, el banco de precios y el registro de proveedores.
- f) Administrar los riesgos en materia de contratación pública y adoptar medidas de control que generen valor agregado para mitigarlos.

- g) Establecer indicadores comparativos de desempeño que permitan verificar el cumplimiento del Plan Nacional de Compras Públicas o planes institucionales. También, deberá disponer, al menos una vez al año, evaluaciones para determinar los puntos de mejora, el grado de eficiencia y satisfacción en la contratación pública y divulgar las mejores prácticas, así como elaborar estadísticas que permitan una efectiva rendición de cuentas y la toma de decisiones informadas. En dicha evaluación deberá clasificarse a las instituciones en función de la calidad de su gestión en compras públicas. Para efectuar estas evaluaciones se podrán utilizar instrumentos en materia de contratación que emitan organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros.
- h) Requerir información a las instituciones y dependencias del sector público, para el cumplimiento de sus funciones.
- i) Establecer mecanismos para la verificación de estándares de calidad de los procedimientos de contratación desarrollados y proporcionar herramientas y/o parámetros para que las entidades contratantes puedan constatar la calidad de los bienes, las obras y los servicios recibidos.
- j) Estandarizar y poner a disposición de la Administración plantillas para la planificación de las adquisiciones, de pliegos de condiciones, de contratos modelo y para monitorear la debida ejecución de los contratos.
- k) Proponer su propia organización, la cual se determinará mediante reglamento.
- l) Ejecutar los acuerdos que adopte la Autoridad de Contratación Pública.
- m) Realizar labores de inteligencia de contratación pública, a fin de que esta sea eficiente y eficaz.
- n) Realizar la actividad de compras consolidadas de la Administración central y proponer o ejecutar compras coordinadas con la Administración descentralizada, conforme al artículo 32 de esta ley.
- ñ) Ejecutar y fiscalizar las políticas públicas para garantizar la participación ciudadana efectiva

en los procedimientos de compras de bienes y servicios conforme la presente ley.

- o) Las demás funciones establecidas en la presente ley.

El Ministerio de Hacienda podrá recibir donaciones y cooperación de organismos nacionales o internacionales, con el fin de apoyar las competencias atribuidas a la Dirección de Contratación Pública.

Artículo 130- Nombramiento del director y subdirector de la Dirección de Contratación Pública

El nombramiento del director y del subdirector de la Dirección de Contratación Pública lo hará la Autoridad de Contratación Pública, por un plazo de seis años, pudiendo prorrogarse por un período adicional, por una única vez, siguiendo el mismo procedimiento. Para ello, se deberán valorar aspectos de idoneidad de los candidatos, conforme lo disponga el reglamento.

El director y el subdirector rendirán una garantía a favor del Estado, por el monto y en la forma que se establecerá reglamentariamente.

Artículo 131- Proveedurías institucionales y juntas de adquisiciones

En cada uno de los órganos y sujetos públicos, sometidos a los alcances de esta ley, existirá una dependencia encargada de los procedimientos de contratación pública, con la organización y las funciones que se determinarán vía reglamentaria.

La proveeduría institucional tendrá plena competencia para conducir los trámites del procedimiento de contratación pública y podrá adoptar los actos y requerir los informes que resulten necesarios para preparar la decisión final. De igual forma, podrá realizar compras coordinadas con otras instituciones o a través de la Dirección de Contratación Pública.

El personal que desempeñe funciones en las proveedurías institucionales deberá ser idóneo. Con ese fin serán sometidos a procesos periódicos de capacitación, a fin de alcanzar niveles óptimos de profesionalización y acreditación según el perfil o puesto. Quien ejerza el cargo de proveedor deberá contar con la preparación académica, profesional y/o técnica necesaria para el desempeño óptimo de sus labores.

La Administración podrá contar con una Junta de Adquisiciones encargada de adoptar los actos finales en materia de contratación pública, cuyo funcionamiento se

deberá definir en el reglamento de organización interna de cada entidad.

Artículo 132- Estrategia de profesionalización.

Corresponde a la Autoridad de Contratación Pública definir una estrategia que promueva la profesionalización, la certificación de idoneidad y la capacitación continua de los funcionarios encargados de la contratación pública, así como de la acreditación de las unidades de compra institucionales.

La Dirección de Contratación Pública ejecutará las acciones tendientes para la formación del personal de la Administración y fomentará el intercambio de buenas prácticas y proporcionará apoyo a los funcionarios para garantizar el trabajo cooperativo y la transmisión de conocimientos técnicos. Para ello, podrá impulsar convenios con entidades como universidades, centros de formación o sujetos de derecho internacional público, a fin de mejorar las capacidades y competencia del personal de la contratación pública.

TRANSITORIO V- La Autoridad de Contratación Pública, deberá definir la estrategia de profesionalización establecida en el artículo 132 de la presente ley, dentro del

plazo de dieciocho meses contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

TRANSITORIO VI- Las competencias de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa asignadas en la Ley 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001, establecidas en los artículos 97 al 106, serán asumidas por la Dirección de Contratación Pública con los funcionarios asignados a aquella.

TRANSITORIO VII- Dentro del plazo de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley, se autoriza a todas las entidades públicas para que puedan trasladar plazas o funcionarios a la Dirección de Contratación Pública, la cual deberá dar su anuencia tomando en consideración la idoneidad de los funcionarios propuestos, conservando los derechos laborales generados en la relación con la entidad de la cual se traslada.

TRANSITORIO VIII- Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el rector deberá emitir el Plan Nacional de Compras Públicas (PNCP), el cual tendrá por esta única vez una vigencia de cuatro años.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo Chacón, J.I. (2018). Rol de la Contraloría General de la República en la Fiscalización de las Compras Públicas en Costa Rica. Recuperado de: <https://bit.ly/3moi6wM>
- Asamblea Legislativa, Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos. (18 de febrero de 2020). *Informe al Proyecto de Ley General de Contratación Pública*, Al-DEST-IJU-027-2020, Informe Jurídico. Expediente 21546. Elaborado por Araya Quesada, Rebeca y otros.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ley No. 6227, Ley General de la Administración Pública, del 2 de mayo de 1978.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ley 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del 7 de setiembre de 1994.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ley No. 7494, Ley de Contratación Administrativa, del 2 de mayo de 1995. Entró en vigencia el 1 de mayo de 1996.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ley No. 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 18 de setiembre de 2001.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ley No. 8511, Reforma Parcial de la Ley de Contratación Administrativa, Ley No. 7494, del 16 de mayo de 2006.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ley No. 9986, Ley General de Contratación Pública. Publicada en la Gaceta el 1 de mayo de 2021. Fecha de vigencia: 1 de diciembre de 2022.
- Asamblea Legislativa, Proyecto de Ley. Ley General de Contratación Pública. Expediente No. 21546.
- Asamblea Legislativa, Comisión Especial 21.563, encargada de analizar, estudiar, proponer y dictaminar el expediente N°21.546 “Ley General de Contratación Pública”. Dictamen Afirmativo Unánime, 26 de junio 2020.

- Cámara de Industrias de Costa Rica. “Proyecto de Ley 21.546, Ley General de Contratación Pública. Observaciones Técnicas de la Cámara de Industrias de Costa Rica”. Recuperado de: <https://cicr.com/wp-content/uploads/2021/05/Observaciones-de-la-CICR-a-la-Ley-de-Contratacion-Publica.pdf>
- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.
- Costa Rica, Gobierno del Bicentenario 2018-2022. (27 de mayo de 2021). Comunicado de Prensa. “Firmada Ley que agiliza y moderniza los procesos de contratación pública en Costa Rica”. Recuperado de: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/05/firmada-ley-que-agiliza-y-moderniza-los-procesos-de-contratacion-publica-en-costa-rica/>
- Contraloría General de la República, División de Contratación Administrativa. Oficio 10257. DCA-2444 del 6 de julio de 2020. Criterio en relación con el texto sustitutivo del proyecto de la “Ley General de Contratación Pública”, expediente 21.546, dictaminado por la Comisión Especial.
- Contraloría General de la República. “Proyecto de Ley General de Contratación Pública, Expediente 21.546”. Presentación de apoyo al sector público. Recuperado de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/sala-prensa/boletines/2020/proyecto-ley-general-contratacion-publica.pdf>
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). Países miembros, Costa Rica. Recuperado de: <http://ricg.org/es/miembros/costa-rica/>
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). (Junio 2012). *Integración del Sistema Nacional de Compras Públicas. Asistencia Técnica a Costa Rica*. Recuperado de: https://www.hacienda.go.cr/docs/51dc72f8b02c7_Integracion_del_Sistema_Nacional_de_Compras_Public-DGABCA.pdf
- República de Ecuador, “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”, del 4 de agosto de 2008.
- República de Ecuador, “Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”. del 12 de mayo de 2009.
- República del Perú, “Ley No. 30225, Ley de Contrataciones del Estado” Aprobado mediante Decreto Supremo No. 082-2019-EF y publicado en el Diario Oficial El Peruano el 13 de marzo de 2019.
- República del Perú, “Reglamento de la Ley No. 30225, Ley de Contrataciones del Estado”. Decreto Supremo No. 344-2018-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley No. 30225 (vigente desde el 30 de enero de 2019).
- Romero-Pérez, Jorge Enrique. “La Ley de Contrataciones del Estado, Perú”. *Revista de Ciencias Jurídicas* No. 152 (157-200) mayo - setiembre 2020. 199 páginas.
- Romero Pérez, J.E. (2020). Proyecto de Ley General de Contratación Pública. Exposición y Comentario. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 151 (93-140).
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 2199-2004 de las 12: 59 horas del 27 de febrero del 2004. Expediente 04-000528-0007-CO, Conflicto de Competencia interpuesto por los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones.





UN ACUERDO MULTILATERAL PARA EL COMERCIO ELECTRÓNICO: EXPECTATIVAS Y REALIDADES

Francisco Chacón González

Valeria Tiffer Hangen

RESUMEN

La economía digital es clave para el comercio internacional y la reciente pandemia ha acelerado su proceso de adopción y la ha hecho indispensable. Sin embargo, todavía existen pocas normas internacionales destinadas a facilitar y regular el comercio electrónico transfronterizo y, las que existen, se encuentran fragmentadas. Esto hace que las negociaciones sobre la Iniciativa Conjunta sobre el Comercio Electrónico, en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), tengan una gran relevancia y urgencia. Hasta la fecha, los negociadores han tenido éxito desarrollando posturas comunes para temas relacionados con la facilitación del comercio electrónico, pero mantienen importantes divergencias con respecto a temas complejos como el de los flujos de información. Este artículo analiza el estado actual de las negociaciones, explica los temas principales y desarrolla posibles resultados.

Palabras clave: comercio electrónico, Iniciativa Conjunta sobre el Comercio Electrónico, Organización Mundial de Comercio.

ABSTRACT

The digital economy is key to international trade and the recent pandemic has accelerated its adoption process to make it indispensable for businesses. However, there are still few international regulations aimed at facilitating and regulating cross-border electronic commerce, and those that do exist are fragmented. This makes the negotiations of the Joint Statement Initiative on Electronic Commerce, under the umbrella of the World Trade Organization (WTO), highly relevant and urgent. To date, negotiators have been successful in finding common positions to develop measures to facilitate e-commerce but maintain significant divergences on complex issues such as cross-border data flows. This article analyzes the current state of the negotiations, explains the main topics under discussion, and addresses possible results.

Keywords: e-commerce, Joint Statement Initiative on E-Commerce, World Trade Organization

Francisco Chacón González es Director Académico del Programa de Maestría de Derecho Corporativo de LEAD University. Abogado Zurich Odio & Raven. Anteriormente, Ministro de Comunicación, Diputado de la Asamblea Legislativa, Viceministro de Comercio Exterior y Profesor de la Universidad de Costa Rica. Licenciatura en Derecho Universidad de Costa Rica y LL.M. Georgetown University. Valeria Tiffer Hangen es Abogada y Consultora del Centro de Comercio Internacional (ITC). Anteriormente, Abogada Organización Mundial de Comercio (OMC) y de un Despacho Internacional. Licenciatura en Derecho Universidad de Costa Rica y LL.M. Harvard University.

INTRODUCCIÓN

La economía digital es clave para el comercio internacional y la reciente pandemia ha acelerado su proceso de adopción y la ha hecho indispensable. Sin embargo, todavía existen pocas normas internacionales destinadas a facilitar y regular el comercio electrónico transfronterizo y, las que existen, se encuentran fragmentadas. Esto hace que las negociaciones sobre la Iniciativa Conjunta sobre el Comercio Electrónico (en adelante “la Iniciativa Conjunta”), bajo el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), tengan una gran relevancia y urgencia.

La Iniciativa Conjunta es un esfuerzo plurilateral, entre 86 países Miembros de la OMC, para lograr un “resultado de alto nivel que se base en los Acuerdos y marcos de la OMC existentes” sobre los “aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio”. Las negociaciones comenzaron en el 2019 y se mantienen activas.

Este artículo presenta un análisis del estado de las negociaciones. La primera parte hace referencia a la definición de “comercio electrónico”. La segunda resume el contexto en que aquéllas se dan, explicando sus antecedentes y objetivos. La tercera sección examina los temas en discusión según la estructura adoptada. Finalmente, la cuarta sección explica qué se puede esperar de esas negociaciones. Este análisis se basa en reportes públicos, artículos de noticias y las propuestas de los Miembros de acceso público.

EL COMERCIO ELECTRÓNICO

La Declaración sobre el Comercio Electrónico Mundial, adoptada en 1998, estableció el Programa de Trabajo sobre Comercio Electrónico de la OMC y define el comercio electrónico, en términos amplios, como “la producción, distribución, comercialización, venta o entrega de bienes y servicios por medios electrónicos”.¹

Los acuerdos de la OMC vigentes no diferencian el modo a través del cual se realiza el comercio. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) 1994 y sus anexos no especifican

un medio por el cual se debe realizar el comercio para que estas regulaciones sean aplicables. Por lo tanto, estos acuerdos no excluyen de su aplicación al comercio electrónico. Tanto el GATT como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) contienen elementos y disposiciones relevantes para el comercio electrónico. Asimismo, otras normas de la OMC aplican explícitamente a temas relacionados con el comercio digital, como por ejemplo el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), que regula los pagos electrónicos y la eliminación de aranceles de productos de tecnología de la información.

Sin embargo, el marco conceptual de estos acuerdos no es adecuado para abordar el comercio electrónico de una manera integral y sistematizada.² Como la mayoría de estas regulaciones fueron creadas antes del surgimiento mundial del comercio electrónico y no fueron diseñadas específicamente para tratar este tipo de comercio, presentan limitaciones con respecto a sus definiciones, clasificaciones, acceso a mercados, reglas para el flujo de datos transfronterizo, regulaciones relacionadas con el consumidor, regulaciones relacionadas con la seguridad y la facilitación del comercio.³

En razón de estas carencias de las regulaciones actuales de la OMC y la expansión del comercio electrónico transfronterizo, ha aumentado el interés por crear reglas para gobernar este tipo de comercio. La crisis de la pandemia del COVID-19 ha impulsado aún más la transformación digital y subrayado su importancia para mitigar la desaceleración económica, mantener el bienestar y dinamizar la recuperación.⁴ Según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), las ventas mundiales de comercio electrónico aumentaron a \$26,7 billones de dólares en 2019, un 4% más que en 2018, y se estima que la participación del comercio electrónico en el comercio minorista mundial creció de un 14% en 2019 a aproximadamente un 17% en 2020.⁵

¹ Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico, Consejo General 25 de setiembre de 1998 (WT/L/274).

² UNCTAD, “What is at Stake for Developing Countries in Trade Negotiations on E-commerce?”, 2021, p. 8.

³ Mark Wu, “Digital Trade-Related Provisions in Regional Trade Agreements: Existing Models and Lessons for the Multilateral Trade System”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre 2017, pp. 4-5.

⁴ OECD, “Leveraging Digital Trade to Fight the Consequences of COVID-19”, 7 July 2020, p. 3.

⁵ UNCTD, “COVID-19 and E-Commerce: A Global Review”, 2021.

CONTEXTO

Las discusiones sobre el comercio electrónico en la OMC no son nuevas. De hecho, desde 1998, comenzó a tratarse el tema con la proclamación de la Declaración sobre el Comercio Electrónico.⁶ Esta declaración acordó establecer un “programa de trabajo amplio para examinar todas las cuestiones relacionadas con el comercio electrónico mundial que afectan al comercio, incluidas las identificadas por los Miembros”. Desde entonces, se han tratado temas relacionados con el comercio electrónico bajo el Consejo General, comités y reuniones informales, pero con pocos resultados.

En el 2016, luego de la Décima Conferencia Ministerial en Nairobi, el tema del comercio electrónico resurgió con más fuerza a través de iniciativas de los grupos “Amigos del Comercio Electrónico para el Desarrollo” (FED, por sus siglas en inglés) (compuesto por Argentina, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Kazajistán, Kenia, México, Moldavia, Montenegro, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka y Uruguay) y MIKTA (compuesto por Australia, Corea del Sur, México, Indonesia, Turquía). Los grupos organizaron una serie de seminarios y discusiones para crear conciencia sobre la importancia del comercio electrónico como herramienta para estimular el crecimiento económico, reducir la brecha digital e impulsar el desarrollo.⁷

Luego, en la Undécima Conferencia Ministerial de Buenos Aires en el 2017, 71 Miembros de la OMC proclamaron la Declaración Conjunta sobre Comercio Electrónico para iniciar “trabajos exploratorios con miras a futuras negociaciones en la OMC sobre los aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio”. La declaración alentaba a otros Miembros a unirse y “a apoyar y potenciar los beneficios del comercio electrónico para las empresas y los consumidores de todo el mundo”.⁸

Como estaba previsto, se celebraron debates exploratorios en el marco de la Declaración Conjunta que

culminaron en el 2019 con la firma de una segunda declaración para iniciar las negociaciones.⁹ Los participantes declararon su objetivo de “alcanzar un resultado de alto nivel que se base en los Acuerdos y marcos de la OMC existentes, con la participación del mayor número posible de Miembros de la OMC”. Asimismo, notaron las “oportunidades y los desafíos únicos a los que se enfrentan los Miembros, incluidos los países en desarrollo y los [países menos adelantados] PMA, así como las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, en lo que respecta al comercio electrónico”. Al igual que en la primera declaración, los participantes alentaron a todos los Miembros de la OMC a unirse al proceso.

Las negociaciones bajo la Iniciativa Conjunta, también referida como JSI por sus siglas en inglés, iniciaron en 2019 bajo el liderazgo de tres coorganizadores (Australia, Japón y Singapur) y la participación de 84 miembros. Las negociaciones comenzaron con propuestas de texto, presentadas por los participantes, bajo seis ejes temáticos: (a) facilitar el comercio electrónico, (b) apertura y comercio electrónico, (c) confianza y comercio electrónico, (d) cuestiones transversales, (e) telecomunicaciones, y (f) acceso al mercado. Para discutir estos temas, se llevaron a cabo rondas de discusión lideradas por facilitadores de los países miembros.

Estas rondas de discusión se llevaron a cabo hasta febrero de 2020, cuando la pandemia del COVID-19 impidió continuar reuniones presenciales. Aun así, los coorganizadores mantuvieron las discusiones a través de reuniones y talleres virtuales hasta que fue posible reasumir reuniones grupales pequeñas y sesiones plenarias mensuales.¹⁰ El primer borrador consolidado de las negociaciones fue circulado en diciembre de 2020 y una segunda versión, con nuevos avances, fue circulada entre los participantes en setiembre de 2021. Aunque se han presentado propuestas para permitir el acceso del público a estos borradores, la mayoría de

⁶ *Declaración sobre el Comercio Electrónico Mundial*, adoptada el 20 de mayo de 1998 (WT/MIN(98)/DEC/2).

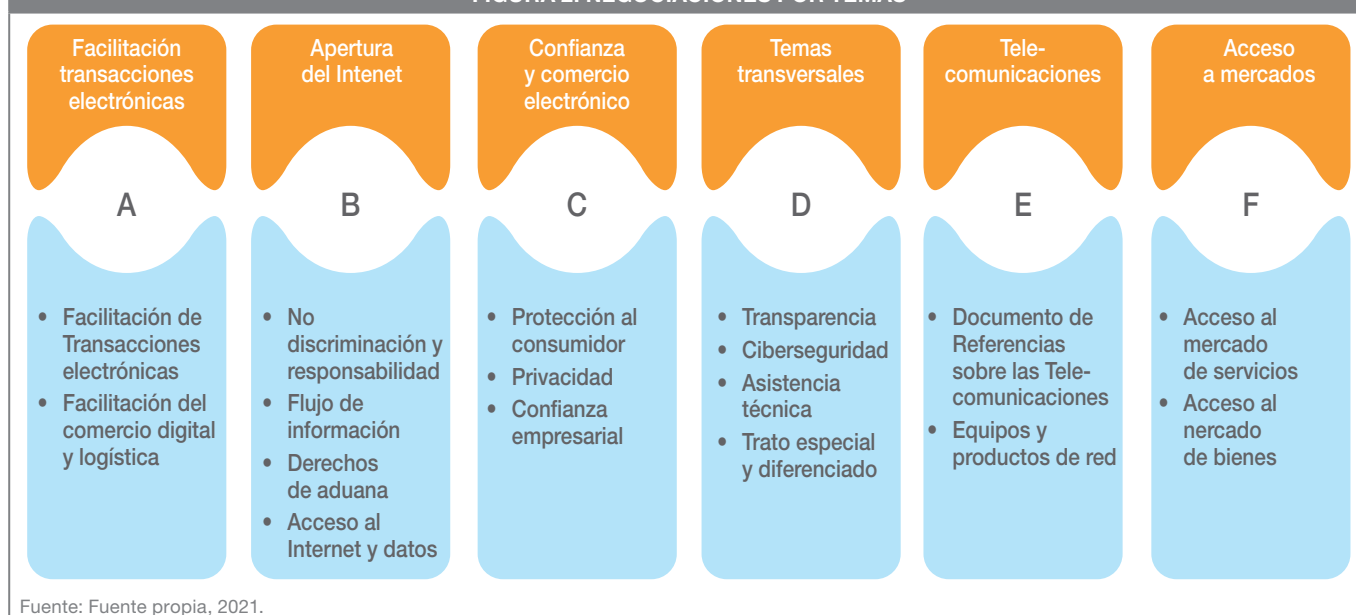
⁷ Amigos del Comercio Electrónico para el Desarrollo (FED), *Developing Countries Launch Roadmap for International Trade and Development Policy*, Comunicado de prensa, 25 de abril de 2017, disponible en: <https://www.ip-watch.org/weblog/wp-content/uploads/2017/04/Press-Release-FED-Ministerial-Meeting-25.04.17-002.pdf> (consultado el 24 de octubre de 2021); UNCTAD, *Friends of E-commerce for Development Launch Roadmap for International Trade and Development Policy*, 4 de mayo de 2017, disponible en: <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1477> (consultado el 24 de octubre de 2021).

⁸ *Declaración Conjunta sobre el Comercio Electrónico*, Undécima Conferencia Ministerial, Buenos Aires, 13 de diciembre de 2017 (WT/MIN(17)/60).

⁹ *Declaración Conjunta sobre el Comercio Electrónico*, 25 de enero de 2019 (WT/L/1056); OMC, *El Director General Azevêdo y los Ministros se reúnen en Davos y examinan los avances del comercio electrónico y posibles reformas*, 25 de enero de 2019, disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dgra_25jan19_s.htm (consultado el 24 de octubre de 2021).

¹⁰ Yasmin Ismail, “E-commerce Joint Statement Initiative Negotiations Among World Trade Organization Members: State of Play and the Impacts of COVID-19”, abril 2021, p. 9.

FIGURA 2: NEGOCIACIONES POR TEMAS



NEGOCIACIONES POR TEMAS

Las negociaciones giran en torno a seis temas: (A) facilitación de transacciones electrónicas; (B) apertura del Internet; (C) confianza y comercio; (D) temas transversales; (E) telecomunicaciones; y (F) acceso a mercados. Cada tema contiene diferentes sub-temas que han sido objeto de propuestas por los Miembros. Esta sección presentará el estado actual de las negociaciones, propuestas y posiciones principales.

A. Facilitación de transacciones electrónicas

Dentro del tema de la facilitación de transacciones electrónicas, se discuten dos subtemas: la facilitación de las transacciones electrónicas y la facilitación del comercio digital y la logística. Este grupo de temas ha avanzado positivamente en las negociaciones ya que los participantes comparten la importancia de establecer la infraestructura jurídica necesaria para facilitar el comercio digital en la práctica.

Facilitación de transacciones electrónicas

En estas negociaciones se discuten propuestas para regular el marco jurídico de las transacciones electrónicas, la autenticación electrónica, la firma electrónica, los contratos electrónicos, la facturación electrónica, y los servicios de pago electrónico.

Las disposiciones para regular los *contratos electrónicos y firmas electrónicas y autenticación* han sido finalizadas.¹⁴ Aunque el texto se mantiene confidencial, las propuestas presentadas concordaban en incluir disposiciones que garanticen que los contratos y firmas electrónicas reciban el mismo trato transfronterizo y la misma validez jurídica que su versión en papel.¹⁵

En cuanto al *marco jurídico de las transacciones electrónicas*, las propuestas buscan que los gobiernos adopten o mantengan marcos jurídicos nacionales que eviten imponer cargas reglamentarias innecesarias y que garanticen la no discriminación en los aspectos relacionados con el comercio electrónico.¹⁶ Este marco debería estar en conformidad con la Ley Modelo sobre

¹⁴ OMC, "Se mencionan nuevos progresos en las negociaciones sobre el comercio electrónico", 22 de julio de 2021, disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/jsec_22jul21_s.htm (consultado 24 de octubre de 2021).

¹⁵ Ver por ejemplo: Comunicación de Canadá a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico, 11 de junio de 2019 (INF/ECOM/34), Art. 7; Comunicación de Brasil a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico, 9 de julio de 2019 (INF/ECOM/27/Rev.1), pp. 2-3; Comunicación de Singapur a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico, 30 de abril de 2019 (INF/ECOM/25), p. 2.

¹⁶ Comunicación de Canadá (INF/ECOM/34), *supra* 16, Art. 4; Comunicación de Singapur (INF/ECOM/25), *supra* 16, p. 2; Ismail, *supra* 10, abril 2021, p. 12.

Comercio Electrónico de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).¹⁷

Facilitación de comercio digital y logística

En estas negociaciones se discuten propuestas para regular el comercio sin papel, la instauración de ventanillas únicas, la facturación electrónica, la publicación electrónica de la información relacionada con el comercio, los servicios de logística, y la mejora de la facilitación del comercio.

En cuanto al *comercio sin papel*, existe un posible traslape con las leyes modelo de la CNUDMI. Algunos Miembros, en particular los países de altos ingresos, han apoyado incluir disposiciones sobre este tema, pero otros han señalado ese traslape con la normativa existente, argumentando que ello hace que la inclusión no sea necesaria.¹⁸ En general, sin embargo, las propuestas buscan que las versiones electrónicas de los documentos utilizados en la administración del comercio sean considerados jurídicamente equivalentes a los documentos en papel.¹⁹ Se ha reportado que las negociaciones en esta área están cerca de finalizar.²⁰

En cuanto a la *facturación electrónica*, se reconoce la importancia de esta modalidad y se proponen disposiciones para trabajar en el reconocimiento mutuo de los sistemas y fomentar la interoperabilidad entre los sistemas de facturación de los Miembros. Igualmente se propone compartir mejores prácticas.²¹

En cuanto a la *publicación electrónica de la información relacionada con el comercio*, se discute si el tema debe abordarse en el marco de las conversaciones sobre el comercio electrónico o como parte del programa de facilitación del comercio de la OMC.²²

En cuanto a los *servicios de logística*, los Miembros reconocen la importancia de estos servicios para “el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo e incluso el desarrollo económico en general”. Los Miembros han incluido disposiciones de compromisos específicos para mejorar estos servicios.²³

B. Apertura del Internet

Dentro del tema de la apertura del Internet, se debaten cuatro subtemas: la no discriminación y la responsabilidad; el flujo de información; los derechos de aduana sobre las transmisiones electrónicas; y el acceso a internet y a los datos.

No discriminación y la responsabilidad

Estas negociaciones han abordado el tratamiento no discriminatorio de los productos digitales y la responsabilidad legal atribuible a los servicios informáticos interactivos.

En cuanto al *trato no discriminatorio de los productos digitales*, se propone aplicar el principio general de no discriminación a los productos digitales. Las propuestas establecen, basándose en la redacción del artículo III.4 del GATT, la obligación de que ninguna parte pueda otorgar un trato menos favorable a los productos digitales importados que el que se otorga a los productos digitales nacionales similares.²⁴

En cuanto a los *servicios informáticos interactivos*²⁵, las legislaciones nacionales de los Miembros difieren en su enfoque normativo, por lo que llegar a un acuerdo en esta área puede resultar complicado. Por ejemplo, el Tratado entre Estados Unidos – México – Canadá estipula que las partes no pueden imponer responsabilidad legal al proveedor de servicios informáticos

¹⁷ Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico (1996) con su nuevo artículo 5 bis aprobado en 1998.

¹⁸ Ismail, *supra* 10, p. 12; Comunicación de Australia a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico, 25 de marzo de 2019 (INF/ECOM/15), pp. 3-4.

¹⁹ Ver por ejemplo: Comunicación de Nueva Zelanda a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico, “Propuestas de texto: facilitación del comercio digital y logística”, 5 de julio de 2019 (INF/ECOM/36), Art. X; Comunicación de Brasil (INF/ECOM/27/Rev.1), *supra* 16, p. 4; Comunicación de Singapur (INF/ECOM/25), *supra* 16, p. 1.

²⁰ OMC, “Progresan las negociaciones sobre el comercio electrónico, con la vista puesta en una comunicación en la CM12”, 10 de noviembre de 2021, disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/ecom_10nov21_s.htm (consultado el 14 de noviembre de 2021).

²¹ Comunicación de Nueva Zelanda (INF/ECOM/36), *supra* 20, Art. X; Comunicación de Singapur (INF/ECOM/25), *supra* 16, p. 2.

²² OMC, “Se mencionan nuevos progresos en las negociaciones sobre el comercio electrónico”, *supra* 15.

²³ James Bacchus, “The Digital Decide: How to Agree on WTO Rules for Digital Trade”, Centre for International Governance Innovation, p. 20.

²⁴ Bacchus, *supra* 24, p. 20; Comunicación de Estados Unidos a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico, 12 de abril de 2018 (INF/ECOM/5), párr. 1.6.

²⁵ Un servicio informático interactivo es un servicio de información, sistema o proveedor de software de acceso que proporcione o permita acceso de computadora a un servidor de computadora, incluidos los servicios que brindan acceso a Internet. Por ejemplo, plataformas como Facebook y Twitter.

interactivos, a menos que éste haya participado en la creación de la información que causó el daño.²⁶ En otras palabras, los servicios informáticos interactivos no son legalmente responsables por los daños causados por información ajena que haya sido almacenada, procesada, transmitida, distribuida o puesta a disposición por su servicio. Este enfoque difiere del Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) el cual limita la responsabilidad a la infracción involuntaria de los derechos de propiedad intelectual.²⁷

Flujo de información

Se han discutido propuestas sobre los flujos de datos transfronterizos y la ubicación de las instalaciones informáticas.

Las propuestas sobre *flujo de datos transfronterizos* han sido temas complejos en las negociaciones.²⁸ Por un lado, algunos Miembros –como Canadá, la Unión Europea (UE), Estados Unidos y Singapur– han presentado propuestas para establecer normas que garanticen que tanto los consumidores como las empresas puedan trasladar datos a través de las fronteras sin enfrentar restricciones arbitrarias o discriminatorias.²⁹ En cuanto a la *localización de las instalaciones informáticas*, estos Miembros quieren garantizar que el flujo transfronterizo de datos no se vea restringido al exigir la localización de las instalaciones informáticas en un determinado territorio para su procesamiento o almacenamiento.³⁰

Por otro lado, otros Miembros –como Brasil, China, Indonesia y Rusia– han manifestado preocupaciones por la pérdida de creación de valor de la propiedad de los datos y las posibles limitaciones a cómo controlar casos de amenazas a la seguridad.³¹ Asimismo, no se espera que China asuma compromisos respecto a la localización de datos, ya que es claro su escepticismo respecto a medidas que podrían limitar su potestad para regular esta práctica con fines relacionados con la seguridad nacional.³² Sin embargo, su reciente petición de formar parte del CPTPP podría anunciar una mayor apertura en sus posiciones, ya que este acuerdo aborda el tema de una forma similar a las propuestas que buscan que los datos fluyan libremente sin restricciones.³³

Derechos de aduana sobre las transmisiones electrónicas

Desde 1998, en el contexto del Programa de Trabajo de la OMC sobre Comercio Electrónico, los Miembros acordaron una moratoria sobre los derechos de aduana para las transmisiones electrónicas, la cual se ha renovado sucesivamente en las Conferencias Ministeriales.³⁴ En 2018, India y Sudáfrica iniciaron discusiones cuestionando su renovación y, desde entonces, otros países en desarrollo han pedido que se estudie más a fondo su alcance y sus implicaciones en los ingresos públicos relacionados con el comercio de productos digitalizables.³⁵ En el contexto de la Iniciativa

²⁶ EE.UU.-Mexico-Canada (USMCA), Art. 19.17; Gary Clyde and Lu Zhiyao, “Global E-Commerce Talks Stumble on Data Privacy, and More”, Peterson Institute for International Economics Policy Brief, October 2019, p. 9.

²⁷ Ibid.

²⁸ OMC, “Se mencionan nuevos progresos en las negociaciones sobre el comercio electrónico”, *supra* 15.

²⁹ Comunicación de Estados Unidos (INF/ECOM/5), *supra* 25, párr. 2.1; Comunicación de Canadá (INF/ECOM/34), *supra* 16, Art. 12; Comunicación de Singapur (INF/ECOM/25), *supra* 16, p. 3.

³⁰ Comunicación de la Unión Europea a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico, 26 de abril de 2019 (INF/ECOM/22), párr. 2.7; Comunicación de Canadá (INF/ECOM/34), *supra* 16, Art. 13; Comunicación de Singapur (INF/ECOM/25), *supra* 16, p. 3.

³¹ Yasmin Ismail, “E-Commerce in the World Trade Organization: History and the Latest Developments in the Negotiations under the Joint Statement”, International Institute for Sustainable Development (IISD), enero 2020, p. 18; Clyde y Zhiyao, *supra* 27, p. 5.

³² Clyde y Zhiyao, *supra* 27, p. 5; Bacchus, *supra* 24, p. 27.

³³ Jeffrey J. Schott, “China’s CPTPP Bid Puts Biden on the Spot”, Peterson Institute for International Economics, 23 de setiembre de 2021, disponible en: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/chinas-cptpp-bid-puts-biden-spot> (consultado el 24 de octubre de 2021); Mireya Solis, “China Moves to Join the CPTPP, But Don’t Expect a Fast Pass”, Brookings Institute, 23 de setiembre de 2021; disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/09/23/china-moves-to-join-the-cptpp-but-dont-expect-a-fast-pass/> (consultado el 24 de octubre de 2021); Stephen Olso, “The Conventional Wisdom on China and the CPTPP is Wrong”, Hinrich Foundation, 25 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/ftas/china-and-cptpp/> (consultado el 24 de octubre de 2021).

³⁴ Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico, Consejo General 25 de setiembre de 1998 (WT/L/274).

³⁵ Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico, Reporte del Presidente, 17 de diciembre de 2018 (WT/GC/W/756), párr. 1.5. Ver también: Minutas del Consejo General del 9-10 de diciembre de 2019, 24 de febrero de 2020 (WT/GC/M/181), párr. 8.35-8.43, 8.58-8.65; Comunicación de India y Sudáfrica al Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico, *La Moratoria Relativa al Comercio Electrónico: Alcance y Repercusiones*, 11 de marzo de 2020 (WT/GC/W/798); Comunicación de India y Sudáfrica al Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico, *La Moratoria Relativa al Comercio Electrónico y sus Consecuencias para los Países en Desarrollo*, 4 de junio de 2019 (WT/GC/W/774); Comunicación de India y Sudáfrica al Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico, *Moratoria sobre la Imposición de Derechos de Aduana a las Transmisiones Electrónicas: Necesidad de Replantear la Cuestión*, 13 de julio de 2018 (WT/GC/W/747).

Conjunta, la mayoría de los Miembros están de acuerdo en su renovación y en incorporar una medida que haga permanente la práctica de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas.³⁶

Acceso al Internet y a los datos

En cuanto al *acceso al Internet*, todas las propuestas, en su nivel más básico, reconocen las ventajas de que los proveedores de servicios brinden un acceso no discriminatorio al Internet. Por otro lado, las propuestas más ambiciosas exigen que los Miembros adopten medidas que garanticen este acceso.³⁷ Se ha reportado que las negociaciones en esta área están cerca de finalizar.³⁸

En cuanto a los *datos gubernamentales abiertos*, el artículo que regula este tema se ha reportado como finalizado. El artículo “alienta a los Miembros a ampliar la cobertura de los datos gubernamentales que se ponen a disposición para su acceso público y utilización”.³⁹ Además, se “exige a los Miembros que procuren, en la medida de lo posible, velar por que los datos gubernamentales que decidan poner a disposición del público por medios digitales cumplan determinadas características, y evitar imponer determinadas condiciones respecto de esos datos”.⁴⁰

C. Confianza y comercio electrónico

Dentro del tema de la confianza y el comercio electrónico, se debaten tres subtemas: la protección del consumidor, la privacidad y la confianza empresarial.

Protección al consumidor

Las negociaciones sobre la protección del consumidor tratan sobre la protección del consumidor en línea

y los mensajes electrónicos comerciales no solicitados o “spam”.

En cuanto a la *protección del consumidor en línea*, se ha reportado que el artículo está finalizado. El artículo dispone que “los Miembros deben adoptar o mantener medidas que eviten actividades comerciales que puedan inducir a error, fraudulentas y engañosas que causen o amenacen causar daño a los consumidores que participan en el comercio electrónico”.⁴¹ Los Miembros “deben hacer lo posible por adoptar o mantener medidas encaminadas a garantizar que los proveedores traten de manera justa y honesta a los consumidores, proporcionen información completa y precisa sobre los bienes y servicios, y velen por la seguridad de las mercancías y, en su caso, de los servicios durante su uso normal o razonablemente previsible”.⁴² El artículo también establece que los “Miembros deben promover mecanismos de reparación y de reclamación a disposición de los consumidores”.⁴³

Con respecto a los *mensajes comerciales no solicitados o “spam”*, los Miembros también finalizaron este artículo que tiene como fin proteger a los consumidores de este tipo de mensajes.⁴⁴ Este fue el primer tema en el cual se logró un consenso sobre el texto propuesto y representa el primer logro de las negociaciones.⁴⁵

Privacidad

Las negociaciones sobre privacidad tratan sobre la protección de la información personal y han sido complejas. Los Miembros comparten la importancia de proteger la información personal para potenciar el comercio digital, ya que todas las propuestas presentadas contienen aspectos que implican la adopción o el mantenimiento de marcos legales para proteger esta información.⁴⁶ Sin embargo, los diferentes enfoques

³⁶ Ver por ejemplo: Comunicación de Canadá (INF/ECOM/34), *supra* 16, Art. 5; Comunicación de Brasil (INF/ECOM/27/Rev.1), *supra* 16, p. 3; Comunicación de Singapur (INF/ECOM/25), *supra* 16, p. 2.

³⁷ Ismail, *supra* 10, p. 13.

³⁸ OMC, “Progresan las negociaciones sobre el comercio electrónico, con la vista puesta en una comunicación en la CM12”, *supra* 21.

³⁹ OMC, “Conversaciones sobre el comercio electrónico: se pulen dos artículos fundamentales y se examinan cuestiones de desarrollo”, 13 de setiembre de 2021, disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/jsec_12sep21_s.htm (consultado el 24 de octubre de 2021).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Ver por ejemplo: Comunicación de Canadá (INF/ECOM/34), *supra* 16, Art. 11; Comunicación de Singapur (INF/ECOM/25), *supra* 16, p. 4; Comunicación de Brasil (INF/ECOM/27/Rev.1), *supra* 16, p. 3.

⁴⁵ OMC, “Se mencionan nuevos progresos en las negociaciones sobre el comercio electrónico”, *supra* 15; Bacchus, *supra* 24, p. 21.

⁴⁶ Ismail, *supra* 10, p. 18. Ver por ejemplo: Comunicación de Canadá a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico, “Propuesta de texto adicional - Protección de la información personal”, 19 de octubre de 2020 (INF/ECOM/58); Comunicación de Canadá (INF/ECOM/34), *supra* 16, Art. 10; Comunicación de Brasil (INF/ECOM/27/Rev.1), *supra* 16, p. 5; Comunicación de Singapur (INF/ECOM/25), *supra* 16, p. 4.

nacionales normativos de China, la UE y Estados Unidos complican un eventual consenso. La UE y Estados Unidos están a favor de la libre circulación de datos a través de las fronteras, pero difieren en su enfoque para proteger la privacidad personal. Por su parte, China busca normas digitales que permitan a los gobiernos restringir los flujos de datos basándose en su noción de “soberanía digital”.⁴⁷

Confianza empresarial

Dentro del subtema de la confianza empresarial, las negociaciones sobre el *código fuente*⁴⁸ han sido complejas. Las propuestas, basadas en su mayoría en el CPTPP, se centran en la prohibición de que una parte imponga la transferencia o acceso al código fuente de los programas informáticos como condición para operar en su territorio.⁴⁹ Los negociadores están discutiendo el alcance preciso de la definición de código fuente, las excepciones a las obligaciones y los procedimientos necesarios.⁵⁰ Por ejemplo, una propuesta amplía la protección a los algoritmos expresados en el código fuente.⁵¹

La UE y Estados Unidos comparten la idea de proteger el código fuente, pero discrepan sobre las excepciones a la medida. Estados Unidos propone excepciones para cumplir con las decisiones reglamentarias sin que el propietario pierda la condición de secreto comercial de su software.⁵² La UE propone que se permita la divulgación forzosa del código fuente en caso de violación de la legislación sobre competencia, protección de los derechos de propiedad intelectual o problemas de seguridad.⁵³ Además, no se espera que China asuma compromisos en este ámbito, ya que en el pasado ha

exigido el acceso al código fuente basándose en justificaciones de seguridad nacional.⁵⁴ Sin embargo, su recién solicitud de adhesión al CPTPP podría sugerir una apertura en su posición.

D. Temas transversales

Entre los temas transversales, se discuten: la transparencia, la ciberseguridad, la asistencia técnica, y el trato especial y diferenciado.

Transparencia

Las disposiciones sobre transparencia implican establecer la obligación de poner a disposición del público las leyes y reglamentos relativos al comercio electrónico.⁵⁵ Este tema no debería ser controversial, pero los negociadores han señalado las posibles duplicaciones con las normas existentes de la OMC. Las obligaciones de transparencia de todas las medidas relacionadas con el comercio digital pueden ser ya exigidas por el artículo X del GATT y el artículo III del AGCS.⁵⁶ Las negociaciones sobre este tema están casi finalizadas. Se reporta que un texto sobre transparencia se ha “aparcado” a “reserva del alcance final y la estructura jurídica del resultado negociado”.⁵⁷

Ciberseguridad

Las posturas siguen divididas en este tema. Los debates se centran en si los Miembros deben adoptar un enfoque voluntario basado en el riesgo para gestionar las amenazas a la ciberseguridad o si deben tratar de establecer disposiciones más prescriptivas al abordar la cuestión como parte de un futuro acuerdo.⁵⁸ Varias

⁴⁷ Bacchus, *supra* 24, p. 31

⁴⁸ El código fuente es una colección de código o instrucciones digitales escritas en lenguaje de programación para especificar las acciones que debe realizar una computadora.

⁴⁹ Comunicación de Canadá (INF/ECOM/34), *supra* 16, Art. 14; Comunicación de Singapur (INF/ECOM/25), *supra* 16, p. 3; Comunicación de la UE (INF/ECOM/22), *supra* 31, párr. 2.6. Ver también, Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), Artículo 14.7; Bacchus, *supra* 24, p. 30.

⁵⁰ Ismail, *supra* 10, p. 15.

⁵¹ Bacchus, *supra* 24, p. 30.

⁵² Clyde y Zhiyao, *supra* 27, p. 6.

⁵³ Comunicación de la UE (INF/ECOM/22), *supra* 31, párr. 2.6.

⁵⁴ Theodore H. Moran, “Should US Tech Companies Share Their ‘Source Code’ with China?”, Peterson Institute for International Economics, 28 de octubre de 2015, disponible en: <https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/should-us-tech-companies-share-their-source-code-china> (consultado el 16 de setiembre de 2021).

⁵⁵ Comunicación de China a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico, 23 de abril de 2019 (INF/ECOM/19), párr. 3.12; Comunicación de Canadá (INF/ECOM/34), *supra* 16, Art. 15.

⁵⁶ Bacchus, *supra* 24, p. 20.

⁵⁷ OMC, “Conversaciones sobre el comercio electrónico: se pulen dos artículos fundamentales y se examinan cuestiones de desarrollo”, *supra* 40.

⁵⁸ OMC, “Se mencionan nuevos progresos en las negociaciones sobre el comercio electrónico”, *supra* 15.

de las propuestas contemplan la asistencia técnica y mecanismos de cooperación para contrarrestar amenazas.⁵⁹ Los Estados Unidos y el Reino Unido proponen emplear mecanismos basados en riesgo en lugar de mecanismos normativos para contrarrestar amenazas.⁶⁰ China aboga por que los Miembros “respeten la soberanía del Internet, intercambien mejores prácticas, mejoren la seguridad del comercio electrónico, profundicen la cooperación y salvaguarden la ciberseguridad”.⁶¹

Asistencia técnica

China e Indonesia presentaron propuestas relacionadas con la asistencia técnica necesaria para los países en desarrollo y los PMA.⁶² Côte d’Ivoire también presentó una propuesta sobre asistencia técnica para los países en desarrollo y los PMA.⁶³ Las propuestas han incluido la promoción de la investigación, la formación y la comunicación; la creación de un programa de comercio electrónico para el desarrollo; la prestación de asistencia técnica a través de la Secretaría de la OMC; el establecimiento de un foro de coordinación interinstitucional; y la creación de un fondo para apoyar la integración a la economía digital.⁶⁴ Además, Brasil, China y Chile, Colombia, México y Perú presentaron propuestas para apoyar a las MIPYMES.⁶⁵

Trato especial y diferenciado

Un tema complejo que se ha abordado en las discusiones sobre la arquitectura jurídica es si se aplicará un trato especial y diferenciado. Los Miembros están debatiendo si debe aplicarse en el posible acuerdo y, en caso afirmativo, a quién se aplicaría y cómo. Estados Unidos ha declarado en varias ocasiones que busca un “acuerdo ambicioso y de alto nivel que sea

ejecutable y tenga las mismas obligaciones para todos los participantes”, con lo cual estaría descartando esta posibilidad.⁶⁶ Por otro lado, China ha abogado por un “nivel razonable de ambición con plena consideración del derecho de los Miembros a regular, lograr un equilibrio entre el avance tecnológico, el desarrollo empresarial y los objetivos legítimos de política pública de los Miembros, como la soberanía de Internet, la seguridad de los datos, la protección de la privacidad, etc., y llegar a un resultado equilibrado y pragmático que refleje los intereses de todos los Miembros a través de consultas igualitarias”.⁶⁷

Una opción para aplicar el trato especial y diferenciado podría basarse en una estructura inspirada en el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC). En este escenario, los países en desarrollo asumirían obligaciones en materia de comercio digital condicionadas a la prestación de asistencia financiera y técnica por parte de los países desarrollados.⁶⁸ Los compromisos modulares también podrían ser una opción para permitir a los países en desarrollo asumir gradualmente un mayor nivel de compromisos en plazos diferenciados.⁶⁹

E. Telecomunicaciones

En el ámbito de las telecomunicaciones, se discuten dos subtemas: el Documento de Referencia sobre Servicios de Telecomunicaciones y los equipos y productos de red.

El Documento de Referencia sobre las Telecomunicaciones

Los debates giran en torno a la actualización del Documento de Referencia sobre Telecomunicaciones.⁷⁰ La UE propone mejorar la competitividad, aumentar

⁵⁹ Bacchus, *supra* 24, p. 20.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Comunicación de China (INF/ECOM/19), *supra* 56, párr. 3.11.

⁶² Ismail, *supra* 10, p. 15.

⁶³ OMC, “Se mencionan nuevos progresos en las negociaciones sobre el comercio electrónico”, *supra* 15.

⁶⁴ UNCTAD 2021, *supra* 2, p. 26.

⁶⁵ Ismail, *supra* 10, pp. 14-15.

⁶⁶ Declaración de EE.UU. en la reunión de la Iniciativa de Declaración sobre Comercio Electrónico, disponible en: <https://geneva.usmission.gov/2019/03/06/u-s-statement-at-the-meeting-of-the-wto-joint-statement-initiative-on-e-commerce/> (consultado el 24 de octubre de 2021).

⁶⁷ Comunicación de China (INF/ECOM/19), *supra* 56, párr. 2.4.

⁶⁸ Bacchus, *supra* 24, p. 23.

⁶⁹ UNCTAD 2021, *supra* 2.

⁷⁰ El Documento de Referencia contiene una serie de principios de reglamentación jurídicamente vinculantes para los Miembros que se han comprometido a cumplirlos, adjuntando la totalidad o parte del documento a sus Listas de compromisos. Ver: OMC, Servicios de Telecomunicaciones, disponible en: <https://>

la previsibilidad normativa y mejorar las condiciones de acceso al mercado.⁷¹ Recientemente, la UE y otros miembros europeos presentaron una propuesta de texto conjunto que aborda las siguientes disciplinas: definiciones; salvaguardias de la competencia; interconexión; servicio universal; concesión de licencias y autorizaciones; autoridad reguladora de las telecomunicaciones; asignación y uso de recursos escasos; instalaciones esenciales; y resolución de conflictos.⁷²

Equipos y productos de red

China presentó una propuesta para que los Miembros no puedan excluir o limitar el suministro de equipos a menos que se base en una investigación realizada de acuerdo con objetivos legítimos de orden público.⁷³ Esta propuesta parece responder a las restricciones impuestas a Huawei, empresa china de telecomunicaciones, por Estados Unidos.⁷⁴

F. Acceso a mercados

En cuanto al acceso al mercado, se discuten tres subtemas: el acceso al mercado de servicios; la entrada y estancia temporal del personal relacionado con el comercio electrónico; y el acceso al mercado de bienes. En lo que respecta al acceso al mercado de servicios, los debates se refieren a los compromisos ya existentes en el marco del AGCS.⁷⁵ En cuanto al acceso al mercado de bienes, se ha propuesto incluir una disposición dando un plazo a los Miembros para adherirse al ATI y concluir todos los procedimientos para modificar o rectificar su lista de concesiones.⁷⁶

EXPECTATIVAS Y REALIDADES

Desde el inicio de las negociaciones el objetivo ha sido poder llegar a un texto de acuerdo limpio para la CM12. Sin embargo, la pandemia del COVID-19 afectó el progreso de las negociaciones. Se estaba trabajando con el objetivo de tener un “paquete de 10 a 12 artículos acordados” para la CM12 en noviembre de 2021 pero ésta fue cancelada por motivo de la pandemia.⁷⁷

En palabras del Embajador George Mina de Australia, coorganizador, la CM12 “no sólo es una oportunidad para dar un impulso a las negociaciones, sino que es una oportunidad para que el grupo presente lo que está haciendo al mundo [] y se nos considerará una parte importante de la función normativa de la OMC.”⁷⁸

Hasta el momento, se ha logrado tener consenso en algunos de los temas en discusión, pero se mantienen discrepancias relevantes en los temas más complejos que todavía están sobre la mesa (Cuadro 1). Los temas complejos lo son por diferentes motivos, por ejemplo, cuando los Miembros difieren en cómo abordan el tema en sus propias legislaciones internas (como en las discusiones sobre privacidad), cuando existen choques entre eventuales excepciones a las obligaciones del acuerdo (como en el tema de la ciberseguridad), cuando se trata temas técnicamente complicados (como las discusiones sobre localización de datos y código fuente), y cuando existen diferencias en cuanto al nivel de ambición del potencial acuerdo (por ejemplo lo relacionado con el tema de la arquitectura jurídica del acuerdo).

www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/telecom_s/telecom_s.htm (consultado el 24 de octubre de 2021).

⁷¹ Comunicación de la UE a la Iniciativa de Declaración sobre Comercio Electrónico, “Propuesta de la UE sobre las disciplinas y compromisos de la OMC relativos al comercio electrónico: Revisión de las disciplinas relativas a los servicios de telecomunicaciones”, 15 de octubre de 2019 (INF/ECOM/43).

⁷² Comunicación de la UE, Noruega, Ucrania y el Reino Unido a la Iniciativa de Declaración sobre Comercio Electrónico, 14 de abril de 2021 (INF/ECOM/64).

⁷³ Inside US Trade, “China Proposes New Language on ICT Equipment in WTO E-Commerce Talks”, 25 de setiembre de 2019, disponible en: <https://insidetrade.com/daily-news/china-proposes-new-language-ict-equipment-wto-e-commerce-talks> (consultado el 24 de octubre de 2021); Rachel F. Fefer, “Internet Regimes and WTO E-Commerce Negotiations”, Congressional Research Service, 28 de enero de 2020, p. 20.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ismail, *supra* 10, p. 13.

⁷⁶ Comunicación de Canadá y la UE, “Propuesta conjunta sobre el Acuerdo sobre Tecnología de la Información y su ampliación”, 15 de marzo de 2021 (INF/ECOM/63).

⁷⁷ OMC, “Negociaciones sobre el comercio electrónico: los coorganizadores instan a los Miembros a redoblar esfuerzos de cara a la CM12”, 13 de octubre de 2021, *supra* 14.

⁷⁸ Ibid.

CUADRO 1: ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

Temas reportados como finalizados	Temas reportados como complejos
<ul style="list-style-type: none"> • Protección al consumidor • Contratos electrónicos • Firma electrónica y autenticación • Datos gubernamentales abiertos • Spam • Transparencia* 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciberseguridad • Flujo de datos • Localización de datos • Código fuente • Arquitectura legal • Privacidad
<p>*Texto “aparcado” a reserva del alcance final y la estructura jurídica del resultado negociado.</p> <p>Fuente propia, (basado en los reportes de los co-organizadores y noticias de la OMC), 2021.</p>	

Los temas que se han reportado como finalizados tienen en común que son temas que ya han sido regulados internamente en muchos países y, en algunos casos, desde hace décadas. Esto ha hecho que sea más sencillo llegar a un consenso entre los participantes, ya que es más fácil apreciar la importancia de atenuar la fragmentación de reglas ya existentes y bien conocidas. Además, porque se trata de temas en los que fácilmente se percibe la necesidad y conveniencia de alcanzar una compatibilidad internacional con el fin de enfrentar mejor las realidades del comercio transfronterizo. Por ejemplo, es claro que es indispensable tener reglas uniformes para asegurar la validez de los contratos y firmas electrónicas. También es claro que los consumidores deben tener algún grado de protección contra el envío de mensajes comerciales masivos (spam). Por el contrario, los temas de más reciente data y que no han sido tan explorados por los gobiernos resultan más complejos de manejar y es más difícil lograr compromisos muy profundos respecto de ellos.

Para intentar llegar a un acuerdo, se ha sugerido la opción de adoptar un formato modular, donde se cubran ahora los temas más “sencillos” y se deje abierta la puerta para ir agregando regulaciones sobre los temas más “complejos” en un futuro. De esta manera, los participantes tendrían al inicio un marco común de regulaciones sobre ciertos temas que ya representan de por sí mejores prácticas internacionales y que tendrían un impacto positivo, aunque limitado, para impulsar

el comercio digital. Al mismo tiempo, quedaría habilitado un espacio idóneo para continuar las discusiones de los temas más complejos, pudiendo agregarse los compromisos que se vayan adquiriendo más adelante, sin sacrificar los resultados tempranos de los temas “sencillos”.

La importancia de alcanzar un marco global que gobierne el comercio digital a nivel multilateral no debe menospreciarse. Desde hace años, los acuerdos de libre comercio han venido tratando estos temas y es común que los acuerdos recientes contemplen un capítulo sobre comercio digital, incluyendo los acuerdos “mega-regionales” como el CPTPP. También hay otros acuerdos que lidian específica y exclusivamente sobre comercio digital (como el Acuerdo de Asociación para la Economía Digital (DEPA) entre Chile, Nueva Zelanda y Singapur), así como iniciativas regionales que pretenden llegar a cubrir este tema, como por ejemplo en la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN). Esto ha ido fragmentando la regulación del comercio digital y excluyendo a muchos de los Miembros de la OMC de las negociaciones y de las ventajas que ofrece tener un conjunto de normas pres-tablecidas que lo regulen y promuevan su desarrollo.

Por ello, si las negociaciones no llegan a un resultado exitoso, bien podría suceder que solo los países suscriptores de estos acuerdos bilaterales o regionales tengan la ventaja de contar con un marco común para el comercio digital, mientras que los otros países, que son en su mayoría países en desarrollo, queden fuera de estas regulaciones y que luego deban convivir y someterse a reglas en las que no participaron en su desarrollo o, peor aún, que no logren aprovechar los beneficios del crecimiento extraordinario de este comercio.

No obstante, lo anterior, las posibilidades de alcanzar un acuerdo comprensivo sobre la materia en el corto plazo parecen cada vez más difíciles. Ha habido pasos positivos y sin duda habrá que celebrar los avances que lleguen a alcanzarse, pero todo parece indicar que quedará todavía mucho trecho por recorrer en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

- Amigos del Comercio Electrónico para el Desarrollo (FED). (2017). *Developing Countries Launch Roadmap for International Trade and Development Policy*. Recuperado de: <https://www.ip-watch.org/weblog/wp-content/uploads/2017/04/Press-Release-FED-Ministerial-Meeting-25.04.17-002.pdf> (consultado el 24 de octubre de 2021).
- Bacchus J. (s.f.). *The Digital Decide: How to Agree on WTO Rules for Digital Trade*. *Centre for International Governance Innovation*.
- Clyde G and Zhiyao L. (2019). *Global E-Commerce Talks Stumble on Data Privacy, and More*. *Peterson Institute for International Economics Policy Brief*.
- Comunicación de Nueva Zelanda, Canadá y Ucrania a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico. (2020). *Transparencia en las negociaciones de la OMC y aplicación a la negociación correspondiente a la iniciativa relativa a la Declaración Conjunta sobre el Comercio Electrónico*. (INF/ECOM/42/Rev.2).
- Comunicación de la UE, Noruega, Ucrania y el Reino Unido a la Iniciativa de Declaración sobre Comercio Electrónico. (2021). (INF/ECOM/64).
- Comunicación de Canadá y la UE. (2021). *Propuesta conjunta sobre el Acuerdo sobre Tecnología de la Información y su ampliación*. (INF/ECOM/63).
- Comunicación de Canadá a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico. (2020). *Propuesta de texto adicional - Protección de la información personal*. (INF/ECOM/58).
- Comunicación de la UE a la Iniciativa de Declaración sobre Comercio Electrónico. (2019). *Propuesta de la UE sobre las disciplinas y compromisos de la OMC relativos al comercio electrónico: Revisión de las disciplinas relativas a los servicios de telecomunicaciones*. (INF/ECOM/43).
- Comunicación de Nueva Zelanda a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico. (2019). *Propuestas de texto: facilitación del comercio digital y logística*. (INF/ECOM/36).
- Comunicación de Canadá a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico. (2019). (INF/ECOM/34).
- Comunicación de Brasil a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico. (2019). (INF/ECOM/27/Rev.1).
- Comunicación de Singapur a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico. (2019). (INF/ECOM/25).
- Comunicación de la Unión Europea a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico. (2019). (INF/ECOM/22).
- Comunicación de China a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico. (2019) (INF/ECOM/19).
- Comunicación de Australia a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico. (2019). (INF/ECOM/15).
- Comunicación de Estados Unidos a la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico. (2018). (INF/ECOM/5).
- Comunicación de India y Sudáfrica al Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico. (2020). *La Moratoria Relativa al Comercio Electrónico: Alcance y Repercusiones*. (WT/GC/W/798).
- Comunicación de India y Sudáfrica al Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico. (2019). *La Moratoria Relativa al Comercio Electrónico y sus Consecuencias para los Países en Desarrollo*. (WT/GC/W/774).
- Comunicación de India y Sudáfrica al Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico. (2018). *Moratoria sobre la Imposición de Derechos de Aduana a las Transmisiones Electrónicas: Necesidad de Replantear la Cuestión*. (WT/GC/W/747).
- Declaración Conjunta sobre la Iniciativa de Comercio Electrónico. (2020). *Actualización de los Co-Organizadores*. Recuperado de: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ecom_14dec20_e.pdf (consultado el 24 de octubre de 2021).
- Declaración Conjunta sobre el Comercio Electrónico*, 25 de enero de 2019 (WT/L/1056).
- Declaración Conjunta sobre el Comercio Electrónico*, Undécima Conferencia Ministerial, Buenos Aires, 13 de diciembre de 2017 (WT/MIN(17)/60).
- Declaración sobre el Comercio Electrónico Mundial*, adoptada el 20 de mayo de 1998 (WT/MIN(98)/DEC/2).
- Declaración de EE.UU. en la reunión de la Iniciativa de Declaración sobre Comercio Electrónico (2019). Recuperado de: <https://geneva.usmission.gov/2019/03/06/u-s-statement-at-the-meeting-of-the-wto-joint-statement-initiative-on-e-commerce/> (consultado el 24 de octubre de 2021).
- Fefer R. (2020). *Internet Regimes and WTO E-Commerce Negotiations*. *Congressional Research Service*.

- Inside US Trade. (2019). China Proposes New Language on ICT Equipment in WTO E-Commerce Talks. Disponible en: <https://insidetrade.com/daily-news/china-proposes-new-language-ict-equipment-wto-e-commerce-talks> (consultado el 24 de octubre de 2021).
- Ismail Y. (2021) E-commerce Joint Statement Initiative Negotiations Among World Trade Organization Members: State of Play and the Impacts of COVID-19.
- Ismail Y. (2020). E-Commerce in the World Trade Organization: History and the Latest Developments in the Negotiations under the Joint Statement. International Institute for Sustainable Development (IISD).
- Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico (1996) con su nuevo artículo 5 bis aprobado en 1998.
- Minutas del Consejo General del 9-10 de diciembre de 2019, 24 de febrero de 2020 (WT/GC/M/181).
- Moran T. (2015). Should US Tech Companies Share Their 'Source Code' with China?, *Peterson Institute for International Economics*. Disponible en: <https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/should-us-tech-companies-share-their-source-code-china> (consultado el 16 de setiembre de 2021).
- OECD (2020). Leveraging Digital Trade to Fight the Consequences of COVID-19.
- OMC. (2021). Progresan las negociaciones sobre el comercio electrónico, con la vista puesta en una comunicación en la CM12. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/ecom_10nov21_s.htm (consultado el 14 de noviembre de 2021).
- OMC. (2021). Negociaciones sobre el comercio electrónico: los coorganizadores instan a los Miembros a redoblar esfuerzos de cara a la CM12. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/ecom_18oct21_s.htm (consultado el 24 de octubre de 2021).
- OMC. (2021). Conversaciones sobre el comercio electrónico: se pulen dos artículos fundamentales y se examinan cuestiones de desarrollo. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/jsec_12sep21_s.htm (consultado el 24 de octubre de 2021).
- OMC. (2021). Se mencionan nuevos progresos en las negociaciones sobre el comercio electrónico. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/jsec_22jul21_s.htm (consultado 24 de octubre de 2021).
- OMC. (2019). El Director General Azevêdo y los Ministros se reúnen en Davos y examinan los avances del comercio electrónico y posibles reformas. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dgra_25jan19_s.htm (consultado el 24 de octubre de 2021).
- Olso S. (2021). The Conventional Wisdom on China and the CPTPP is Wrong. Hinrich Foundation. Recuperado de: <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/ftas/china-and-cptpp/> (consultado el 24 de octubre de 2021).
- Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico*, Consejo General 25 de setiembre de 1998 (WT/L/274).
- Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico*, Reporte del Presidente, 17 de diciembre de 2018 (WT/GC/W/756).
- Schott J. (2021). China's CPTPP Bid Puts Biden on the Spot. Peterson Institute for International Economics. Recuperado de: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/chinas-cptpp-bid-puts-biden-spot> (consultado el 24 de octubre de 2021).
- Solis M. (2021). China Moves to Join the CPTPP, But Don't Expect a Fast Pass. Brookings Institute. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/09/23/china-moves-to-join-the-cptpp-but-dont-expect-a-fast-pass/> (consultado el 24 de octubre de 2021).
- UNCTD. (2021). COVID-19 and E-Commerce: A Global Review.
- UNCTAD. (2021). What is at Stake for Developing Countries in Trade Negotiations on E-commerce?
- UNCTAD, *Friends of E-commerce for Development Launch Roadmap for International Trade and Development Policy*. (2017). Recuperado de: <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1477> (consultado el 24 de octubre de 2021).
- Wu M. (2007). Digital Trade-Related Provisions in Regional Trade Agreements: Existing Models and Lessons for the Multilateral Trade System. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



CHINA Y COSTA RICA HACIA UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Sergio Rivero Soto
Camila Lesizza Orihuela

RESUMEN

En la última década, las relaciones económicas entre China y Costa Rica se han profundizado; no obstante, a diferencia de otros países latinoamericanos, se caracterizan también por ser pragmáticas y complementarias. Además, rápidamente el relacionamiento entre ambos países se ha densificado hacia un mayor intercambio político que decantó en el anuncio de una Asociación Estratégica en 2015. Actualmente, tanto Costa Rica como China tienen ambiciosas metas de descarbonización y un genuino interés en la conservación de la biodiversidad, siendo líderes internacionales en el combate contra el cambio climático. Por ende, se vuelve relevante concretar una agenda de relacionamiento estratégico multinivel entre ambas naciones, que permita maximizar los recursos disponibles y canalizar financiamiento público y privado para la consecución de sus objetivos ambientales. Esto pasa por articular esfuerzos en negociaciones internacionales, fortalecer las relaciones comerciales con enfoque de sostenibilidad e incluir actores locales a través de la cooperación descentralizada para fortalecer la resiliencia al cambio climático de los territorios.

Palabra clave: República Popular China, Costa Rica, comercio internacional, cooperación, inversión, desarrollo sostenible, cambio climático.

ABSTRACT

In the last decade, economic relations between China and Costa Rica have deepened, however, unlike other Latin American countries, its relationship is pragmatic and complementary. In addition, the relationship between the two countries has rapidly deepened towards a greater political exchange that led to a Strategic Association in 2015. Currently, Costa Rica and China have ambitious decarbonization goals and a genuine interest in the conservation of biodiversity, being both international leaders in the fight against climate change. Therefore, a multi-level strategic relationship agenda between both nations, can help maximize available resources and channel public and private financing to achieve their environmental objectives. This involves articulating efforts in international negotiations, strengthening trade relations with a sustainability approach, and including local actors through decentralized cooperation to strengthen the resilience to climate change of the territories.

Key words: People's Republic of China, Costa Rica, international trade, cooperation, investment, sustainable development, climate change.

Sergio Rivero Soto es Director de la Cátedra China Contemporánea de la Secretaría General de la FLACSO. Candidato a Doctor en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del ICAP. Máster en Comercio y Mercados Internacionales por LEAD University y Máster en Economía por la Universidad Renmin de China. srivero@flacso.org. Camila Lesizza Orihuela es Bachiller en Relaciones Internacionales por la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT).

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de la República Popular China por parte de Costa Rica en 2007 supone un hito histórico en su política exterior, convirtiéndose en el primer país centroamericano en abandonar el alineamiento regional respecto al apoyo a Taiwán.

Señala Casas (2009) que, con la intención de profundizar la integración de Costa Rica en la economía mundial y mejorar su posición internacional, el entonces presidente Arias Sánchez afirmó que la decisión no fue por los beneficios económicos a corto plazo ni por cambios de ideología, sino más bien una decisión racional de política exterior.

Desde entonces, Costa Rica y China han firmado numerosos convenios y acuerdos, incluyendo un Tratado de Libre Comercio en 2011, hasta alcanzar, en 2015, el nivel de Asociación Estratégica de la igualdad, la confianza mutua, la cooperación y el ganar-ganar.

Si bien las relaciones comerciales han estado marcadas por el pragmatismo económico y la complementariedad de sus industrias, actualmente se vislumbra una nueva dimensión de relacionamiento económico y de cooperación para el desarrollo sostenible. En julio 2021, en el marco de la iniciativa “Huella del Futuro”, el gobierno chino donó 2 mil árboles para el Bosque de la Amistad entre China y Costa Rica, un proyecto que se une a los esfuerzos del país centroamericano por lograr un futuro más sostenible, inclusivo y resiliente (PNUD, 2021).

Ambos países han establecido ambiciosos compromisos dentro del Acuerdo de París. Para 2030, China se comprometió a obtener el 20% de su energía de fuentes bajas en carbono y a reducir las emisiones por unidad de PIB entre un 60% y un 65% en comparación a los niveles de 2005. Por su parte, Costa Rica se comprometió a reducir las emisiones totales de gases de efecto invernadero en un 44% para 2030, lo que equivale a una reducción del 25% en comparación con los niveles de 2012. Para alcanzar esta meta, el país ha sido enfático en que requiere apoyo internacional (Carbon Brief, 2017).

Con la intención de describir el relacionamiento estratégico entre China y Costa Rica y esbozar escenarios futuros respecto a una profundización de las relaciones sobre la base del desarrollo sostenible, este ensayo busca en una primera instancia revisar los aspectos económicos, políticos y estratégicos de la relación bilateral para entender las bases de diálogo entre

China y Costa Rica. Un segundo apartado recoge los principales avances en materia de política e inversión para el desarrollo sostenible de China y finalmente se hacen recomendaciones para una estrategia bilateral con eje central en el desarrollo sostenible.

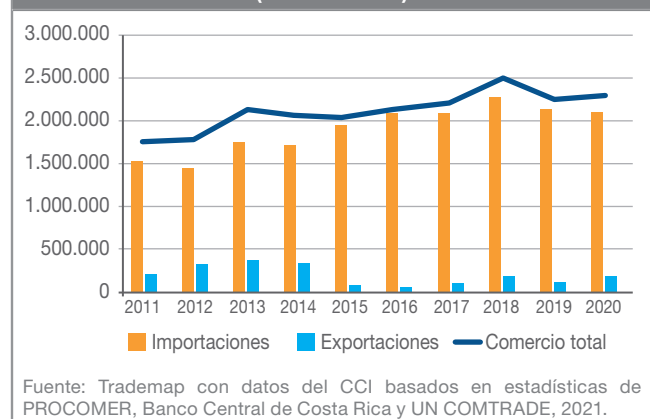
ASPECTOS ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS DE LA RELACIÓN BILATERAL

Algunos estudios destacan la asimetría de las relaciones comerciales entre América Latina y China, el enfoque en exportaciones de recursos naturales de los países latinoamericanos, la aceleración de la desindustrialización de la que podrían ser víctimas por la competencia de los productos chinos o el posible surgimiento de un nuevo fenómeno de dependencia que estas relaciones económicas podrían crear.

Sin embargo, Larraín y Zhang (2021), sostienen que el norte de América Latina (México, América Central y el Caribe) mantiene relaciones comerciales marcadamente diferentes con China en comparación con el sur de la región que depende de las exportaciones de *commodities* y recursos naturales.

En el caso de Costa Rica, el comercio con China ha seguido una tendencia creciente durante la última década. Mientras en 2011 el intercambio comercial totalizó USD 1.743 millones, en 2020 alcanzó la cifra de USD 2.273 millones. En promedio, entre 2011 y 2020, el comercio total entre China y Costa Rica creció a un ritmo anual de 6,2%, lo cual es el resultado del crecimiento de 19% en las exportaciones y de 5,6% en las importaciones (Monge, 2021).

FIGURA 1: COMERCIO BILATERAL CHINA-COSTA RICA, 2011-2020 (miles de USD)



De esta forma, China se ha convertido en el segundo socio comercial para Costa Rica, principalmente por el incremento en las importaciones, pero un análisis más detallado de los productos exportados da cuenta de un esfuerzo importante de diversificación de la canasta de productos que se venden a China.

Para 2020 (Cuadro 1) la carne de bovino fue el principal producto de exportación a China, una tendencia que se ha observado en otros países de la región como Uruguay, y responde a un cambio de los patrones de consumo en China, así como el desarrollo, por parte de Costa Rica, de un mercado nicho en el país asiático (Monge, 2021). Otro producto interesante de señalar es la carne de cerdo, que, si bien fue el quinto producto de exportación a China para 2020, el 94% del total exportado por Costa Rica tuvo China como destino final.

Incluso con un tratado de libre comercio vigente, China mantiene estrictos requisitos de documentación, certificaciones de calidad, cuarentena y control de exportación para los productos alimenticios y agrícolas costarricenses. De acuerdo con José Pablo Rodríguez (2021), director comercial en China de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, la apertura del mercado para un producto de origen animal o vegetal es un proceso lento y señala que “puede tardar 5, 7, 10 y hasta 15 años”.

A diez años del TLC, según datos del Ministerio de Comercio (COMEX, 2021), Costa Rica cuenta con 15 autorizaciones para productos como piña congelada, carne de res, carne de cerdo y piña deshidratada, además se encuentran en proceso de negociación los

protocolos para la exportación de melón, carne de pollo y camarón blanco de cultivo, lo cual refleja el esfuerzo realizado por COMEX para abrir mercados nicho a productos costarricenses y diversificar la oferta exportadora a China.

Por su parte, los diez principales productos importados de China reflejan la complementariedad entre ambas economías. Costa Rica importa principalmente productos de alto valor agregado como teléfonos celulares, computadoras y televisores (Cuadro 2).

Las inversiones, sin embargo, no reflejan el mismo dinamismo que los flujos comerciales. Durante el periodo 2011-2020, la inversión extranjera directa (IED) proveniente de China experimentó un comportamiento errático, con un pico de USD 8,9 millones en 2014 pero desde 2015 no se registran ingresos significativos por IED china en Costa Rica. Según datos de COMEX (2021) en 2020 se registró una inversión de USD 1 millón, orientado a los sectores: financiero (63,8%), inmobiliario (20,5%) e industria (15,8%).

A nivel político, se evidencia una mayor densidad en el relacionamiento entre China y Costa Rica, entendida como una profundización de las relaciones en aspectos estratégicos para ambas naciones.

Señalan Aróstica y Granados (2021) que, de acuerdo con la perspectiva de la teoría de la asimetría en las Relaciones Internacionales, la densidad del relacionamiento bilateral entre naciones “se define con base en la frecuencia y multiplicidad de interacciones que desarrollan los actores de las relaciones”. De esta forma, las relaciones entre China y Costa Rica se pueden

CUADRO 1. PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN A CHINA POR VALOR Y PARTICIPACIÓN EN 2020 (SA4)

	SA4	Todos los productos	Total	Part. (%)
1	'0202	Carne de bovinos	60.014	32,9
2	'9018	Dispositivos de medicina, cirugía, odontología o veterinaria	44.784	24,5
3	'9021	Artículos y aparatos de ortopedia	30.918	16,9
4	'2008	Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas	6.818	3,7
5	'0203	Carne porcina	5.712	3,1
6	'0206	Despojos comestibles de porcinos	4.063	2,2
7	'8536	Materiales eléctricos	4.035	2,2
8	'4101	Cueros y pieles	3.104	1,7
9	'3006	Preparaciones y artículos farmacéuticos	2.925	1,6
10	'2009	Jugos de frutas	2.835	1,6

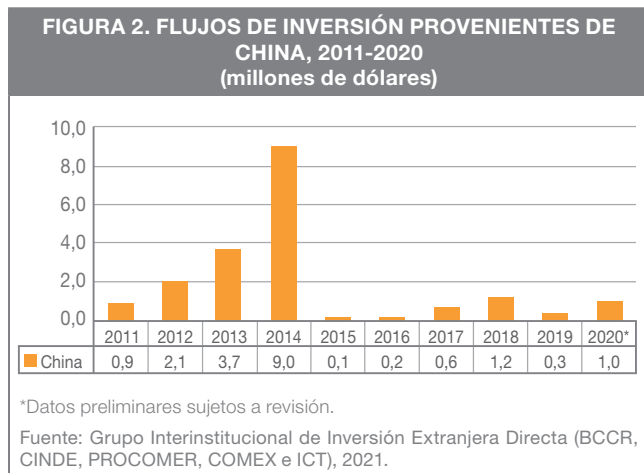
Fuente: Trademap con datos del CCI basados en estadísticas de PROCOMER, Banco Central de Costa Rica y UN COMTRADE, 2021.

CUADRO 2: PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS DE CHINA POR VALOR Y PARTICIPACIÓN EN 2020 (SA4)

	SA4	Todos los productos	Total	Part. (%)
1	'8517	Teléfonos celulares	169 323	8,1
2	'8471	Computadoras	112 929	5,4
3	'8528	Televisores	61 651	2,9
4	'4011	Neumáticos	53 530	2,6
5	'7225	Productos planos de aceros aleados	45 567	2,2
6	'8516	Calentadores eléctricos	40 828	2,0
7	'7209	Productos planos de hierro o acero sin alear	39 314	1,9
8	'6307	Textiles	38 700	1,9
9	'9503	Triciclos, scooters, pedales de coche y ruedas de juguete	33 931	1,6
10	'9401	Asientos y sus partes	31 161	1,5

Fuente: Trademap con datos del CCI basados en estadísticas de PROCOMER, Banco Central de Costa Rica y UN COMTRADE, 2021.

catalogar de más o menos densas a través de los acuerdos y memorandos firmados entre ambas naciones y las visitas oficiales de mandatarios y cuadros políticos de alto rango. A continuación, se hace un recuento de los avances en materia de cooperación y se recogen los principales hitos de relacionamiento político.



Desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas el 1 de junio de 2007, los gobiernos de Costa Rica y de la República Popular China han firmado una serie de acuerdos y memorandos en diversos ámbitos como cooperación económica y técnica, salud, agricultura e infraestructura, entre otros. De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores de China (MRE, 2021) ambos países han firmado 24 acuerdos bilaterales, considerados importantes en su relación diplomática (ver anexo 1).

Durante la Administración Arias Sánchez se firmaron la mayoría de los acuerdos con la República Popular China, un total de 13, que podrían ser catalogados como acuerdos de estilo y capitales para la implementación de las relaciones diplomáticas entre ambos países. El más relevante sin duda es el Tratado de Libre Comercio, que convierte a Costa Rica en el tercer país latinoamericano en tener un acuerdo comercial de esta índole con la República Popular China, después de Chile y Perú.

Por su parte, la Administración Chinchilla destaca por una diversificación de los acuerdos con China en temas de ambiente, cooperación laboral y de seguridad social, agrícolas, de salud y fitosanitarias.

Durante las Administraciones Solís Rivera y Alvarado Quesada se firmaron la menor cantidad de acuerdos, pero se rescatan dos sucesos cardinales en las relaciones diplomáticas con China. Por un lado, en enero de 2015, Costa Rica y China anuncian la Asociación Estratégica entre ambas naciones y, en septiembre de 2018, Costa Rica se une a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés).

Además de diversas visitas oficiales de mandatarios chinos a Costa Rica, incluyendo la visita del Presidente Xi Jinping en 2013, dentro las principales visitas costarricenses registradas por el MRE (2021) se encuentran:

- Presidente Arias en octubre de 2007,
- Presidente de la Asamblea Legislativa (Pacheco) en octubre de 2009,
- Presidenta Chinchilla en agosto de 2012,

- Segundo Vicepresidente Lieberman para asistir al Foro de Davos en Tianjin en septiembre de 2012,
- Presidente de la Asamblea Legislativa (Mendoza) en julio de 2013, y
- Presidente Solís en enero de 2015 para asistir a la ceremonia de inauguración de la primera reunión ministerial del Foro China-CELAC.

Durante esta última visita oficial, China y Costa Rica anunciaron su Asociación Estratégica y meses después se constituye el Marco de Acción conjunta para la Cooperación entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República de Costa Rica de 2016 a 2020.

Según Li y Ye (2019) el informe del XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China señaló que el país desarrolla activamente asociaciones globales, expande la convergencia de intereses con otras naciones, promueve la coordinación y cooperación entre las principales potencias y construye un marco general estable y equilibrado para las relaciones entre las principales potencias.

Sobre esta línea, de acuerdo con Feng y Huang (2017) la política de asociación estratégica refleja un cambio más amplio en la trayectoria del desarrollo y el paradigma de su diplomacia. Aunada a la progresiva liberalización económica, la política exterior china pasó de estar impulsada en gran medida por la ideología hacia un enfoque más pragmático basado en las características específicas de cada socio.

En cierta medida a causa de la pandemia de COVID-19 que estalló a inicios de 2020, el Presidente Alvarado ha sido el único mandatario que no ha visitado Beijing, y su interacción con China se limita a una conversación telefónica en junio de 2020 con el presidente Xi Jinping. Sin embargo, durante este encuentro, apunta el MRE (2021), los dos jefes de Estado intercambiaron opiniones sobre la cooperación y el desarrollo de las relaciones bilaterales postpandemia.

Este primer apartado permite esbozar algunas conclusiones preliminares respecto al relacionamiento económico, político y estratégico entre China y Costa Rica.

Primeramente, las relaciones económicas se caracterizan por el pragmatismo y la complementariedad, y se diferencian del patrón encontrado con los países latinoamericanos exportadores de materias primas.

Además, desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas, se nota una profundización y diversificación en materia comercial, pero también una evolución hacia unas relaciones políticas y de cooperación más densas, en temas estratégicos para ambas naciones.

Cabe resaltar que, en la región, Panamá, República Dominicana, El Salvador y Nicaragua mantienen relaciones bilaterales con China sin ninguna distinción particular. Este elemento es importante a considerar, porque refleja la importancia relativa que tiene Costa Rica para la República Popular China en Centroamérica y la ventaja comparativa frente a sus países vecinos respecto a la profundidad del diálogo político con Beijing.

CHINA HACIA LA INVERSIÓN Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

En el XIV Plan Quinquenal 2021-2025 los objetivos energéticos y climáticos ocupan un lugar central para el desarrollo del país. Por primera vez desde 1986, China ha omitido definir una meta de crecimiento del PIB y, en su lugar, establecer objetivos climáticos a más largo plazo con la idea de una meta de emisiones de CO₂ (Wang y Li, 2021).

Varios estudios recogen los esfuerzos realizados por China para la mitigación y adaptación al cambio climático, He *et al.* (2020) afirman que, en caso de mantenerse las tendencias de los costos de las energías renovables, el 62% de la electricidad de China podría proceder de fuentes no fósiles en 2030, con un costo 11% inferior al que se conseguiría con el enfoque actual. Este cambio es pertinente para los intereses nacionales del país ya que China importa alrededor del 70% de su petróleo, a pesar de los esfuerzos del gobierno por limitarlo a un 62%.

Sin embargo, China es importadora neta de gas natural desde 2007, y al 2018 las importaciones suministraban el 45% de su consumo (Sullivan, 2019). Esto se ve acentuado además por la diversificación de los consumidores nacionales de gas natural. Antes del año 2000, los sectores químico e industrial representaban más del 80% del uso del gas natural mientras que, en 2018, más del 50% del gas natural es utilizado por los sectores eléctrico, residencial y comercial (Mueller *et al.*, 2018, p. 4).

Los costos de producción de energía y la dependencia de la importación de gas natural funcionan como incentivos para que China tome medidas para moverse hacia las energías renovables. Además, China se ha convertido en el mayor productor mundial de células solares, superando a Europa y Japón (Shuai *et al.*, 2018). Estos factores coadyuvan a un crecimiento sólido en el uso de energías renovables en el futuro.

Actualmente, si bien China es el mayor emisor de CO₂ del mundo, es la economía que puso en servicio las mayores capacidades de energía renovable en 2020 (IEA, 2021). A nivel global, hubo un aumento considerable en las capacidades de producción de electricidad limpia, con 280 GW de instalaciones adicionales. Esto representa un aumento del 45% en comparación con 2019.

De acuerdo con la Agencia Internacional de Energía (IEA, 2021) China fue responsable de más del 80% del aumento en las instalaciones anuales de energías renovables entre 2019 y 2020, ya que los proyectos de energía eólica y solar fotovoltaica en tierra contratados bajo el esquema de tarifas de alimentación (FIT por sus siglas en inglés), y los adjudicados en subastas competitivas centrales o provinciales anteriores, debían estar conectados al sistema a finales de 2020.

Más de la mitad de las nuevas capacidades chinas provienen de parques eólicos. La IEA (2021) espera, sin embargo, que este crecimiento en energías renovables decaiga en los próximos años, debido a la decisión del gobierno chino a finales de 2020 de reducir gradualmente los subsidios para proyectos de energía solar y turbinas eólicas. La Agencia espera que la capacidad china adicional disminuya en una cuarta parte en 2021, empero, el gobierno chino mantiene la intención de acelerar sus megaproyectos de plantas hidroeléctricas hasta 2022.

Por su parte, Hepburn *et al.* (2021) señalan el liderazgo chino en materia de cambio climático y sostenibilidad y afirman que las acciones de China pueden incidir en las de los países del resto del mundo. Durante la 76ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el mandatario Xi Jinping aseguró que el país no construirá más proyectos de energía basada en carbón fuera de China. Esta influencia, junto con los esfuerzos para la sostenibilidad y la carbono-neutralidad resultan beneficiosos tanto para el sistema internacional como para la economía china.

De esta forma, el XIV Plan Quinquenal busca un cambio de paradigma hacia un trabajo y un estilo de vida respetuosos con el ambiente, a través de la asignación racional y el uso eficiente de los recursos energéticos. El objetivo del gobierno chino es reducir el consumo de energía por unidad de PIB y las emisiones de dióxido de carbono por unidad de PIB en un 13,5% y un 18% respectivamente y alcanzar una cobertura forestal de 24,1%, lo que marca un cambio significativo de la prevención de la contaminación a la reducción de las emisiones de carbono (Wang y Li, 2021).

Dado que la mitigación del cambio climático es un elemento central del XIV Plan Quinquenal, el gobierno ha dado una clara indicación de sus intenciones de descarbonizar su economía y alcanzar la neutralidad carbono para 2060. Los socios comerciales que pueden alinearse con los objetivos nacionales de China, en este caso la mitigación del cambio climático, estarán mejor preparados para participar en el mercado chino (Asia Society, 2021).

El 24 de octubre de 2021, previo a la COP26, el Consejo de Estado de la República Popular China emitió una hoja de ruta confirmando la posición de Beijing respecto a las metas del Acuerdo de París donde prevé topes absolutos a las emisiones de carbono, una ley de carbono-neutralidad, la eliminación progresiva de las plantas de carbón y el pico de consumo de gasolina en el periodo 2026-2030, para lo cual la innovación es instrumento clave en la implementación de estas políticas (China Policy, 2021).

Ciertamente, los cambios de políticas implementados por el gobierno chino tendrán impacto en sus relaciones económicas y de cooperación con el resto del mundo. En enero de 2021, el Consejo de Estado publicó el Libro Blanco sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Nueva Era. El documento marca la culminación de una serie de reformas sobre su enfoque de cooperación internacional y es el primero que se publica tras la formación de la Agencia de Cooperación para el Desarrollo Internacional de China (CIDCA) en 2018.

Como el mayor acreedor oficial de los países en desarrollo y la segunda economía más grande del mundo, ha habido un interés en estudiar la influencia china en los países en desarrollo y críticas sobre cuestiones como la transparencia o la supuesta diplomacia de la trampa de la deuda (Cichocka *et al.*, 2021)

En este Libro Blanco el gobierno chino describe su cooperación como un impulso por la igualdad y el desarrollo sostenible en temas como infraestructura, educación, igualdad de género y la protección del ambiente. China destaca particularmente los esfuerzos para compartir su experiencia técnica en desarrollo sostenible, cumplir sus compromisos en virtud de las convenciones internacionales y ampliar la cooperación internacional para la protección de la biodiversidad y el control de la desertificación (Consejo de Estado, 2021).

De esta forma, China ha mostrado una activa participación en convenciones internacionales como la Convención sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Acuerdo de París, así como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Está claro que la implementación exitosa de la Agenda 2030 y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) depende del fortalecimiento de la cooperación a nivel mundial, regional, nacional y subnacional, por parte de todos los actores de la sociedad. Sobre esta línea, la BRI, o en este caso la Ruta de la Seda Verde, podría potencialmente jugar un papel importante en cerrar la brecha de financiamiento de infraestructura, especialmente apalancando el financiamiento privado para el desarrollo, si se diseña e implementa de acuerdo con los principios de sostenibilidad. (Rosellini, 2019).

La BRI es un esfuerzo para promover el desarrollo económico y la conectividad global, y podría decirse que es actualmente el mayor proyecto de inversión en infraestructura. La iniciativa implica cuantiosas inversiones, principalmente en infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones, capacidad industrial y desarrollo de capacidad técnica.

De 2013 a 2020, la inversión directa acumulada de China en los países miembros de la iniciativa alcanzó los USD 139,85 mil millones. A pesar del impacto de la pandemia, la industria energética en 2020 fue el foco de la inversión de la BRI, en la que la proporción de inversión en energía renovable, incluida la energía solar, eólica e hidroeléctrica, aumentó del 39% en 2019 al 57% en 2020, y ha constituido una parte importante de la inversión energética de China en el extranjero (Yin, 2021).

AGENDA BINACIONAL DE INVERSIÓN Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Este trabajo busca esbozar una hoja de ruta para una agenda conjunta de comercio y cooperación con un eje de desarrollo sostenible entre China y Costa Rica, que permita una coordinación de esfuerzos que maximicen el potencial de la Asociación Estratégica entre ambos países. Indudablemente, esta hoja de ruta debe considerar una estrategia multinivel para el desarrollo sostenible que incluya actores regionales, nacionales y locales.

En términos generales, la cooperación bilateral enmarcada dentro de la iniciativa BRI puede abarcar una amplia gama de campos, como el desarrollo conjunto de infraestructura de transporte, la configuración conjunta de parques industriales, el establecimiento de redes de ciudades hermanas, la promoción del comercio y la inversión, la cooperación financiera con el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB por sus siglas en inglés) y la colaboración conjunta en iniciativas regionales. A finales de 2020, Costa Rica solicitó el apoyo de China para ingresar al AIIB, sin embargo, desde entonces no se ha avanzado en este punto (MRE, 2020).

El relacionamiento entre Costa Rica y China para el desarrollo sostenible se puede estructurar en una agenda multinivel que incluya la cooperación en instancias multilaterales, el fortalecimiento del comercio y la inversión con enfoque en desarrollo sostenible y la cooperación descentralizada o intercambios de personas a personas.

Primeramente, sobre la base de fortalecer la discusión regional sobre el desarrollo sostenible, Costa Rica puede entablar consultas más estrechas con China en el contexto de las negociaciones internacionales sobre el clima, la biodiversidad y la degradación de los recursos naturales, a fin de promover la cooperación técnica y mejores prácticas para el desarrollo sostenible de los países en desarrollo, con especial enfoque en Centroamérica.

Costa Rica y China son países con una rica biodiversidad que se han propuesto ambiciosos objetivos para la descarbonización y la carbono-neutralidad. Aunque los dos países tienen diferentes condiciones nacionales y diferentes escalas, existe un enorme potencial para la

cooperación en la conservación de la biodiversidad y el acoplamiento de estrategias de desarrollo sostenible.

Con respecto al compromiso del gobierno de Costa Rica, el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 se considera más ambicioso que las metas del país en el Acuerdo de París. El 24 de febrero de 2019, durante la presentación de dicho plan, el Presidente Alvarado, aseguró que: “[l]a descarbonización es la gran tarea de nuestra generación y Costa Rica debe estar dentro de los primeros países en lograrlo, si no el primero” (citado en Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2019), sellando así un compromiso nacional e internacional de Costa Rica para la adaptación y mitigación al cambio climático.

Por su parte, China ha venido realizando cuantiosos esfuerzos para promover el desarrollo sostenible de la nación y su alineación con las mejores prácticas internacionales, además del apoyo explícito a la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, como ha quedado señalado en este artículo.

Recientemente, el presidente Xi Jinping anunció en la COP15 que China invertirá USD 233 millones para establecer el Fondo de Biodiversidad de Kunming para apoyar la conservación de la biodiversidad en los países en desarrollo. Esta será otra contribución de China para consolidar la conservación y la gobernanza de la biodiversidad global (Hou, 2021).

Seguidamente, a nivel comercial, de acuerdo con González (2018) existen tres principales áreas de oportunidad de negocio para la región latinoamericana con China, que podrían aplicarse a las relaciones bilaterales entre Costa Rica y el gigante asiático.

Estas oportunidades incluyen facilitar el comercio de productos agrícolas y alimentos procesados; ampliar el comercio de servicios, en particular el turismo; y aprovechar las tecnologías avanzadas, las plataformas digitales y el capital chinos para promover el comercio electrónico y respaldar la productividad y la innovación en América Latina (González, 2018).

Una agenda comercial podría entonces enfocarse en esas tres áreas definidas por González (2018) que permitan un mejor acceso a los mercados de productos agrícolas y alimenticios procesados que cumplan con criterios de sostenibilidad y expandir el comercio de servicios con un enfoque en el turismo ecológico, en el que Costa Rica es referente mundial.

China ha firmado acuerdos marco bilaterales con varios países latinoamericanos para el intercambio de experiencias en el área de política agrícola, innovación en tecnología agrícola, industrialización de productos agrícolas, planes de seguro agrícola y cooperación científica en torno a la agricultura.

Por ejemplo, el acuerdo marco con Costa Rica, contiene la intención de establecer un Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología Agropecuaria y se centra en productos específicos como bananos, melones, arroz y verduras, con el fin de mejorar las variedades de semillas, técnicas avanzadas de cultivo y un desarrollo más sostenible (La República, 2019).

También destaca el caso de JH Biotech, en Nandayure, Guanacaste, empresa subsidiaria de Jianghuai Horticulture Seeds Co. de Anhui, China, que trabaja en la generación de semillas híbridas de distintas variedades de sandía, melón, calabaza y chiles, con una inversión de USD 700 mil. (CINDE, 2019).

Por otro lado, para Costa Rica el ecoturismo es un pilar del desarrollo socioeconómico, especialmente por la participación de las comunidades locales, lo que promueve tanto el desarrollo comercial como la preservación del patrimonio natural, histórico y cultural de las regiones.

Ahora bien, además de las oportunidades antes mencionadas para promover el comercio con China, el involucramiento de Costa Rica en la Ruta de la Seda Verde, permiten una mayor cooperación económica y financiera para el desarrollo de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria sostenibles, así como la construcción de proyectos de energías limpias y también la cooperación en el desarrollo del capital humano con enfoque de sostenibilidad.

Por ende, la BRI y especialmente su acepción de la Ruta de la Seda Verde, es un proyecto que permitiría a Costa Rica atraer inversión en infraestructura sostenible en momentos de contracción del financiamiento internacional y de debilidad de las finanzas públicas. Ciertamente la iniciativa ofrece oportunidades para el desarrollo de infraestructura sostenible, sin embargo, se deben considerar los riesgos inherentes a un posible sobreendeudamiento que ponga al país en una situación delicada las finanzas públicas en el mediano plazo.

Finalmente, un tercer nivel de relacionamiento requiere una estrategia para la cooperación descentralizada con enfoque en desarrollo sostenible que involucre

las ciudades y comunidades locales y que permita el intercambio de conocimientos, la cooperación técnica y la inversión en innovación para el desarrollo de ciudades inteligentes y resilientes al cambio climático.

Las comunidades y los gobiernos locales son instituciones cuya legitimidad es innegable en cuanto a la administración y gestión de los problemas relacionados al cambio climático y al desarrollo territorial. Por tanto, la cooperación entre actores subestatales debe incluir asociaciones locales, universidades, y autoridades municipales que tienen un papel clave en la coordinación y promoción del desarrollo sostenible local.

Es bajo esta premisa que la cooperación descentralizada para el desarrollo sostenible entre ciudades y/o pueblos costarricenses y chinos pueden ayudar a resolver problemas locales particulares con una perspectiva de desarrollo a largo plazo, que incluya el desarrollo de capacidades, la transferencia de conocimientos en la gestión de temas vinculados a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y asegure ingresos sostenibles para las generaciones actuales y futuras.

CONCLUSIÓN

Si bien el relacionamiento entre China y Costa Rica pasa por la profundización del intercambio comercial, se caracteriza por ser pragmático y complementario, a

diferencia de otros países latinoamericanos. Además, rápidamente se ha densificado hacia un mayor intercambio político que decantó en una Asociación Estratégica desde 2015.

Ambos países son aliados naturales en los esfuerzos para combatir el cambio climático. China ha tomado el liderazgo internacional en la promoción de la protección del ambiente y la biodiversidad. Además, ha hecho cambios sustantivos en construcción de proyectos sostenibles y transformación de su matriz energética. Costa Rica, por su parte, es referente internacional en desarrollo sostenible, pero requiere apoyo económico y técnico para alcanzar sus compromisos con el Acuerdo de París.

Ciertamente, tanto Costa Rica como China tienen ambiciosas metas de descarbonización y un genuino interés en la conservación de la biodiversidad. Por ende, se vuelve relevante acordar y concretar una agenda de relacionamiento estratégico multinivel entre ambas naciones, que permita maximizar los recursos disponibles y canalizar financiamiento público y privado para la consecución de sus objetivos ambientales. Esto pasa por articular su posición en negociaciones internacionales, el fortalecimiento de las relaciones comerciales con un enfoque de sostenibilidad y la inclusión de actores locales a través de la cooperación descentralizada para fortalecer la resiliencia al cambio climático de los territorios.

BIBLIOGRAFÍA

- Asia Society. (2021). *China Executive Brief. China Sprints to a Green Future*. Recuperado de: <https://asiasociety.org/australia/china-executive-brief-china-sprints-green-future>
- Aróstica, P., y Granados, U. (2021). *Alcances de una asociación estratégica integral: China y el caso de México*. Recuperado de: <http://chinayamericalatina.com/alcances-de-una-asociacion-estrategica-integral-china-y-el-caso-de-mexico/>
- Casas-Zamora, K. (2009). *Notes on Costa Rica's Switch from Taipei to Beijing*. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/on-the-record/notes-on-costa-ricas-switch-from-taipei-to-beijing/>
- Carbon Brief. (2021). *Paris 2015: Tracking country climate pledges*. Recuperado de: <https://www.carbonbrief.org/paris-2015-tracking-country-climate-pledges>
- China Policy. (2021). *China sprints to a green future* [PDF]. Recuperado de: <https://policycn.com/wp-content/uploads/2021/10/CHINA-POLICY-Chinas-sprint-to-a-green-future-Nov-2021.pdf>
- CINDE. (2019). *JH Biotech inauguró operaciones en Nandayure, Guanacaste*. Recuperado de: <https://www.cinde.org/es/noticias/jh-biotech-inauguro-operaciones-en-nandayure-guanacaste>
- Cichocka, B., Mitchell, I., y Ritchie, E. (2021). *Three Key Shifts on Development Cooperation in China's 2021* [White Paper]. Recuperado de: <https://www.cgdev.org/blog/three-key-shifts-development-cooperation-chinas-2021-white-paper>
- Consejo de Estado de la República Popular China. (2021). *China's International Development Cooperation in the New Era*. Recuperado de: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (2019). Recuperado de: <https://unfccc.int/es/news/costa-rica-se-compromete-a-descarbonizarse-para-2050>
- IEA. (2021). *Renewable Energy Market Update 2021*, IEA. Paris. Recuperado de: <https://www.iea.org/reports/renewable-energy-market-update-2021>
- Feng, Z. y Huang, J. (2014). *China's strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, working paper n° 8.
- González, A. (2018). *Latin America-China Trade and Investment Amid Global Tensions. A Need to Upgrade and Diversify*. Washington, D.C.: Atlantic Council.
- He, G., Lin, J., Sifuentes, F., Liu, X., Abhyankar, N., y Phadke, A. (2020). Rapid cost decrease of renewables and storage accelerates the decarbonization of China's power system. *Nature Communications*, 11(1). doi: 10.1038/s41467-020-16184-x
- Hepburn, C., Qi, Y., Stern, N., Ward, B., Xie, C., y Zenghelis, D. (2021). Towards carbon neutrality and China's 14th Five-Year Plan: Clean energy transition, sustainable urban development, and investment priorities. *Environmental Science and Ecotechnology*, 8, 1-8. doi: 10.1016/j.ese.2021.100130
- Hou, L. (2021). *Nation vows to enhance green BRI*. Recuperado de: <http://www.chinadaily.com.cn/a/202110/27/WS6178a592a310cdd39bc71817.html>
- La República. (2019). *Tecnología e Innovación promueven el desarrollo económico social*. Recuperado de: <https://www.larepublica.net/noticia/tecnologia-e-innovacion-promueven-el-desarrollo-economico-social>
- Larraín, F., y Zhang, P. (2021). *How Latin America Should Navigate US-China Tensions*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/impact-of-us-china-trade-war-on-latin-america-by-felipe-larrain-and-pepe-zhang-2021-06?barrier=accesspaylog>
- Ministerio de Comercio Exterior. (2021). *Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República Popular China*. Recuperado de: <https://www.comex.go.cr/tratados/china/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2020). *Wang Yi Mantiene Conversación Telefónica con Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica*. Recuperado de: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjbj/zjzg/lmzsl/xwlb/t1830023.shtml>
- Monge, F. (2021). *Abriendo la puerta a Asia* [Webinar]. Universidad Estatal a Distancia (UNED). <https://www.youtube.com/watch?v=65ws-XMzpxw&t=2238s>
- Mueller, D. Yang, H. Peltz, A. y Alexander, T. (2019). *Underground Gas Storage in China*. EDF Environmental Defense Fund. <http://blogs.edf.org/energyexchange/files/2019/05/DevelopingUndergroundGasStorageinChina.pdf>

- PNUD. (2021). *Con donación de 2 mil árboles, China se une a proyecto de Costa Rica para reforestar la zona norte*. Recuperado de: <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/presscenter/pressreleases/2021/con-donacion-de-2-mil-arboles--china-se-une-a-proyecto-de-costa-.html>
- Rodríguez, J. (2021). *China: Retos y oportunidades del sector exportador*. Recuperado de: <https://www.larepublica.net/noticia/china-retos-y-oportunidades-del-sector-exportador>
- Rosellini, N. (2019, abril). *Palabras del Coordinador Residente de la ONU en la Sesión Plenaria de la Coalición Internacional de Desarrollo Verde de BRI (BRIGC)*. Beijing, China.
- Shuai, C., Chen, X., Wu, Y., Tan, Y., Zhang, Y., y Shen, L. (2018). *Identifying the key impact factors of carbon emission in China: Results from a largely expanded pool of potential impact factors*. J. Clean. Prod. 2018; 175:612-623. Doi: 10.1016/j.jclepro.2017.12.097.
- Sullivan, S. (2019). China: Growing import volumes of LNG highlight China's rising energy import dependency. *Oxford Energy Comment*. Publicado. <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2019/06/China-growing-import-volumes-of-LNG-highlight-China%E2%80%99s-rising-energy-import-dependency.pdf>
- Wang, L., y Li, O. (2021). *China's Climate Goals, The 14th Five-Year Plan, and the Impact on Sustainable Business*. Recuperado de: <https://www.bsr.org/en/our-insights/blog-view/china-climate-goals-the-14th-five-year-plan-sustainable-business-impact>
- Yin, Y. (2021). *BRI leads the 'green revolution' - Global Times*. Recuperado de: <https://www.globaltimes.cn/page/202110/1235744.shtml>
- Zhōnghuá rénmín gònghéguó wàijiāo bù (2021). *Zhōngguó tóng gēsīdálíjiā de guānxì* [Relaciones de China con Costa Rica]. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. Recuperado de: https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680228/sbgx_680232/

ANEXO

ANEXO 1. PRINCIPALES ACUERDOS BILATERALES CHINA-COSTA RICA (2007-2021)		
Administración	Principales acuerdos/convenios	Fecha
Arias Sánchez 2006-2010 Embajador: Antonio Burgués Terán (2007-2010)	Comunicado conjunto sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas entre la República Popular China y la República de Costa Rica.	junio 2007
	Acuerdo entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República de Costa Rica sobre la exención mutua de visados para las personas titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio.	agosto 2007
	Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Culto de Costa Rica sobre el establecimiento de un sistema de consulta política.	agosto 2007
	Acuerdo de Cooperación entre la Academia Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China y la Academia Diplomática "Manuel María de Peralta" del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica.	agosto 2007
	Acuerdo entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República de Costa Rica sobre la Promoción y Protección de Inversiones.	octubre 2007
	Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio de la República Popular China y el Ministerio de Comercio Exterior de la República de Costa Rica sobre el establecimiento de un Comité Bilateral de Consulta Económica y Comercial.	octubre 2007
	Acuerdo de Cooperación Económica y Técnica entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República de Costa Rica.	octubre 2007
	Acuerdo de cooperación cultural entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República de Costa Rica.	octubre 2007
	Memorándum de Entendimiento sobre el Plan de Implementación de Equipos Turísticos Chinos para Viajar a Costa Rica.	enero 2008
	Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Recursos Hídricos entre el Ministerio de Recursos Hídricos de la República Popular China y el Ministerio de Ambiente y Energía de la República de Costa Rica.	mayo 2008
	Acuerdo de Cooperación Económica y Técnica entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República de Costa Rica.	noviembre 2008
	El acuerdo de cooperación académica y científica entre la Academia China de Ciencias Agrícolas y el Ministerio de Ciencia y Tecnología de Costa Rica.	noviembre 2008
	Tratado de Libre Comercio entre China y Costa Rica.	abril 2010
	Chinchilla Miranda 2010-2014 Embajador Marco Vinicio Ruiz (2010-2014)	Acuerdo de cooperación medioambiental entre la República Popular China y Costa Rica.
Memorándum de entendimiento sobre cooperación laboral y de seguridad social entre China y Costa Rica.		noviembre 2010
Memorándum de entendimiento sobre cooperación agrícola entre el Ministerio de Agricultura de la República Popular China y el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la República de Costa Rica.		agosto 2012
Acuerdo especial de cooperación sanitaria entre el Ministerio de Salud de la República Popular China y el Ministerio de Salud de la República de Costa Rica.		agosto 2012
Acuerdo de cooperación económica y técnica entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República de Costa Rica.		junio 2013
Protocolo de la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular China y el Ministerio de Agricultura de la República de Costa Rica sobre las condiciones higiénicas veterinarias de las importaciones chinas de carne de cerdo procedentes de Costa Rica.		junio 2013

Administración	Principales acuerdos/convenios	Fecha
Solis Rivera 2014-2018	Acuerdo de cooperación económica y técnica entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República de Costa Rica.	enero 2015
Embajadores Ricardo León Pérez (2014-2017) Patricia Rodríguez Holkemeyer (2017-2018)	Declaración conjunta entre la República Popular China y la República de Costa Rica para el establecimiento de la Asociación Estratégica.	enero 2015
	Marco de Acción conjunta para la Cooperación entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República de Costa Rica de 2016 a 2020.	julio 2016
Alvarado Quesada 2018-2022 Embajador Rodrigo Delgado Soto (2019-2021)	Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República de Costa Rica sobre la promoción conjunta de la construcción del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI.	septiembre 2018
Fuente: con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (traducción propia).		



PROTECCIÓN AMBIENTAL Y COMERCIO INTERNACIONAL: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Jorge Cabrera Medaglia

RESUMEN

El presente ensayo describe brevemente los principales impactos que las regulaciones ambientales poseen sobre el comercio internacional, especialmente para países en desarrollo. Asimismo, aborda como los mecanismos de mercado y autoregulación resultan cada vez más empleados para alcanzar objetivos ambientales o de sostenibilidad. Se presenta de manera sucinta el estado de algunos de los debates relacionados con el comercio internacional y el ambiente en algunos foros como la Organización Mundial del Comercio. Finalmente, se indican algunas reflexiones respecto al futuro de estos debates e interacciones.

Palabras clave: comercio y ambiente, autoregulación ambiental, acceso a mercados, disputas relacionadas con comercio y ambiente.

ABSTRACT

This article briefly describes the main impacts that environmental regulations have on international trade, especially for developing countries. It also addresses how market approaches and self-regulation mechanisms are increasingly implemented to achieve environmental or sustainability goals. The current state of some of the debates and discussions related to international trade and the environment in some forums such as the World Trade Organization is succinctly introduced. Finally, some reflections regarding the future of these debates and interactions are mentioned.

Key words: trade and environment, self-regulation instruments, environmental protection, access to markets, disputes on trade and environment.

Jorge Cabrera Medaglia es Profesor de Derecho Ambiental de Lead University y la Universidad de Costa Rica. Consultor internacional en Derecho Ambiental. Investigador Principal en Derecho de la Biodiversidad del Centro de Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible, Montreal.



INTRODUCCIÓN

El reciente VI Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis - IPCC) de manera contundente señala la innegable contribución humana a la modificación del clima y sus impactos sobre el ambiente y la calidad de vida de los seres humanos. Alcanzar un incremento en la temperatura de 1,5 grados (actualmente hemos llegado a 1,1 grados de aumento) con respecto a la época preindustrial se torna cada vez más cercano, a menos que se emprendan acciones drásticas para generar transformaciones en múltiples sectores incluidos la energía, el transporte y la agricultura y la ganadería.

Por su parte, la Plataforma Internacional sobre la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (IPBES por sus siglas en inglés), el hermano menor del IPCC, también ha publicado numerosos estudios e informes alertando sobre la pérdida de la diversidad biológica y sus impactos sobre la naturaleza y los humanos (IPBES Home page | IPBES secretariat).

Ante la llamada de atención proveniente de la mejor ciencia, el comercio y la inversión internacionales se convierten aliados imprescindibles para hacer frente a los desafíos del cambio climático y de la pérdida de la biodiversidad y para mejorar las condiciones ambientales y sociales en que se desarrolla la producción y el consumo de bienes y servicios. La incorporación de la variable ambiental en los intercambios comerciales entre países y en las políticas de atracción de las inversiones se han convertido cada vez más en una condición obligatoria para estas actividades.

ENTRE EL COMANDO Y EL CONTROL Y LOS MECANISMOS DE MERCADO Y LA AUTOREGULACIÓN

Las medidas en aras de conseguir el desarrollo sostenible están constituidas por una amplia gama. Históricamente los enfoques se habían limitado a los denominados “mecanismos de comando y control”, basados en prohibiciones y restricciones impuestas por la legislación y sus respectivas sanciones en casos de transgresiones. Esta estrategia ha tenido un impacto limitado debido a las dificultades sistemáticas para hacer cumplir las normas ambientales tanto de manera preventiva (mediante el control por la vía de los permisos y las autorizaciones) como para fiscalizar el desempeño de las diferentes actividades domésticas y sobre todo empresariales (Cabrera Medaglia, 2021).

De manera reciente, ha tomado particular fuerza el fomento y uso de los mecanismos económicos o de mercado, así como de la denominada “autoregulación” o “regulación voluntaria”. A pesar de que para cierto sector ambientalista el empleo de estos mecanismos, son cuestionables, este constituye un abordaje complementario a la regulación ambiental tradicional basada en la estrategia de comando y control y cuya importancia e impacto aumenta aceleradamente.

Desde esta perspectiva, los compromisos ambientales del sector productivo se ven cada vez más determinados por regulaciones de carácter obligatorio establecidos por los países y así como ante el surgimiento exponencial de iniciativas voluntarias, de mercado o de autoregulación ambiental. (UNCTAD, 2002).

Estas normas se aplican en muchos casos al intercambio comercial realizado entre países y de allí la relevancia de considerarlos en el contexto del comercio internacional.

REQUISITOS AMBIENTALES Y COMERCIO

Los requisitos ambientales exigidos a los productos y a los procesos de producción han sido objeto de especial atención debido a sus efectos sobre el acceso a los mercados y la competitividad de las empresas, especialmente tratándose de las pequeñas y medianas (PYMES) así como por su potencial contribución para mejorar el medio y el desempeño ambiental. Estos requerimientos pueden tratarse de reglamentaciones jurídicamente obligatorias o de instrumentos de carácter voluntario y conllevan oportunidades, así como desafíos para los productores de bienes y servicios (UNCTAD, 2002).

Los reglamentos y normas pueden establecer requisitos relacionados con el contenido de los productos, la prohibición del uso de ciertas sustancias o procesos, el contenido de materiales reutilizados que debe poseer el producto, su reciclabilidad y degradabilidad, los contenidos máximos de determinados tipos de residuos químicos, la reducción de la “huella de carbono” o de la “huella hídrica” e inclusive se ha sugerido –sin haberse aún implementado– ajustes en fronteras para productos provenientes de naciones con menores estándares ambientales, especialmente con relación a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, entre otros. Recientemente la Unión Europea presentó formalmente su borrador mecanismo de ajustes del carbón en frontera para aquellos bienes que posean una alta huella de carbono debido a las políticas domésticas

menos rigurosos para su producción. Canadá ha anunciado que analiza pasos similares a los de la Unión. Leyes y políticas nacionales se han orientado a restringir, de una u otra manera, la importación de productos que han causado deforestación en sus países y por el contrario buscan promover los llamados “*commodities* libres de deforestación” sea para el consumo o para su empleo en otras áreas, como los biocombustibles.

Igualmente, un número creciente de acuerdos voluntarios concertados entre los vendedores, compradores y organizaciones no gubernamentales han comenzado a jugar un papel importante en la demanda de determinadas características de los bienes a ser adquiridos. Asimismo, cualitativamente los requisitos ambientales muestran una tendencia a ser más estrictos y complejos. En el sector electrónico, alimentación y textiles se ha incrementado la cantidad de componentes que se encuentran prohibidos o restringidos.

Estas y otras disposiciones han proliferado en los últimos años. Ello conlleva ventajas y desventajas para un país como el nuestro con una rica biodiversidad y una adecuada reputación verde.

En primer lugar, los requisitos ambientales se aplican a sectores de especial interés como en el caso de la agricultura, el forestal y la pesca, aunque gradualmente se han extendido a una amplia gama de actividades productoras de bienes y servicios.

En segundo término, estas disposiciones pueden afectar especialmente a pequeñas y medianas empresas, las cuales carecen del acceso oportuno a la información y a la posibilidad financiera y técnica de reconvertir rápida y fácilmente sus procesos productivos para hacer frente a las nuevas exigencias.

En tercer lugar, muchos de estos productos son especialmente sensibles a un aumento en los costos de producción, el cual puede tener importantes consecuencias en la competitividad de los mismos en los mercados de exportación.

Por último, la participación de los países en desarrollo en la formulación de muchas de las normas internacionales que luego les serán aplicables no resulta siempre la más adecuada por razones financieras o de otra índole.

Asimismo, se ha alegado además que en ocasiones las tecnologías o insumos disponibles para cumplir con los nuevos parámetros no se encuentran fácilmente disponibles debido a diferentes razones. Por ejemplo, en el caso costarricense, se han constatado dificultades para el registro de agroquímicos más beneficiosos para el medio que permitirían cumplir adecuadamente con los requerimientos de los

mercados de exportación. Tecnologías de última generación en ocasiones pueden resultar de acceso restringido debido a sus costos o protección por derechos de propiedad, como ha sido argumentado en los casos de sustancias que agotan la capa de ozono o ciertas energías renovables.

OPORTUNIDADES DE MERCADO

Sin embargo, a la vez surgen oportunidades para los llamados “bienes ambientalmente amigables”, que pueden crear nichos para ciertas actividades especialmente relacionadas con el uso de recursos naturales. Tal es el caso de los productos forestales, pesqueros, el turismo y la agricultura sostenibles, entre otros, aún y cuando para la promoción de éstas como amigables con el medio se requiere usualmente de un proceso de certificación por parte de terceros que puede resultar relativamente costoso para ciertas empresas.

En todo caso, la adopción de tecnologías y procesos de producción más limpios pueden beneficiar al ambiente, la salud y la economía de los países de producción y exportación, obteniéndose de esta manera beneficios directos e indirectos para todos.

Los mercados y los consumidores cada vez exigen un mejor desempeño ambiental a los productos y procesos que están dispuestos a comprar, los cuales se traducirán en un impacto en la forma tradicional de generar bienes y servicios. A este movimiento se han unido las denominadas “compras públicas sostenibles” que pretenden utilizar el poder de compra del Estado para premiar a quienes ofrezcan bienes y servicios más amigables con el medio o considerando criterios sociales, por ejemplo, emplear a personas provenientes de grupos particularmente desfavorecidos.

En suma, nos encontramos ante una comunidad mundial más interconectada y consciente de la magnitud y consecuencias de los problemas ambientales y del papel que los ciudadanos y el Estado (en este caso como consumidor) juegan para hacer frente a ellos.

Cada día son más las empresas que buscan obtener certificaciones ambientales (de la más diversa naturaleza), tales como las normas ISO 14001, Buenas Prácticas Agrícolas, carbono neutralidad, entre otras, y se introducen programas de responsabilidad social empresarial, Producción Más Limpia o similares o bien se adhieren a iniciativas que requieren reportar a la sociedad y sus empleados sobre el desempeño ambiental y social de la organización. (Cabrera Medaglia, 2013).

Adicionalmente, se espera que los consumidores y compradores prefiramos o paguemos más por aquellos bienes o servicios que han sido producidos en armonía con el ambiente y, consecuentemente, las empresas podrán obtener ingresos adicionales, ganar mercado, mejorar su imagen pública, disminuir costos de seguros y otros gastos e incluso incrementar el valor de sus acciones. No obstante, quienes pretenden utilizar este tipo de mecanismos para mejorar su desempeño ambiental- ciudadanos y empresas- han contado con pocos incentivos directos (además de las motivaciones éticas o personales) que los apoyen.

Los incentivos existentes en el país se han concentrado en las exoneraciones de impuestos a determinados equipos e insumos (especialmente en el área agropecuaria y de energía) o a ciertos bienes inmuebles, esquemas como el pago por servicios ambientales en sus diferentes modalidades y declaraciones genéricas de ofrecer capacitación o asesoría (Cabrera Medaglia, 2013).

Más que visualizar esta realidad como una amenaza, debe mirarse como una oportunidad para un país que alberga un importante porcentaje de la biodiversidad mundial (cerca de un 6 por ciento) y que aún cuenta un prestigio ambiental que puede ser explotado.

LA REGULACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y LAS DISPOSICIONES AMBIENTALES

La introducción cada vez mayor de disposiciones ambientales aplicables al comercio, especialmente aquellas de naturaleza obligatoria, ha despertado igualmente inquietudes respecto a su relación con las reglas mundiales que gobiernan el mismo, en especial la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los múltiples acuerdos bilaterales o regionales de comercio existentes (para una discusión amplia de esta temática véase Gehring Markus y Cordonnier Sgger, 2005).

Ante la importancia de proteger adecuadamente los bienes ambientales, sin importar dónde estén localizados y considerando además la interdependencia ecológica que existe, han surgido diversas inquietudes e interrogantes: ¿la imposición de medidas unilaterales, tales como las prohibiciones antes indicadas, con el propósito de perseguir un fin legítimo de protección ambiental es legalmente factible y deseable?; ¿resulta jurídicamente posible obligar a un país, bajo la sanción de perder sus mercados de exportación, a adoptar los estándares ambientales del país

comprador? En el fondo, el debate nos muestra la tensión existente entre la posibilidad para implementar regulaciones ambientales que impliquen cambios legislativos en los países donde se producen ciertos bienes y el respeto a la soberanía de éstos y a las diferencias tecnológicas, ambientales y económicas presentes en el mundo.

¿Puede un país regular la manera como se debe pescar o aprovecharse los recursos forestales fuera de sus fronteras, es decir regular los “métodos y procesos de producción” que no se reflejan en la calidad del producto final, especialmente cuando tales medidas pretenden alcanzar objetivos ambientales reconocidos mundialmente? La regulación de los “métodos y procesos de producción” bajo el antiguo GATT y en la Organización Mundial del Comercio ha sido un tema que ha generado controversia debido a que para algunos implicaría utilizar medidas comerciales para provocar cambios en la forma en como un país ha decidido soberanamente regular la forma como se produce un bien -según sus políticas ambientales y de desarrollo- sin que ello afecte las características del producto. Esto surge, como se ha indicado, del hecho de que las naciones poseen distintos estándares ambientales (Cabrera Medaglia y Valverde Soto, 2000).

La pregunta no tiene una respuesta sencilla, pero dista mucho de ser un simple ejercicio teórico. Por ejemplo, en el pasado hemos sido objeto de una prohibición para la exportación de camarón hacia los Estados Unidos, debido a que los dispositivos excluidores de tortuga exigidos por la legislación nacional (para evitar la muerte accidental de esta especie) no se adecuan a la normativa estadounidense en la materia o no se implementaron de forma apropiada. En respuesta se han debido modificar disposiciones legales vigentes para adecuarlas a los requerimientos de dicha nación. Otro ejemplo, relevante radica en la prohibición de importación de productos de foca debido a la forma cruel como estos animales son cazados, particularmente en Canadá, caso que fue finalmente fallado por un Panel Arbitral de la OMC. En este caso, si bien el Órgano de Apelación consideró que la medida resultaba necesaria para proteger la moral pública contenida en el artículo XX del GATT 1994, no se aplicó de forma consistente con su Chapeau del artículo que exige que las medidas no se apliquen de forma que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones o una restricción encubierta al comercio internacional (WTO, 2021).

La OMC y su antecesor, el GATT, han tenido oportunidad de referirse al tema en varias oportunidades:

dos veces por las restricciones impuestas al comercio de atún aleta amarilla y sus productos, debido a la muerte accidental de delfines; con respecto a las medidas contempladas en la legislación estadounidense para proteger las tortugas por la pesca del camarón; y ha resuelto otras diferencias que son relevantes, pero en áreas diferentes al bienestar animal, por ejemplo, al analizar las prohibiciones a la importación y comercio de asbesto y productos que lo contengan y a la importación de llantas usadas, entre otros. En el caso del camarón y las tortugas, se determinó que las medidas de los Estados Unidos eran contrarias al sistema de comercio, pero por la forma como las disposiciones se aplicaban: faltaba flexibilidad en las mismas y no se realizaron esfuerzos para negociar -de buena fe- un acuerdo con los países exportadores de camarón. Para muchos este fallo ha abierto la posibilidad de permitir, bajo ciertas condiciones, restricciones comerciales por motivos ambientales, aún y cuando los impactos ambientales se encuentren fuera de la jurisdicción nacional.

CONCLUSIÓN

Los impactos del cambio climático y la rápida pérdida de biodiversidad en todo el mundo, documentados por numerosos informes provenientes de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, son un indicador innegable sobre la necesidad de integrar las preocupaciones ambientales en las prácticas empresariales y en el comercio internacional.

Ello se ha traducido en un incremento sustancial de los requisitos ambientales aplicables a las actividades productivas y en particular el comercio internacional de bienes y servicios. Esta realidad trae consigo retos para

los sectores económicos y a la vez una amplia gama de oportunidades para poder acceder a los mercados y mejorar la respuesta de los consumidores ante el diseño de productos más amigables con el ambiente.

El régimen legal del comercio internacional no ha sido ajeno a este debate entre el comercio y el ambiente y ha tenido oportunidad de pronunciarse en numerosas ocasiones sobre esta relación, especialmente por medio del sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio. En particular, es importante destacar la tendencia vigente de permitir la regulación de los denominados “métodos y procesos de producción” siempre que las medidas adoptadas no constituyan una barrera encubierta al comercio ni discriminen y persigan un objetivo legítimo (especialmente cuando exista un Acuerdo Multilateral Ambiental que lo requiere o al menos lo promueva), así como que sean suficientemente flexibles para adaptarse a las realidades de diferentes países y existan oportunidades de diálogo con los afectados.

En definitiva, no existe una respuesta única a estas interrogantes, pero al menos reconocerse que en las circunstancias ambientales actuales y considerando el modelo de desarrollo sostenible, la manera como se produce un bien (el método de producción o en el caso que nos ocupa su “huella de carbono”) es tan importante como los efectos que su uso o consumo pueden tener en la salud de las personas o en el ambiente del país importador.

Surgen para Costa Rica oportunidades para promover un desarrollo económico y social basado en la llamada “bioeconomía” que nos permita competir en los mercados internacionales mediante usos innovadores e inteligentes de nuestros recursos biológicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabrera Medaglia, J. (2013). *Normativa ambiental, capacidades regulatorias y conflictos ambientales en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe del Estado de la Nación, CONARE, San José.
- Cabrera Medaglia, J. (2021). *Normativa ambiental, capacidades regulatorias y efectividad del derecho Ambiental en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe del Estado de la Nación, CONARE, San José.
- Cabrera Medaglia, J. y Valverde Soto, M. (2000). *Comercio y Ambiente: la regulación en el GATT. En Centroamérica y la Integración Económica hacia el Siglo XXI*. Por Robles Edgar (ed.). Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica, San José.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo-UNCTAD (2002). *Requisitos ambientales y comercio internacional*. Nota de antecedentes, Ginebra.
- Gehring, M. y Cordonnier, S. (2005). *Sustainable Development in World Trade Law*. Kluwer Law International, The Hague.
- World Trade Organization (2021). *Dispute Settlement: One page summaries-1995-2220*. Ginebra.



CRISIS DE LA CONFIANZA, DE LA DEMOCRACIA Y EL MULTILATERALISMO DESDE LATINOAMÉRICA

Matías Esteban Mora Fallas

RESUMEN

En el presente artículo se aborda una de las principales crisis a nivel global, la crisis de la confianza. La cual se vino a agravar con la pandemia por el virus de la Covid-19, socavando la confianza y efectividad de las organizaciones y los gobiernos. A nivel global se atraviesan varios peligros que impactan la estabilidad y la vida diaria de las personas. Lo que se busca es evidenciar la realidad latinoamericana y como las instituciones globales se han quedado estancadas en el proceso de brindar un desarrollo sostenible y tangible para los países de la región. Los gobiernos se han atascado en la búsqueda de soluciones en la procura del bien vivir. Desde la academia se tiene la misión de abordar una realidad donde la confianza en las instituciones y el multilateralismo se encuentra paralizados, lo cual trae repercusiones para la paz, la economía mundial y los problemas globales.

Palabras Clave: Democracia, Confianza, Gobernanza, Crisis, Cooperación.

ABSTRACT

This paper addresses one of the main global crises, the crisis of trust. This crisis was aggravated by the Covid-19 virus pandemic, undermining the trust and effectiveness of organizations and governments. Globally, there are several dangers that impact the stability and daily life of people. The aim is to highlight the reality of Latin America and how global institutions have remained stagnant in the process of providing sustainable and tangible development for the countries of the region. Governments have been stuck in the search for solutions in the pursuit of living well. The mission of academia is to address a reality where confidence in institutions and multilateralism is paralyzed, which has repercussions for peace, the world economy and global problems.

Key words: Democracy, Trust, Governance, Crisis, Cooperation.

Matías Esteban Mora Fallas es Asesor e Investigador Académico. Politólogo egresado de la escuela de Ciencias Política de la Universidad de Costa Rica. Actual estudiante de la Maestría en University of International Business and Economics (UIBE) y estudiante de la Carrera de Ingeniería en Ciencia de Datos en Lead University. Ex asesor de comunicación y político a nivel legislativo.

INTRODUCCIÓN

Desde la fundación de Naciones Unidas, hace 76 años, el diálogo y la construcción de acuerdos en pro de la negociación y la construcción de la paz global han sido parte de su razón de ser. En el caso de Latinoamérica, siempre ha sido parte de los procesos de integración y cooperación regional en diferentes proyectos y organizaciones.

Para poder partir en este análisis debemos de entender qué es el multilateralismo. Para efectos de este artículo nos basaremos en la definición que nos brinda Weck y Marten (2020) en el capítulo “Multilateralismo perspectivas latinoamericanas” donde expresan que:

Existe un acuerdo general en los círculos científicos de que el ML, en su forma básica, se entiende como la cooperación de tres o más Estados en cuestiones de política internacional y, por lo tanto, se distingue del unilateralismo y el bilateralismo. (Marten y Weck, 2020, p. 13).

En términos prácticos, lo podemos entender como la cooperación entre más de dos estados. Esta cooperación puede ser en base a cualquier tema que se relacione con la construcción de paz o bien de relaciones económicas beneficiosas, en principio, para cada parte, y que responden a una política la política internacional relativa al orden mundial o las relaciones económicas internacionales.

El multilateralismo ha salido a relucir como una medida de integración ante situaciones que cada vez son más globales. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un ejemplo claro sobre cómo el multilateralismo contribuye con la cooperación entre los países como medio para la consecución de los objetivos. Una iniciativa que busca incentivar la cooperación entre los estados para un futuro más sostenible y claro para los próximos años.

Sin embargo, la carencia de liderazgo y de soluciones solo agudizan, no contribuye con la construcción de soluciones basadas en la cooperación mutua y crea una brecha difícil de cerrar en relación con la legitimidad del sistema internacional y el multilateralismo. De acuerdo con CEPAL (2020), vivimos en la época más desigual de los últimos 10 años, el Covid-19 ha venido a agravar la situación y la arena internacional, en medio de grandes tensiones, impone muchos desafíos en los cuales la cooperación Internacional es vital.

Sin embargo, en los últimos 10 años se ha evidenciado que los espacios de negociación y diálogo se han deteriorado poco a poco, espacios en los cuales se han desatendido temas de principal importancia. Los documentos e informes no consideran compromisos y acciones que motiven o, incluso, obliguen a los países a una cooperación entre ellos. Si a esto le sumamos la pandemia del Covid-19, nos encontramos ante la duda si el multilateralismo podrá ser la vía para superar esta crisis lo antes posible, máxime si se tiene en cuenta que la realidad es la existencia de un estado cada vez más frágil. Este artículo busca exponer a la región a esta realidad, colocando los temas de inestabilidad y confianza como centrales a la hora de generar acuerdos entre los países y la ciudadanía, entendiendo la gobernanza moderna como un triángulo donde dos aristas del mismo son el gobierno y la ciudadanía. Es claro que América Latina es una de las regiones más heterogéneas del orbe, empero los puntos en común, que es de donde nace este artículo, son los que se toman en cuenta para este análisis. Por medio de datos, índices e indicadores buscamos evidenciar esta crisis.

DATOS E INFORMACIÓN-LA MEJOR HERRAMIENTA PARA EVALUAR LA SITUACIÓN ACTUAL

Los datos y la información que tenemos hoy en día, nos permiten evidenciar estas falencias, con el fin que los tomadores de decisiones puedan actuar ante la problemática que existe. A las puertas de la cuarta revolución industrial, que es una destinada totalmente a los avances tecnológicos y la información, se deben de utilizar los mismos para una mejora en la eficiencia y eficacia de la toma de decisiones y a nivel global de cómo mejorar como comunidad, tratando aquellas problemáticas globales tales como: el cambio climático, los conflictos, la salud pública entre muchos otros.

En esta época de incertidumbres, el multilateralismo se ha visto cuestionado debido a la creciente desconfianza que hay en torno a la democracia y hacia las instituciones. En este artículo, se dará una visión centrada en Latinoamérica, sin embargo, se debe de tener en cuenta que esta región no es un caso aislado, por lo que al analizar la situación de Latinoamérica estaremos estudiando una sección de la perspectiva global. Los datos presentados por medio de distintos gráficos y tablas colaboran para observar y entender el panorama general.

CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y CRISIS DE CONFIANZA

De acuerdo con LAPOP (2019), a nivel mundial la democracia y la satisfacción con ella atraviesa su momento más crítico, donde la satisfacción con la misma es la más baja en los últimos 10 años, creando un ambiente de incertidumbre en torno a la toma de decisiones y a la operatividad de las mismas.

En Latinoamérica el apoyo a la democracia también ha caído de manera importante, los datos de LAPOP (2019) y Latinobarómetro (2021) muestran que el apoyo a la democracia ha ido en descenso y hay mucho menor apoyo en las poblaciones jóvenes. Los datos que vemos en las figuras 1, 2, y 3 nos muestran una clara tendencia en cuanto a la confianza a lo interno de la democracia y las instituciones en la región de Latinoamérica.

FIGURA 1. SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA HA DECAÍDO DESDE EL 2010

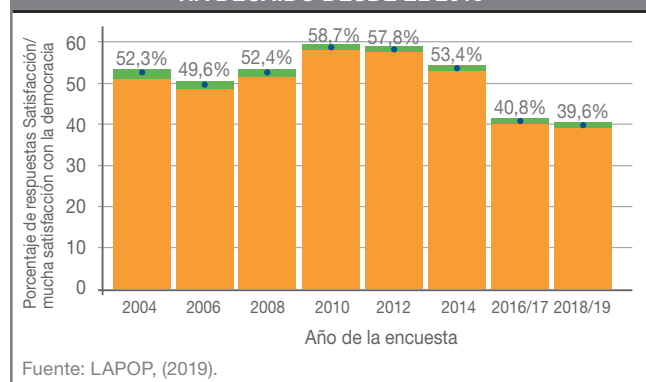
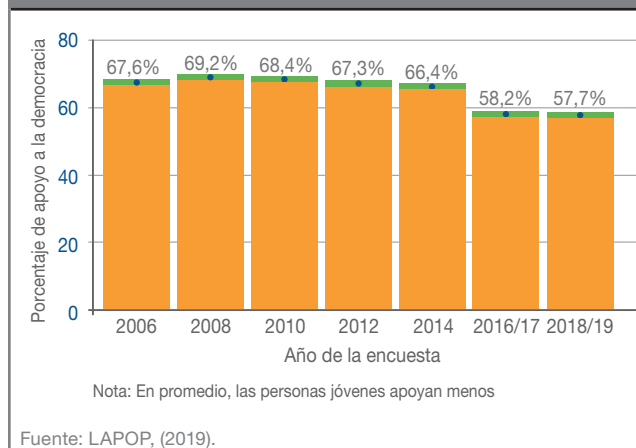
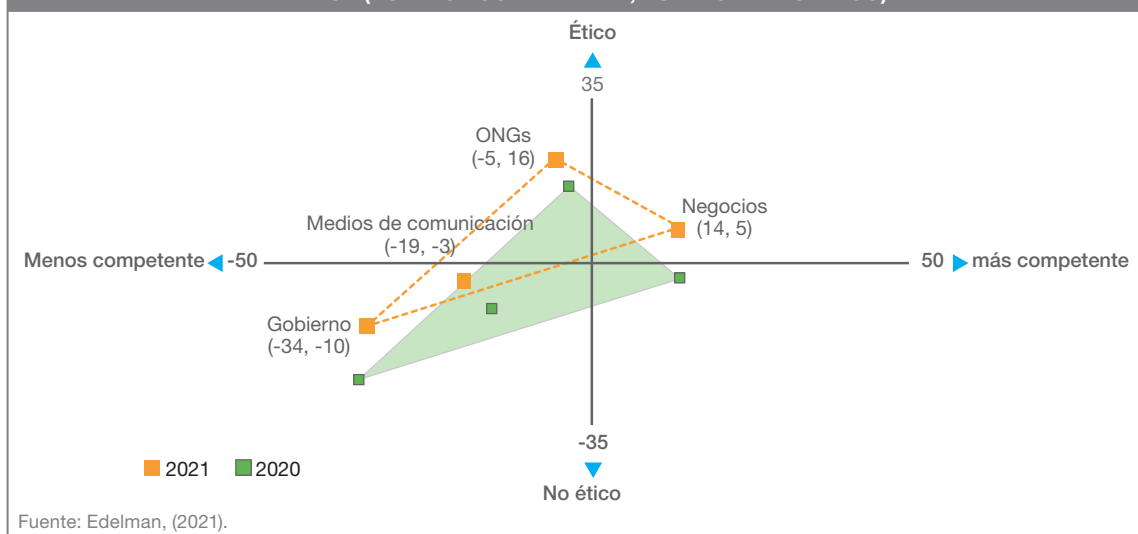


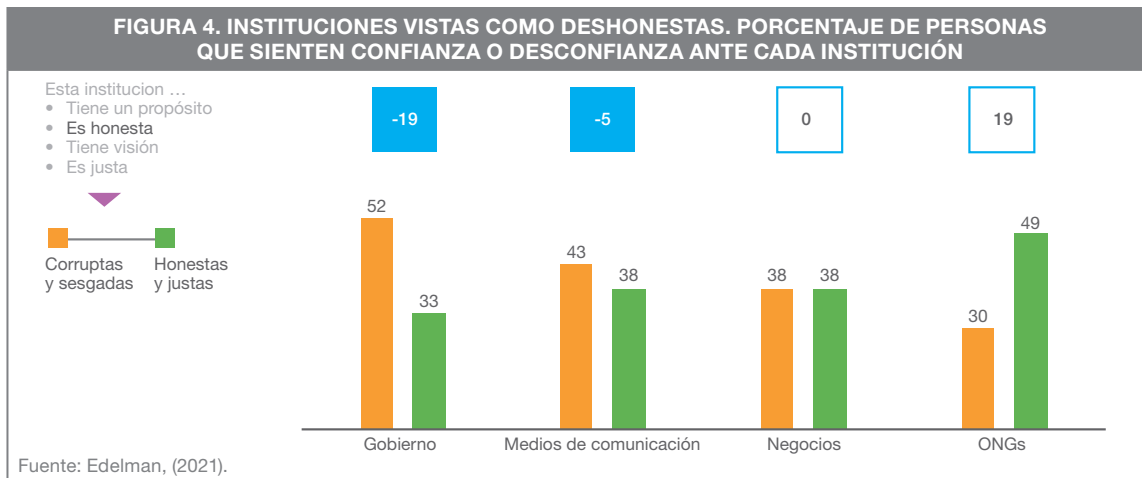
FIGURA 2. APOYO A LA DEMOCRACIA HA ESTADO EN CAÍDA EN LA REGIÓN AMÉRICA LATINA



Los datos evidencian la situación específica en distintos temas, en este caso hablamos de la crisis de confianza que existe en torno a la democracia y las elecciones en América Latina. El sistema internacional es una maraña de relaciones entre los distintos participantes. Si entendemos esta analogía como un juego, ¿qué pasa con los participantes que no sabemos si hicieron “trampa” para entrar a jugar o no? Justamente de eso se trata la crisis del multilateralismo entre los países. Actualmente nuestra región atraviesa distintas crisis, entre ellas la crisis de la democracia, legitimidad, pobreza y desigualdades entre muchas otras. La legitimidad de un gobierno o no es definido meramente por sus personas y la comunidad internacional; sin embargo, si la ciudadanía ya no confía en las instituciones establecidas esto da paso a

FIGURA 3. INSTITUCIONES DE NEGOCIOS SON LAS ÚNICAS CON UNA PERCEPCIÓN COMPETENTE Y ÉTICA (PUNTAJE COMPETENTE, PUNTAJE NETO ÉTICO)

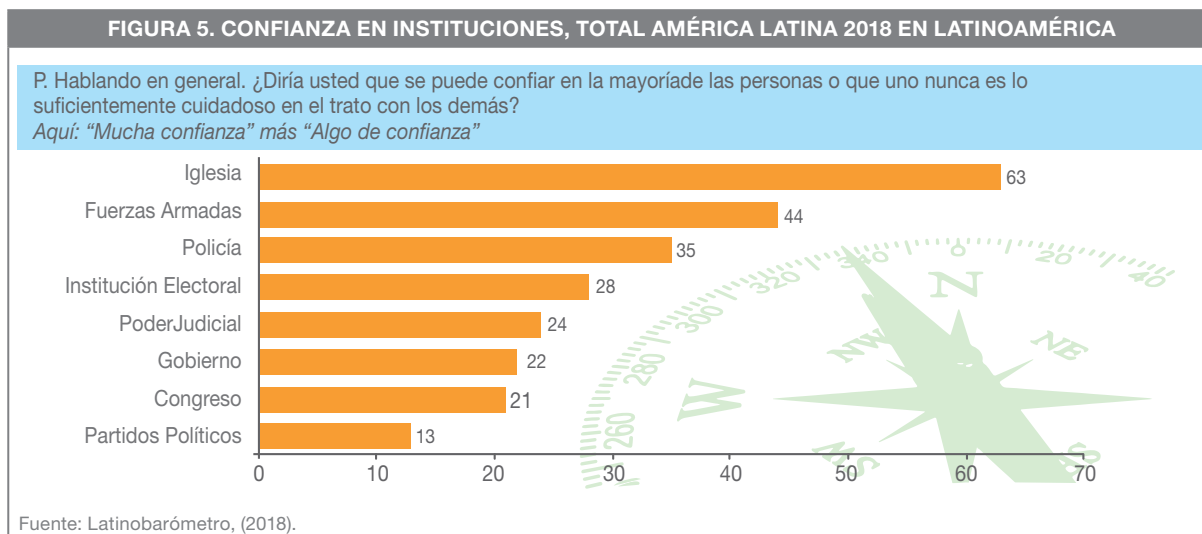




nuevas tendencias de corte autoritario y populista que ponen en peligro la estabilidad a lo interno de los países, pero además sus condiciones sociales y sus economías, poniendo en tela de duda muchísimas de las garantías sociales, económicas y políticas a lo interno de cada país. Tenemos el caso de Brasil, donde su presidente Bolsonaro, por medio de su discurso, cayó en un constante populismo visto como “El nuevo salvador de Brasil del socialismo” y seguidamente en su mandato ha incumplido con su constitución política en repetidas ocasiones: El caso de las redes sociales (DW, 2021), o las amenazas contra el Tribunal Supremo Federal (Bayoud, 2021) entre otros; provocando altas sensaciones de desapego y desconfianza, con una ciudadanía articulándose en grandes manifestaciones y polarización. Otro ejemplo es Costa Rica, en la historia del país nunca se han tenido tantos candidatos presidenciales (Perez, 2021) vistos como una solución ante la coyuntura que atraviesa el país

y presentándose como la “opción” que puede hacer cambios sustanciales que combatan el desempleo, la pobreza, el déficit en la educación entre muchas otras.

El nivel de confianza en las instituciones, los partidos políticos y gobierno viene en caída, lo cual permite que esta brecha de legitimidad hacia las autoridades continúe abriéndose. Para analizar este tema, es importante utilizar el barómetro de Edelman (2021), el cual en su estudio Anual “Trust Index Global Report”, muestra una baja en la confianza en el gobierno, donde se percibe como una institución poco honesta y poco competente. De la mano con esto, reforzando las ideas expuestas anteriormente existe una caída en la percepción positiva de la ciudadanía hacia las instituciones y en los gobiernos, en este caso, Latinobarómetro (2018) muestra que la confianza en el gobierno se encuentra en declive, colocándolo como la tercera institución menos confiable en Latinoamérica (Figura 5).







Sumando los datos anteriores, entendiendo que un gran porcentaje de las personas no confían en las instituciones como los órganos con las competencias legales, esta situación da pie a nuevos movimientos populistas y autoritarios que han crecido en el hemisferio occidental donde Latinoamérica no es la excepción. La vislumbra-da debilidad estatal tiene un efecto directo sobre la efi-ciencia de las mismas, generando un clima de malestar social sobre las personas tomadoras de decisiones, pero principalmente sobre el modelo democrático de cada país, entrando en un círculo vicioso con relación a la crecida de movimientos nacionalistas y populistas. Los estados débiles, como Perú o Bolivia, con los cambios de presidentes y los golpes de estado (Cuadro 1), esta figura de “estados frágiles” ha tomado fuerza en los últimos

años, debido a las distintas crisis políticas que algunos países han atravesado, perjudicando principalmente a la ciudadanía y la ampliación de las brechas que ya son bastante amplias, por ejemplo: violencia, crimen, pobreza y desigualdades.

Los datos muestran, bajo el contexto de Covid-19, profundas aperturas hacia una inminente crisis social, política y económica que afectan la economía doméstica de los países, tanto la individual como la nacional, en términos de recaudación de impuestos, pobreza y desigualdad (CEPAL, 2021). Además, los altos niveles de percepción de corrupción de la ciudadanía hacia las instituciones del gobierno (Latinobarómetro, 2021), (Figura 6), erosionan la esperanza de un sistema institucional solvente y para todas las personas.

CUADRO 1. TABLA QUE MUESTRA CONFLICTOS, CRISIS, GOLPES DE ESTADO, TENSIONES INTERNACIONALES GRAVES, DESTITUCIONES Y RENUNCIA DE PRESIDENTES EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS EN AMÉRICA LATINA

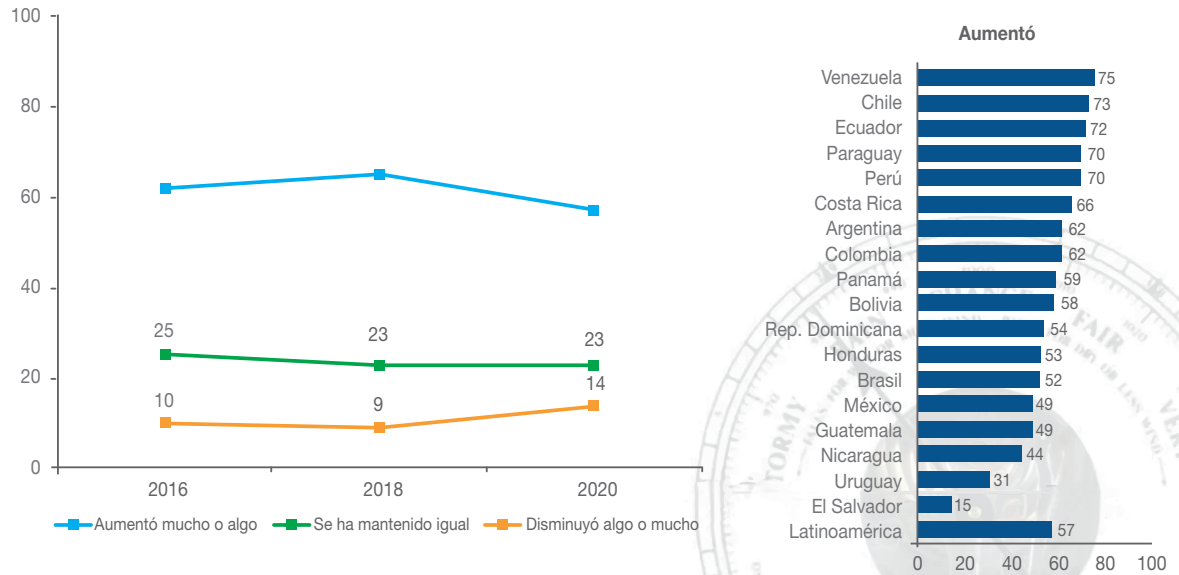
País	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Argentina											
Belice											
Bolivia											
Brasil											
Chile											
Colombia											
Costa Rica											
Cuba											
Ecuador											
El Salvador											
Guatemala											
Haití											
Honduras											
México											
Nicaragua											
Panamá											
Paraguay											
Perú											
Surinam											
Uruguay											
Venezuela											

	Crisis políticas, cuestionamientos de resultados electorales
	Golpes de Estado
	Tensiones Internacionales Graves
	Destitución, renuncia del Presidente

Fuente propia, (2021).

FIGURA 6. AUMENTO DE LA CORRUPCIÓN. TOTAL, AMÉRICA LATINA 2016-2020. TOTALES POR PAÍS. EN AMÉRICA LATINA

P. ¿En su opinión, desde el año pasado, el nivel de corrupción en su país ha Aumentado mucho, Aumentado algo, Se ha mantenido igual, Disminuyó mucho o Disminuyó algo?
 Aquí: suma "Disminuyó mucho" más "Disminuyó algo" y "Aumentó mucho" más "Aumentó algo".
 Aquí en países: "Aumentó mucho" más "Aumentó algo".



Fuente: Latinobarómetro, (2018).

Las personas en Latinoamérica y especialmente en Centroamérica migran debido a la violencia, incapacidad de la generación de nuevas oportunidades, pobreza, persecución política y poca confianza en la generación de soluciones para los problemas de la ciudadanía.

INESTABILIDAD, LEGITIMIDAD DE LA REGIÓN Y MULTILATERALISMO

En el caso de Latinoamérica, las constantes crisis de cambios de gobierno, destituciones de presidentes, protestas sociales internas y tensiones Internacionales graves, han dificultado mucho el panorama del multilateralismo y cooperación en los últimos 10 años. La inestabilidad en la región, como podemos ilustrar a partir de la información que se presentó en el cuadro 1, es uno de los factores más influyentes que cambian el norte del multilateralismo.

Latinoamérica, es una región que históricamente siempre ha sido parte de la cultura de cooperación regional como ya se ha mencionado y lo vemos en casos como la Alianza del Pacífico, Mercosur, UNASUR, CELAC, entre muchas otras, que cumplen una función clara de simplificación y efectividad del comercio regional y

mundial en algunos casos; sin embargo, la inestabilidad, los repentinos cambios de gobierno y el péndulo latinoamericano hace que las representaciones en estas instancias pierdan legitimidad, como hemos visto en muchas ocasiones como por ejemplo en Argentina en el Mercosur con los cambios de gobierno (Cosoy, 2020) o el caso de Bolivia con el bloque del Alba y UNASUR cuando hubo cambio presidencial en 2019 (EFE, 2019). Estas situaciones dificultan la capacidad de los países para lograr acuerdos, pero principalmente para buscar salidas en conjunto con la comunidad, procurar una mejora en la calidad de vida de la región, lo cual amenaza con romper la tradición de América Latina como una región dada a la cooperación y al multilateralismo. Esto genera una capa de desconfianza operativa en las instituciones y en el derecho internacional.

Sin duda, otra de las principales causas de las distintas crisis de legitimidad, son los altos niveles de percepción de corrupción que las distintas instituciones, países y personas tomadoras de decisiones tienen. La organización Transparency International (2020), en su informe "Corruption Perception Index 2020" ubica a una gran mayoría de los países (19 de 26 países para ser exactos)

de América Latina con altos niveles de corrupción. Esta es una de las principales razones por la cual los jóvenes no sienten confianza en las instituciones de gobierno y la legitimidad de la democracia como una vía honesta para la solución de estas problemáticas.

El Cuadro 1 representa una muestra de como en los últimos 3 años las personas tomadoras de decisiones en Latinoamérica se han visto como actores insuficientes para mediar y manifestar la estabilidad en los países y, por ende, alcanzar ese bien vivir. El subcontinente Latinoamericano ha sido reconocido a lo largo de su historia por organismos internacionales como Naciones Unidas y por la comunidad internacional, como una región de paz; no obstante, como vemos en el cuadro citado, en los últimos 11 años la región ha visto un incremento en los conflictos sociales, donde la falta de liderazgo y gobernanza en los distintos países es clara. En consecuencia, UNODC (2020), en su estudio “Global Study on Homicide” ha identificado que América es la región en una situación de “No Guerra” que cuenta con más homicidios, con una tasa de aproximadamente 17 asesinatos por cada 100 mil habitantes, en donde para el año 2017 Centroamérica es la región que tiene más homicidios con una tasa de 25,9 por 100 habitantes. Los conflictos y las negociaciones han empezado a darse más a lo interno de los países que entre los mismos estados, lo que ha dirigido el diálogo a lo doméstico y el multilateralismo en torno a la búsqueda de soluciones desde afuera.

La imposibilidad de generar acuerdos hace que las instituciones globales pierden vigencia y restringen la posibilidad de ser instituciones de peso dentro del sistema internacional. Grandes teóricos se han cuestionado la falta de soluciones importantes para los problemas que enfrentan los países hoy en día. El sistema internacional se queda estancado en la posibilidad de ofrecer nuevos paradigmas de soluciones ante los distintos problemas que existen y que vivimos hoy en día como sociedad. Un ejemplo claro fue la crisis por las vacunas para la Covid-19, donde muchas potencias acapararon las vacunas para su propia población y hoy en día iniciativas como COVAX hasta ahora están caminando debido a la donación desde los países desarrollados a los países en vías de desarrollo mucho tiempo después, cuando en un sistema multilateral el acceso a una salud integral debería de estar garantizada por los países y la cooperación. (BBC, 2021). El mismo secretario general de Naciones Unidas, Antonio Guterres, dio una declaración acerca de la imposibilidad

hoy en día del sistema internacional de abordar y darle una respuesta efectiva a la pandemia, además explicó que debido a las pugnas de poder entre los propios países hacen que los organismos internacionales pierdan fuerza y efectividad. Esta es la realidad del sistema Internacional, donde ningún estado por sí solo puede hacer frente a los desafíos globales como el cambio climático y la pandemia por Covid-19, que son las grandes amenazas que como humanidad enfrentamos. Se necesitan nuevas políticas de entendimiento y asociación para volver a crecer y enfrentar en conjunto las nuevas amenazas.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

Vivimos en el llamado “mundo de la información”, en donde poseemos muchísimos datos para tomar decisiones y ser más efectivos. Los tomadores de decisiones deben tomar esta información y concretar medidas que permitan salir de este clima de incertidumbre y malestar. El mundo en esta coyuntura, y las personas principalmente, necesitan seguridades de que pueden encontrar ese bienestar que se debe de procurar, pero no se alcanza. A pesar que se habla de “Asuntos Globales” es importante tener claro que cada uno de estos asuntos tienen grandes repercusiones locales. Los datos que se analizaron anteriormente, nos apuntan a una realidad donde hay un quiebre en la legitimidad y capacidad de las instituciones y los gobiernos, debido a las pocas soluciones que se le han dado justamente a las situaciones globales. Se debe de considerar que tenemos problemas globales como el cambio climático, la inseguridad, migraciones masivas, la crisis fiscal, la pandemia por la Covid-19, por lo que el multilateralismo debe ser la vía de cooperación, sin embargo, se ha estancado. Tenemos instituciones y sistemas internacionales que son claves para las negociaciones, el crecimiento económico, el comercio mundial, pero no se ha avanzado en la toma de decisiones, por ejemplo, cambio climático, pandemia por el Covid-19, crisis de derechos humanos entre otras; lo cual genera tensiones y acciones no coordinadas e individuales por parte de los países que han desembocado en la crisis del multilateralismo, de la democracia y la confianza.

Con los datos que hay y la información que se posee, los organismos internacionales y los gobiernos deben replantearse y pensar en una nueva gobernanza que sea capaz de articular las distintas necesidades de los diferentes sectores, con el fin de recuperar el terreno que se ha perdido y además en reforzar los mecanismos y

vías institucionales para atender y darle soluciones a las situaciones globales. Desde la ciudadanía debemos escoger con criticidad a nuestros representantes, personas que tengan la capacidad de generar un cambio en esta nueva cultura negativa e intentar amortiguar los efectos de las crisis políticas, económicas y sociales, pero que principalmente puedan darle una atención a la democracia, no permitiendo que se extinga, si no fortaleciéndola a través de una economía local fuerte, con visión global de los acuerdos, políticas y decisiones que se deben de tomar.

Por otro lado, el comercio Internacional como lo conocemos hoy es producto del multilateralismo, el caso de organizaciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC) con las negociaciones, la vigilancia y la supervisión del comercio integrado mundial, por ejemplo. Así como se coopera para el intercambio de bienes comerciales entre países, la sociedad internacional debe de adoptar la misma voluntad para encontrar un mejor futuro y recuperarnos más rápido de las consecuencias ocasionadas por la pandemia del Covid-19. Otro caso de estudio son los mercados proteccionistas y cerrados durante este proceso de pandemia, de la mano con que muchos tratados y acuerdos de cooperación no están centrados ni abiertos para América Latina. Al igual que en el caso anterior, acaparando la riqueza y el intercambio entre solo algunos países.

Estamos atravesando una época global donde existe una falta de liderazgo por parte de los gobiernos en torno a una gobernanza moderna y efectiva, no siendo capaces de ofrecer un bien común a su ciudadanía, dando paso a una ola de cuestionamientos y desconfianza en las instituciones. Esto no es solo peligroso para la estabilidad de la región, si no que puede ser una puerta de entrada para la legitimación de estructuras de orden paralelas que vienen a romper con la ley.

Es claro que el sistema Internacional funciona por medio de la anarquía (Barbé, 1995), por medio de un sistema de pesos y contrapesos entre los propios países. El multilateralismo también representa una serie de reglas que los estados deben de seguir y la lógica del sistema internacional se basa en la existencia de una voluntad de

apoyo mutuo para atender estas coyunturas que afectan a todas las partes, pero no se ha avanzado, por el contrario, esto ha dado paso a que los grandes protagonistas poco a poco tomen decisiones sin pensar en el bienestar de la comunidad internacional (Rojas, 2020). El interés individual prevalece con egoísmo e intereses propios que, en definitiva, han deteriorado el multilateralismo encausándonos a la situación actual.

Nos encontramos ante el mayor dilema global en muchos aspectos debido al Covid-19. Para poder superar esta pandemia y todos sus efectos, se debe de reforzar el multilateralismo sin precedentes, por medio de un liderazgo, visión y cooperación entre los gobiernos.

Esta situación debe de ser superada con diálogo horizontal y con acciones concretas. Los países y sus respectivos líderes, deben de pensar en un cuadro más grande, se deben de proyectar para un futuro donde como sociedad y comunidad global superemos esta pandemia de la Covid-19, pero para eso se debe de pensar integralmente en atender estos asuntos globales que se presentan hoy en día como la crisis del medio ambiente, la crisis sanitaria, la crisis económica entre muchas otras. Solo trabajando en conjunto, siendo el multilateralismo la vía para avanzar en torno a una paz tangible y duradera de la mano con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Solo así se podrá retomar la confianza y la estabilidad en los sistemas políticos y de toma de decisiones.

Si quieres paz trabaja por la paz.

Esta en la responsabilidad de los gobiernos el tomar estas informaciones e insumos que se están dando para no perder lo que se ha construido en los últimos 76 años, democracias sólidas y estados de derecho, las consecuencias en torno a la violencia, la desigualdad, el aumento del crimen, los efectos a futuro del cambio climático, la pobreza, la crisis por la pandemia, solo pueden abordarse integralmente, con una comunicación clara y asertiva desde el seno de los países; sin embargo, no estamos saliendo a flote, la crisis institucional y democracia real y las situaciones globales nos están empujando a un futuro lleno de incertidumbres donde perderemos todo eso que nos costó tanto construir: una sociedad pacífica con certezas y posibilidades para el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia EFE. (2019). *Bolivia anuncia su retiro del ALBA y analiza su salida de UNASUR*. Recuperado de: shorturl.at/cduwF ;
- Van Klaveren, A. (2020). *La crisis del multilateralismo y América Latina*. Recuperado de: shorturl.at/suvVY;
- Barbé, E. (1995). *Capítulo III y IV: La Sociedad Internacional. Relaciones Internacionales*. (119-127). Editorial Tecnos.
- Bayoud, A. (2021, 8 septiembre). *Jair Bolsonaro amenazó al Supremo Tribunal Federal en una masiva manifestación en Brasil*. France 24. Recuperado 16 de noviembre de 2021, de shorturl.at/duyAU
- BBC News Mundo. (2021) *Coronavirus | «Los países ricos se comportaron peor que en las peores pesadillas»: las duras palabras de The Lancet sobre el fracaso del mecanismo Covax*. Recuperado 16 de noviembre de 2021, de shorturl.at/wxzUX;
- Bernabé, M. y Hirsrt, M. (2020) *¿Podrá Reinventarse el Multilateralismo? El orden Internacional y el Covid-19*. Recuperado de: shorturl.at/mtzQ9;
- CEIPAZ. (2020). *Las Naciones Unidas en su 75 aniversario: reformas radicales y apremiantes para la gobernanza de una nueva era*. En *Anuario CEIPAZ 2019-2020: Riegos Globales y Multilateralismo: El Impacto del Covid-19*. Recuperado de: shorturl.at/iqBJ5;
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Pandemia provoca aumento en los niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta fuertemente en la desigualdad y el empleo | Comunicado de prensa | Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado 16 de noviembre de 2021, de shorturl.at/lwO38;
- Chang, Ho-Joo (2020) “Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional” *Revista CEPAL*. N 132 67-78. shorturl.at/wBFU9;
- Cosoy, N. (2020). *¿Qué implica la retirada de Argentina de las negociaciones externas al Mercosur?* France 24. Recuperado de: shorturl.at/noIZ7;
- Deutsche Welle. (2021). *Senado rechaza decreto de Bolsonaro sobre redes sociales*. DW.COM. Recuperado 16 de noviembre de 2021, de shorturl.at/ivOR9
- Edelman. (2021). *Edelman Trust Barómetro de confianza 202*. Reporte Global. Edelman. Recuperado de: shorturl.at/rwBO2;
- France 24. (2021). *La OEA y la comunidad internacional descalifican las elecciones de Nicaragua*. France 24. Recuperado 16 de noviembre de 2021, de shorturl.at/xyLO3;
- Fundación Konrad Adenauer; Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo de Latinoamérica (ADELA). (2020). *Multilateralismo perspectivas Latinoamericanas*. shorturl.at/jqKL4;
- LAPOP; USAID y VANDERBILT. (2019). *El Pulso de la democracia en las Américas: Resultados de “Americasbarometer” 2019*. Vanderbilt. Recuperado de: shorturl.at/nyAKY;
- Latinobarómetro. (2018). *Informe latinobarómetro 2018*. Latinobarómetro. Recuperado de: shorturl.at/dhEHR;
- Latinobarómetro. (2021) *Informe latinobarómetro 2021, Adios Macondo*. Latinobarómetro shorturl.at/ntBFO;
- Naciones Unidas. (2020). *El multilateralismo será clave para superar la crisis económica causada por el Covid-19*. Recuperado de: shorturl.at/qHKM0;
- Organización Mundial del Comercio. (2012). *¿Está el multilateralismo en crisis?* Recuperado de: shorturl.at/rKMN7;
- Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, (UNODC). (2019). *Global Study on Homicide 2019*. Recuperado de: shorturl.at/qwzCN
- Perez, W. (2021). *27 candidatos aspiran a la presidencia de la República*. El Mundo CR. Recuperado 16 de noviembre de 2021, de: shorturl.at/gEHNS;
- Rojas Aravena, F. (2020). *El multilateralismo en los 75 años de Naciones Unidas*. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(4), pp. 13-18. Recuperado de: shorturl.at/lJOT4;
- Rojas, F. (2020). *El multilateralismo en los 75 años de Naciones Unidas*. Recuperado 16 de noviembre de 2021, de: shorturl.at/IFINO;
- Transparency International. (2020). *Corruption Perception Index 2020*. Recuperado de: shorturl.at/kprQ6



1	A-15	Mar	2	2	3.5M	150,000	HIGH	★
2	A-15	Mar	2	2	5.5M	80,000	HIGH	★
3	A-15	Mar	2	2	15.5M	65,000	LOW	★
4	A-15	Mar	1	1	5M	250,000	LOW	★
5	A-15	Mar	1	1	3.5M	150,000	HIGH	★
6	A-15	Mar	2	2	5.5M	250,000	HIGH	★
7	A-15	Mar	2	2	3.5M	150,000	HIGH	★
8	A-15	Mar	2	2	3.5M	300,000	HIGH	★
9	A-15	Mar	2	2	5M	250,000	HIGH	★
10	A-15	Mar	2	2	3.5M	800,000	LOW	★
11	A-15	Mar	2	2	5.5M	250,000	HIGH	★
12	A-15	Mar	2	2	3.5M	30,000	LOW	★
13	A-15	Mar	2	2	15.5M	70	HIGH	★
14	A-15	Mar	2	2	3.5M	110,000	HIGH	★
15	A-15	Mar	2	2	15.5M	200,000	LOW	★



MEJORA REGULATORIA Y CARGAS ADMINISTRATIVAS

● Guillermo Matamoros Carvajal

RESUMEN

La mejora regulatoria es una herramienta que utilizan los países para revisar las regulaciones que se aplican a la ciudadanía y a las empresas para iniciar una actividad productiva u obtener un beneficio, de manera que lo que se busca es contar con regulaciones que no signifiquen una carga relevante para aquellos. El costeo de las actividades que conlleva el aplicar una regulación tanto del lado público como privado, es fundamental para racionalizar el control de las actividades productivas, haciéndolas más competitivas; primero para incidir sobre el gasto público, ya que permite identificar cuánto le cuesta al estado y sus instituciones gestionar una regulación, pudiendo ser más alto el costo que el beneficio que genera; y segundo para los administrados, en el tanto que, cumplir con todos los requerimientos documentales y de información, implican un costo para el regulado, además del tiempo que debe dedicar a la obtención de toda la información y la realización de las gestiones respectivas ante la instancia reguladora. Este tema tiene relevancia ya que, con la incorporación del país a la OCDE, se adquirió el compromiso de llevar adelante herramientas de trabajo para realizar el análisis de las regulaciones vigentes con miras a mejorar su efectividad, que va desde replantear la regulación hasta su posible eliminación del sistema jurídico, mediante un análisis regulatorio ex post.

Palabras clave: costeo, regulación, carga, sistema de costeo estándar, trámites.

Abstract: Regulatory improvement is a tool that countries use to review the regulations that apply to citizens and companies to start a productive activity or obtain a benefit, so that what is sought is to have regulations that do not imply a relevant burden for those. The costing of the activities involved in applying regulation from both the public and private sides is essential to rationalize the control of productive activities, making them more competitive; to influence public spending, since it allows identifying how much it costs the state and its institutions to manage a regulation, whose cost may be higher than the benefit it generates; and for the people, while as complying with all the documentary and information requirements implies a cost for the regulated party, in addition to the time that must be devoted to obtaining all the information and carrying out the respective procedures before the regulatory body. In the Costa Rican case, this methodology has recently begun to be developed and applied, to define a baseline of the cost involved in applying a regulation. This issue is relevant since with the incorporation of the country into the OECD, a commitment was made to carry out work tools to develop an analysis of current regulations aiming to improve their effectiveness, which ranges from rethinking the regulation to its possible elimination of the legal system, through an ex post regulatory analysis.

Key words: costing, regulation, burden, standard cost model, procedures.

Guillermo Matamoros Carvajal es Profesor de la Carrera de Economía Empresarial y Director Académico de la Especialidad en APP de LEAD University. Consultor en Infraestructura y Transporte y en Mejora Regulatoria. Director Técnico del Proyecto de Mejora Regulatoria Costa Rica Fluye. Exgerente Senior de Deloitte Costa Rica en Infraestructura. Ex Secretario Técnico del Consejo Nacional de Concesiones.

La mejora regulatoria es un concepto que se ha venido impulsando a partir de la experiencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), desde hace más de dos décadas, ocupándose más de la calidad de la regulación que de la cantidad. En ese sentido, indica la OCDE que:

Alcanzar la “calidad regulatoria” consiste en mejorar el desempeño, la relación costo-eficacia y la calidad legal de las regulaciones y los trámites administrativos. En primer lugar, el concepto de calidad regulatoria abarca los procesos, esto es, la manera como se desarrollan y aplican las regulaciones. Es recomendable que dichos procesos sean compatibles con los principios de consulta, transparencia, rendición de cuentas y evidencia. En segundo lugar, el concepto de calidad regulatoria también cubre los resultados, por ejemplo, si las regulaciones son eficaces, eficientes, coherentes y sencillas. (OCDE, 2015)

De dicho concepto es importante destacar que la calidad regulatoria se asocia a la relación costo eficacia, en el tanto que una regulación implica una carga tanto para quien la gestiona como para quien está obligado a su cumplimiento, generando un costo para cada parte. Consecuentemente, la calidad implica que debe darse una racionalización de dichos costos.

Desde la perspectiva del regulado, dicha relación costo eficacia está asociada al tiempo que requiere realizar la gestión de la regulación y quién realiza la gestión, así como la complejidad de los requerimientos asociados a los trámites que integran la regulación. En esa línea, un estudio del BID reveló que:

La gran cantidad de tiempo que gastan los ciudadanos de la región haciendo trámites puede deberse a varios factores. Por una parte, sugiere que en muchas ocasiones los individuos gastan mucho tiempo en desplazamientos, lo cual indicaría que existe un déficit de puntos de acceso en los países que hacen que los ciudadanos deban viajar largos trayectos para poder llegar a la oficina donde completarían el trámite. También se explica en parte por el hecho de tener que ir múltiples veces a las oficinas públicas para poder completarlos. (BID, 2018, p. 53)

Según este mismo estudio del BID, en el caso de Costa Rica, un 55% de los trámites fueron resueltos con una primera visita o interacción del ciudadano con las oficinas

públicas, mientras que un 23% requirió de más de tres visitas a la instancia tramitadora. (BID, 2018, pp. 53-54).

Por otra parte, en un estudio realizado por la Contraloría General de la República para el trámite del permiso de construcción en la Municipalidad de San José, determinó que la obtención de un permiso de construcción le transfiere al ciudadano dos tipos de costos económicos. Uno por la carga administrativa de obtener todos los requisitos, el cual es inherente al trámite mismo (certificaciones, fotocopias, impuestos, costo de planos, traslados y esperas, etc.) y que se estimó en el 2018 en ₡1.904.129. El otro, es el costo de oportunidad relacionado con los recursos que tiene que invertir el ciudadano, en virtud de la espera que tiene que hacer hasta que le otorguen el permiso de construcción, el cual se estimó en ₡198.027. Una de las principales quejas de los administrados considerados en este estudio se asoció a los tiempos de resolución, donde el 20% de las gestiones de ese año 2018 se devolvieron entre dos y cinco veces a los profesionales responsables para que se completaran requisitos omitidos en el trámite o se aclarara y subsanara información. (CGR, 2019, pp. 14 a 17)

Asimismo, para la administración la ejecución de las actividades asociadas a una regulación para otorgar al ciudadano el permiso, licencia, autorización, concesión, beneficio u otro, también conlleva un costo, que será mayor conforme el diseño de la regulación sea más complejo y demande más interacciones con los regulados.

Los trámites ineficientes le generan costos al gobierno. El primer costo es el de prestación, que es un costo monetario directo; este se materializa como un gasto que los ministerios de finanzas deben cubrir con el presupuesto. Tener trámites ineficientes hace que los gobiernos deban gastar recursos en funcionarios que se dedican a resolver dudas, rechazar aplicaciones y revisar millones de documentos, lo que se podría ahorrar de demandar menos requisitos, de contar con sistemas que interoperan o de tener el canal digital para hacer más trámites. En la coyuntura actual de la región, donde el 89% de los trámites se realiza de manera presencial, esto es especialmente relevante.

Los trámites presenciales son muy costosos de prestar. Cálculos realizados con información de Australia, México, Noruega y Reino Unido muestran que los trámites por el canal presencial son entre 20 y 42 veces

más costosos de prestar que por el canal digital. (BID, 2018, p. 70)

En este ensayo se analizará los fundamentos que sustentan la necesidad de medir o costear la carga regulatoria que asumen tanto los regulados como los reguladores. Asimismo, interesa analizar algunos métodos sugeridos por la OCDE para llevar a cabo dicha medición y finalmente, una propuesta para la realización de este ejercicio para Costa Rica desde la perspectiva de una alianza público privada suscrita entre el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y una ONG, iniciativa denominada Costa Rica Fluye.

LA MEDICIÓN DE LA CARGA REGULATORIA

La medición o costeo de la gestión y cumplimiento de una regulación parte de una metodología de análisis de impacto de la regulación que denomina la OCDE Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) *ex post*.

El acervo de regulaciones es mucho mayor que el flujo, sin embargo, a menudo se presta poca atención a las propuestas regulatorias una vez que se han convertido en leyes. La evaluación ex post es, por tanto, una herramienta fundamental para garantizar que las regulaciones sigan siendo adecuadas para su propósito, que las empresas no se vean sobrecargadas innecesariamente y que la vida de los ciudadanos esté protegida. Sin embargo, a pesar de esto, solo ha habido un aumento menor en el número de países que tienen requisitos formales y una metodología integral para las evaluaciones ex post. (OCDE, 2018).

El análisis *ex post* incluye la estimación de costos por cargas administrativas y costos de cumplimiento.

Hoy en día, de acuerdo con las prácticas internacionales en el ámbito de la simplificación administrativa, la medición de las cargas administrativas impuestas a los ciudadanos y las empresas se recomienda como primer paso en la estrategia para eliminar costes innecesarios asociados con la regulación. Esta medida supone una de las principales estrategias para promover el crecimiento económico a nivel nacional y regional a través de la identificación de los sectores y agencias en donde se encuentran la mayoría de las cargas. Por eso, algunos países de todo el mundo han hecho esfuerzos

considerables para medir los costos innecesarios asociados con las regulaciones e implementar nuevas mejoras para liberar recursos que puedan ser transferidos a las actividades productivas de la economía. Sin embargo, se requiere del establecimiento de procesos, metodologías y estándares de referencia para estimar los costos de cumplimiento de la regulación. (LATIN REG, 2012)

La primera razón para costear la gestión y cumplimiento de una regulación es conocer cuánto le cuesta al país la aplicación de dicha normativa, los trámites asociados a ella y los requerimientos de información propios de cada trámite. Cuando no se tiene una cultura de medición es muy posible que se establezcan regulaciones sin cuestionarse cuánto le va a costar a la administración gestionarla y cuáles serán los costos explícitos e implícitos que conlleva para los regulados, quienes deben cumplir con lo que se prescriba.

Esta primera aproximación permite establecer una línea base de cargas administrativas y su respectiva cuantificación monetaria, que debería servir hacia adelante para determinar cuál será el impacto de cualquier acción que se emprenda para mejorar la regulación y medir su efectividad, entre otros mecanismos, por medio de una reducción de costos en su aplicación luego de modificarse.

Una segunda razón para costear la regulación desde la perspectiva de la administración es analizar cómo se está haciendo la asignación de recursos en la manera como se desarrollan y aplican las regulaciones, siendo vital realizar un análisis de costo beneficio de la existencia y aplicación de dicha regulación, ya que podría estarse generando cargas presupuestarias altas para la administración y los contribuyentes, que no justifican esa inversión de cara a la necesidad o problema que se espera atender con la emisión de la regulación. En resumen, racionalizar la regulación implica racionalizar el gasto público.

Una tercera razón apunta a los regulados. Muchas veces se indica que la realización de un trámite asociado a una regulación no tiene costo, sin embargo, la obtención de todos los documentos e información que se requieren para realizar uno o varios trámites, implican tiempo que tiene un costo para la ciudadanía, por lo que tener claridad de ello, es contar con un dato de la carga que se está imponiendo para obtener un permiso, licencia, autorización, concesión o beneficio.

Para calcular la carga regulatoria de los trámites, se toma como supuesto que el tiempo que la ciudadanía y el sector empresarial dedican a gestionar y esperar la resolución de un trámite es tiempo que pueden dedicar a realizar actividades productivas, esto es, la generación de ingresos económicos.

Para lo anterior, el cálculo de la carga regulatoria en dos elementos, que sumados dan como resultado la carga regulatoria o costo económico del trámite.

El primer elemento es la acumulación de requisitos que es la suma del tiempo que tarda la persona interesada en gestionar cada uno de los requisitos solicitados por un trámite.

Por otro lado, el elemento de resolución de la dependencia corresponde al tiempo que le toma a una instancia gubernamental resolver un trámite, desde que la persona interesada solicita y entrega en tiempo y forma los requisitos del trámite, hasta que la dependencia entrega la resolución del trámite, ya sea positiva o negativa. (CONAMER, 2020, p. 51)

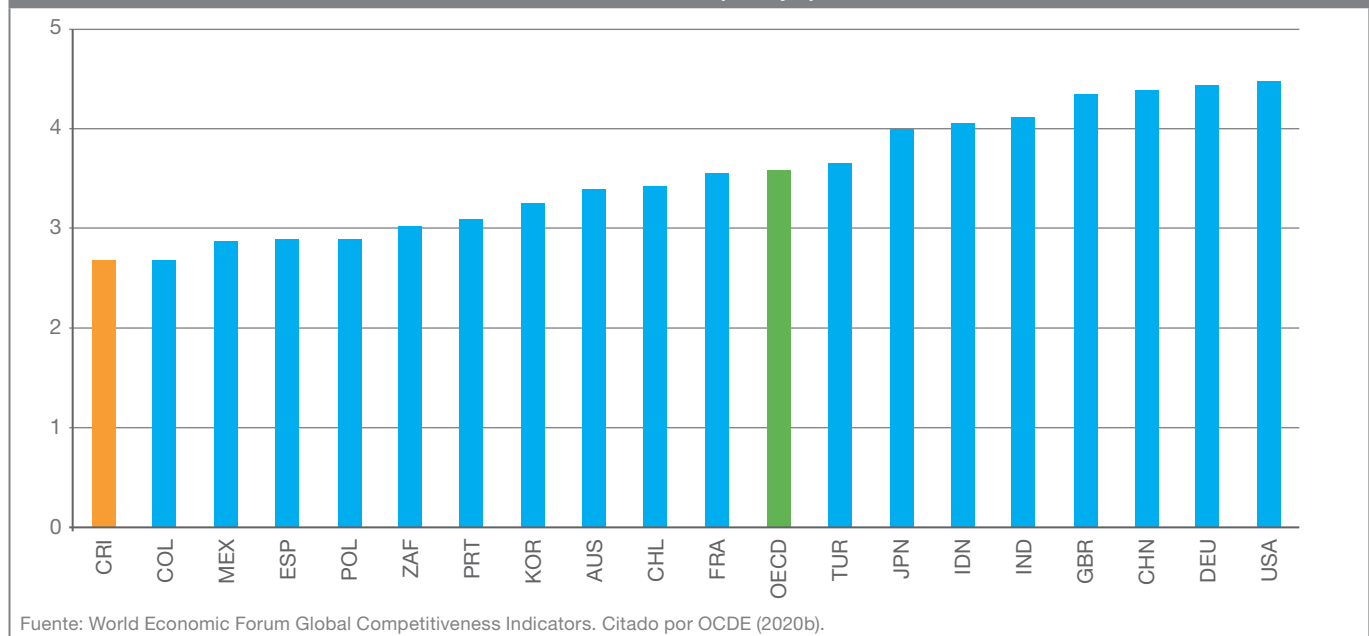
De acuerdo con la OCDE, en lo relativo al análisis impacto regulatorio *ex post* “en la actualidad Costa Rica no incluye la medición de la carga de los costos de cumplimiento en sus esfuerzos de simplificación. Además, el programa de simplificación no incluye las

TIC ni entraña la participación del nivel subnacional de manera sistemática.” (OCDE, 2020). Además, se ha identificado que la percepción ciudadana es que existe en el país una carga regulatoria importante.

En ese mismo informe se indica que:

Solo dos países de la OCDE tienen mayores barreras administrativas que Costa Rica. Las grandes barreras de entrada se deben a una combinación de sistemas de licencias y permisos largos y costosos y cargas administrativas para las pequeñas empresas. Estas barreras de entrada afectan particularmente a las PYMEs. Hacer frente a las regulaciones implica costos fijos, que son una carga mayor para las PYMEs que para las empresas grandes, ya que la facturación de las PYMEs es menor. Las barreras de entrada protegen las actividades y empresas existentes en detrimento de la creación de empresas dinámicas y productivas empresas (sic) y de nuevos empleos. Esto obstaculiza la competencia, lo que a su vez crea rentas, reduce la proporción de los salarios en los sectores con actividades de valor agregado, y empeora la distribución de los ingresos. Los precios más altos para los consumidores reducen el poder adquisitivo y afectan desproporcionadamente a los hogares de bajos ingresos. (OCDE, 2020b).

GRÁFICO 1. CARGA REGULATORIA ES PERCIBIDA COMO MUY ALTA
Índice de 1 a 7 (el mejor)



Indudablemente, el impacto de una carga regulatoria elevada se manifiesta en todas las actividades de la economía, generando un efecto multiplicador negativo que constriñe el desarrollo de las actividades productivas y afecta la competitividad del país.

MÉTODOS DE COSTEO

Conforme las mejores prácticas de la OCDE (2016), se plantea como necesario contar con una metodología para la medición de costos y cargas administrativas. Dicha metodología define los tipos de costos a medir, proporciona un marco conceptual para su entendimiento, permite determinar las categorías o factores que representan o causan los costos a cuantificar, así como la forma, criterios, actividades y/o pasos que deben seguirse para elaborar dicha cuantificación y, finalmente, el tipo de resultados a obtener. Consecuentemente, la metodología determina las necesidades de información para hacer el cálculo, las fuentes de las que debe obtenerse y el grado de confiabilidad de los resultados. Este proceso se asume que contará con adecuados criterios y mecanismos para el aseguramiento de la calidad.

Los costos pueden ser de diversa naturaleza, sin embargo, de acuerdo con las mejores prácticas, se identifican los siguientes (OCDE, (2016), pp. 139-140):

- a) Costos financieros directos: que corresponden a la transferencia o pago de una cantidad de dinero al gobierno o a la autoridad competente. Por ejemplo, como parte del trámite de obtención de una cédula de residencia temporal, el extranjero debe pagar el monto correspondiente a la emisión del plástico llamado DIMEX que le entrega la Dirección General de Migración y Extranjería, y cuyo costo es de alrededor \$123. También podría referirse a pagos que se hacen por derechos para adquirir servicios o la cuota por solicitar un permiso, como los \$100 o \$50 que cobra el Ministerio de Salud por el otorgamiento de los permisos sanitarios de funcionamiento.
- b) Costos de cumplimiento: son aquellos costos en que incurre el regulado para obtener la documentación e información que solicita un trámite, es decir, para cumplir con los requerimientos solicitados, tales como copias de planos catastrados, pólizas, inscripción en el Ministerio de

Hacienda, gastos de transporte y otros. Pueden dividirse en:

- Costos sustantivos de cumplimiento. Son los incurridos por las empresas y los ciudadanos con el fin de cumplir con los requisitos impuestos por la autoridad. Ejemplo la construcción de una rampa de acceso a un local comercial para personas con condiciones especiales, que es un gasto en el que se incurre una sola vez; pueden ser también pagos periódicos como los exámenes de laboratorio para las aguas de piscinas que requieren hacer cada cierto tiempo los lugares que brindan servicios de ocio que implican el uso de piscinas o servicios similares.
- Los costos administrativos. Son los que las personas y las empresas incurren para realizar las actividades que supone cumplir con la regulación. Por ejemplo, el tiempo de la persona o un empleado para hacer el papeleo:

Por su naturaleza, medir los costos administrativos exige identificar las actividades, medirlas y luego cuantificarlas de acuerdo con algún precio o tarifa que se pague por su realización. Dicho precio usualmente consiste en la suma del costo pagado para que las actividades tengan lugar, por ejemplo, por medio de salarios de trabajadores, además de otros resultantes de la contratación de servicios de terceros, como es el caso de consultorías o asesorías contables o legales. Dicha medición, como veremos más adelante, involucra saber el tiempo por el que se desarrollan las actividades para cumplir con la norma. (OCDE, 2016, p. 138).
- Los costos de retraso o costos de oportunidad, en los que incurre el regulado por ingresos dejados de percibir porque el otorgamiento de la licencia, permiso o autorización, que son las pérdidas de ingreso del regulado producto del retraso que causan los requisitos o la aprobación que exige la regulación; o bien, la necesidad de incurrir en un costo mientras obtiene la licencia o permiso, como pagar el alquiler de un local comercial que

no está pudiendo utilizar para desarrollar su actividad productiva.

- c) Otros costos que se refieren a los llamados costos de capital, que surgen cuando el cumplimiento de la regulación exige la provisión de maquinaria o equipo especial y que el regulado debe demostrar que cuenta con ellos para poder recibir la licencia, permiso, autorización o concesión gestionada. Por ejemplo, cuando se exige que para otorgar un permiso de funcionamiento el local debe instalar equipo de desinfección como prevención del contagio de la COVID-19, como lavatorios, dispensadores de jabón, secadores de manos y otros, equipamiento que, dependiendo de su vida útil y las reglas fiscales, pueden deducirse periódicamente hasta depreciar su valor. El costo que se carga por esta inversión constituye un costo de capital.

Esta identificación de los posibles costos en los que se incurre cuando se aplica una regulación, debe realizarla tanto la administración pública que gestiona la regulación como el regulado que debe cumplirla. Por ejemplo, en un análisis de este tipo aplicado en la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), en la regulación del servicio de conexión y desconexión de servicios eléctricos, consideró para la administración lo siguiente:

Para la cuantificación de cargas administrativas por parte del regulador el cálculo se realizó de manera diferente, promediando el costo total por trámite en los cuales incurría la administración para hacer cumplir la regulación, este cálculo se conforma a partir de las siguientes variables:

- *Salario base: Definido como la cuantía mínima de remuneración que un empleador está obligado a pagar a sus asalariados por el trabajo que éstos hayan efectuado durante un período determinado.*
- *Promedio de incentivos: Son pagos en los que se valora de forma más tangible la contribución del empleado, en esta ocasión el regulador brindó el porcentaje promedio que se le asignan a los trabajadores involucrados.*
- *Gasto en combustible: Es el gasto promedio de combustible para hacer cumplir cada trámite.*

- *Gasto en materiales: Es el costo promedio en materiales, los cuales son utilizados en la atención del trámite en el momento de ejecutar la gestión solicitada por el regulado. (Costa Rica Fluye, 2021, p. 26)*

En ese mismo estudio para la CNFL, para los regulados se indica lo siguiente:

El coste asociado al regulado y siendo estos datos obtenidos a partir de un Focus Group, en donde se consultaba el tiempo, las adquisiciones, los costos internos generales y los costos externos que le tomó al regulado completar los requisitos y obtener el servicio, se eligió a criterio de experto el obtener los resultados finales por rango y no por promedio, ya que dentro de la información suministrada podía variar en casos extremos el costo y el tiempo invertido por el regulado para completar un trámite, ya que este dependería de muchos factores. (Costa Rica Fluye, 2021, p. 24). Entre los factores citados están las llamadas obras de acondicionamiento para obtener el servicio, requiriéndosele al regulado que ejecute obras como cableado y posteo dentro de su propiedad, la construcción de un sitio donde colocar medidores y otros requerimientos técnicos que pudieran hacersele.

Ahora bien, una vez identificados los posibles costos en los que pueden incurrir reguladores y regulados, debe definirse cuál será el método de costeo a utilizar. De conformidad con las mejores prácticas de la OCDE, se pueden utilizar diferentes métodos de costeo, los que se clasifican básicamente en dos tipos (OCDE, 2016, p. 132):

- a) Métodos simples de conteo regulatorio. Parten de realizar una cuantificación de la carga que supone la regulación mediante el conteo de aspectos específicos contenidos en la regulación, de manera que entre mayor cantidad de trámites vinculados con una regulación y de requisitos asociados a cada trámite, mayor será el impacto y complejidad que presenta dicha regulación. Es decir, que las cargas regulatorias son medidas con el número de regulaciones existentes, o bien del número de obligaciones que establecen. Estos sistemas suponen una medición aproximada de la carga calculada mediante un conteo simple, generado a partir del análisis de la norma misma.

Precisamente, en esto reside su simpleza ya que permiten una medición rápida, sencilla y unilateral en su construcción y relativamente uniforme de lo que supone para la ciudadanía y las empresas cumplir con la regulación, lo que la hace susceptible de aplicarse simultáneamente a un gran número de regulaciones. Ahora bien, pueden verse limitados en cuanto a la precisión de la información, la vinculación entre obligaciones y costos, la medición efectiva de estos últimos, la incorporación de los sujetos regulados como proveedores de información y, en general, la robustez y utilidad de sus resultados para establecer acciones de mejora regulatoria eficaces.

Estos métodos priorizan la desregulación, es decir, la cantidad sobre la mejora en la calidad de la regulación. Estos instrumentos proveen de una aproximación gruesa favorable para realizar recortes drásticos de regulación que, sin embargo, pierden precisión y eficacia en el objetivo de la mejora regulatoria. Ahora bien, existen diversos métodos de conteo que se distinguen principalmente por la variable que cuentan. En este sentido es posible distinguir dos métodos simples de medición: conteo de regulaciones y conteo de obligaciones o requerimientos.

El primer sistema es el que se utiliza para aplicar lo que se llama la “guillotina regulatoria”, o sea, eliminar todas aquellas regulaciones que no cumplen con los parámetros que se esperan de ellas. El segundo sistema lo que busca es la llamada simplificación de trámites y requisitos, pero no la mejora de la regulación que los contiene, por lo que el enfoque es más micro que macro.

- b) Los métodos de costeo de las cargas regulatorias. Se concentran en la determinación de la magnitud de recursos y tiempo que una empresa o un ciudadano debe incurrir en el cumplimiento de la regulación. Parte de la misma preocupación que los métodos simples, pero de una premisa distinta: el problema de las cargas regulatorias está en los recursos que deben dedicar los individuos para cumplir con las normas. El tamaño del sacrificio y el costo de oportunidad que ello supone ocasionan un costo que, de ser excesivo, inhibe la actividad económica.

Dentro de estos métodos resulta relevante el Sistema de Costeo Estándar (SCM, por sus siglas en inglés), que es el que se desarrolla en este ensayo.

SISTEMA DE COSTEO ESTÁNDAR

El Modelo de Costeo Estándar (SCM por sus siglas en inglés) es un método simple para medir las cargas administrativas, impuestas por las regulaciones vigentes, principalmente para empresas y ciudadanos, así como para la misma institución pública que aplica la regulación.

El SCM considera los requisitos de información que deben entregar las empresas en forma de procedimientos y actividades que se llevan a cabo y calcula los “costos administrativos” en función, tanto del tiempo, como del costo requerido para cumplirlos. El SCM ha sido un método muy exitoso para prevenir nuevas cargas administrativas y eliminación de las existentes. En relación con los reguladores se identifican las actividades y sus ejecutores para gestionar la regulación, sus trámites y requisitos, de manera que a partir de un mapeo simple de los principales procesos se logre identificar el costo y la frecuencia con que cada actividad se desarrollada durante un período determinado de tiempo.

Con la aplicación de este método, los costos administrativos totales creados por la regulación pueden ser expresados claramente, y se pueden identificar las posibilidades de simplificar o eliminar los requisitos administrativos asociados a una determinada regulación. (Marušić, 2011, p. 29)

Para cada actividad o procedimiento asociado a una regulación deben existir parámetros que permitan cuantificar los costos de dicha regulación, entre los que están el precio o el costo incurrido, el tiempo dedicado a ejecutar cada actividad y la cantidad y frecuencia con que se ejecuta el proceso.

La fórmula del SCM, es la siguiente:

$$\text{SCM} = \text{precio} \times \text{tiempo} \times \text{cantidad}$$

Donde,

Cantidad: la cantidad se determina a partir del número de regulados que llegan a la institución y la frecuencia con que realizan dichas gestiones, por unidad de tiempo. En el caso de la institución se refiere a la cantidad de gestiones atendidas por unidad de tiempo que se asocian a uno o varios ejecutores.

Tiempo: es la cantidad de tiempo (días, horas, minutos u otro) que se requiere para ejecutar cada actividad

asociada al cumplimiento de los requerimientos de información y documentos que solicita cada trámite para su realización. Para la administración se refiere al tiempo que, a partir de un análisis de cargas de trabajo, le dedica el personal asignado a la atención de cada gestión que realizan los regulados producto de una regulación.

Precio: se refiere a la tarifa pagada por salario, costos operativos (gastos normales de operación de una empresa, o bien, los gastos en que incurre el ciudadano por transporte, papeleo y otros, por actividad administrativa. También puede incluir los pagos a terceros o auxiliares de la regulación contratados para apoyar las gestiones ante la administración. Respecto de la administración este dato se refiere al salario pagado a los funcionarios que apoyan la atención de las gestiones presentadas por los regulados para obtener la licencia, permiso, autorización, concesión o beneficio de que se trate.

Es posible incluir otros gastos que realiza la administración para cumplir a cabalidad con el ejercicio regulatorio que tiene encargado, cuando el análisis de cargas se realiza desde la perspectiva de la institución pública. Las empresas o ciudadanos también pueden considerar un costo promedio anual de las compras que se realizan exclusivamente para poder cumplir con una obligación determinada o un requerimiento de dato. Ahora bien, podría considerarse que la empresa requiere, por ejemplo, una conexión de Internet para cumplir con un requerimiento digital, pero como la conexión se utiliza para otras actividades el costo de la conexión no debe incluirse directamente en la medición. Estos costos deben incluirse mediante los costos operativos, es decir, aquellos necesarios para la operación de la empresa, que normalmente se consideran como un porcentaje de los gastos por planilla en los que se incurre. Esto lo que indica es que la asignación de costos no es un proceso simple, sino que requiere análisis y cuidado.

El SCM puede ser usado para hacer una medición base de toda la carga administrativa, una medición *ex post*, que es una medición de las consecuencias administrativas para las empresas y ciudadanos respecto a una regulación. Se le llama medición base porque permite establecer una línea de comparación hacia adelante cada vez que se revise la efectividad de un cambio a la regulación, en cuyo caso sería de esperar menores costos. La medición base consiste en una revisión general de los costos administrativos que tienen los negocios o los individuos en un punto del tiempo con respecto a la regulación vigente; en el mismo sentido se aplica para la administración como entidad que aplica

la regulación. La medición base puede ser tomada para áreas específicas de la regulación o para toda la regulación que afecta a los regulados.

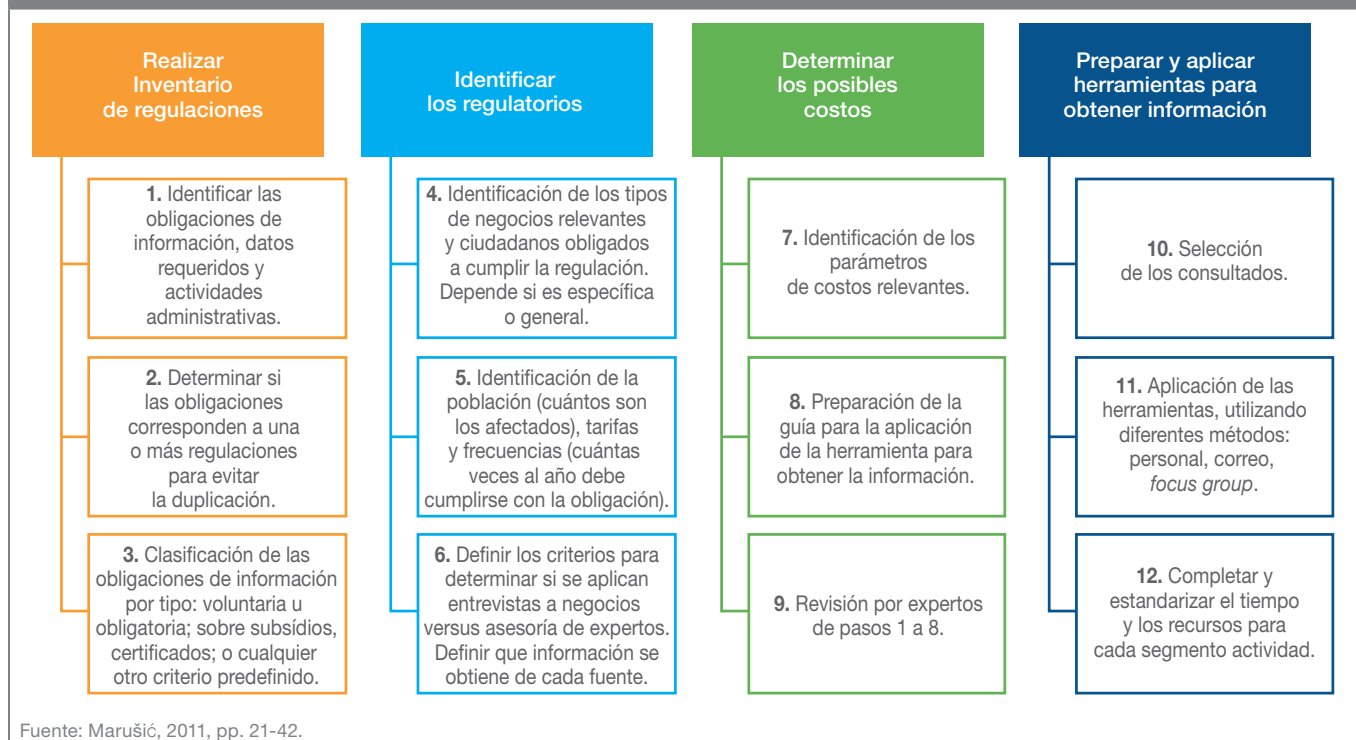
En razón de lo anterior, la aplicación del SCM puede hacerse de manera anticipada para determinar previamente las consecuencias administrativas de implementar una nueva regulación, es decir, hacer una un análisis prospectivo. Los resultados de una medición *ex ante* pueden ser parte de una evaluación de impacto de una reforma económica y sus efectos administrativos en el sector público, empresas, ciudadanos, medio ambiente, etc. Esta medición base es importante mantenerla actualizada por medio de mediciones *ex post* para conocer el impacto de nuevas reglas o leyes modificadas, es decir, mediante un análisis retrospectivo. (OCDE, 2016, p. 147)

PROCESO DE APLICACIÓN DEL SISTEMA DE COSTEO ESTÁNDAR

La utilización del SCM empieza por hacer una buena identificación de los diferentes de actores que, de acuerdo con el involucramiento en el proceso, tienen conocimiento detallado sobre las reglas a las cuales están sujetos los negocios y sobre cómo se efectúa el cumplimiento de la regulación. La participación de empresarios, ciudadanos, trabajadores, algunos profesionales que apoyan en el cumplimiento de obligaciones derivadas de regulaciones y las mismas instancias públicas involucradas, puede resultar muy útil para obtener la información requerida para hacer la aplicación del método de costeo estándar. Es decir, que se trata de hacer una clara identificación de las fuentes de información para obtener todos los datos necesarios para medir las cargas administrativas que conlleva la regulación.

De acuerdo con el *International Standard Cost Model Manual* (2004), el proceso de aplicación de este método implica el seguimiento de una serie de pasos, que se resumen en la siguiente Figura. El proceso que se define busca primero contar con un inventario de las regulaciones y de los trámites y obligaciones asociadas a ellas. Además, es necesario conocer quiénes son los obligados o afectados por la regulación, estimando, incluso, un posible número de regulados. Igualmente, es necesario definir los parámetros de costo asociados a esa regulación y diseñar las herramientas que permitan documentar todos estos procesos, en cada una de sus fases.

FIGURA 1. PASOS PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE COSTEO ESTÁNDAR



La identificación de las obligaciones de información, datos requeridos y actividades administrativas, así como determinar si las obligaciones corresponden a una o más regulaciones, es el primer paso para iniciar un proceso de costeo. Debe tenerse en cuenta que la regulación está compuesta por trámites y estos a su vez comprenden todos los requerimientos de datos y documentos que debe aportar el regulado. También deben identificarse las actividades administrativas que desarrolla el regulador para atender las gestiones presentadas por los regulados.

Igualmente, es importante definir si la regulación a analizar tiene vinculación con otras regulaciones, ya que estas podrían generar costos derivados de la combinación de varias regulaciones. Por ejemplo, para obtener una licencia de funcionamiento de la municipalidad, o patente, se requiere contar con un permiso sanitario de funcionamiento emitido por el Ministerio de Salud que tiene un costo para quien lo solicite desde \$20 hasta \$100, dependiendo de la naturaleza de la actividad. También se requiere contar con una póliza del Instituto Nacional de Seguros (INS) que igual tiene un costo.

Esta información se recolecta del administrador público encargado de la gestión de la regulación y de las obligaciones derivadas de ellas. En las siguientes fases del proceso se irá haciendo una verificación de dicha información y de cualquier otra que puedan aportar directamente los regulados.

El siguiente paso en este proceso es hacer una clasificación de las obligaciones de información por tipo, a partir de la identificación de los requisitos y obligaciones propios de los trámites que integran la regulación.

Entre los criterios de clasificación que se utilizan están, si el cumplimiento de la información es voluntario u obligatorio. Un ejemplo de un trámite de aplicación voluntaria es el registro de una empresa como Pyme ante el MEIC, de manera que, si bien es necesario cumplir con una serie de requisitos al crear la empresa y ponerla a funcionar, incorporarse a ese registro no es un requisito obligatorio para operar. También es importante determinar la periodicidad del cumplimiento del trámite o de requisitos asociados a este. Un ejemplo de este caso es el artículo 36 del Reglamento sobre Manejo de Piscinas Públicas, Decreto No 35309-S, que establece que la periodicidad con la que debe evaluarse por un

laboratorio contratado al efecto de la calidad del agua, a saber: Parámetros Físico Químicos, evaluados una vez al día; Parámetros Físico Químicos y Biológicos, evaluados una vez al mes; y Parámetros Biológicos, evaluados una vez cada dos meses y verificados, cada vez que el control biológico mensual, muestre deterioro de la calidad del agua.

También es importante clasificar a qué sector económico pertenece la actividad económica regulada. Toda esta información permite identificar posibles costos que se asocian al cumplimiento de la regulación y que deberán considerarse para medir las cargas administrativas y los costos asociados a ella.

Como parte del proceso de identificación de actores u obligados al cumplimiento de la regulación y sus trámites se realiza un análisis de las actividades productivas relevantes sobre los que incide la regulación (quiénes son los afectados), periodicidad, estimación de tiempo para calcular costos.

Debe tenerse presente que lo que interesa es tener claridad sobre quién es la población meta de la regulación, y si existe posibilidad de identificar segmentos específicos para poder obtener información más detallada que permita cuantificar el costo o los costos asociados a su aplicación.

De la ejecución del paso anterior, ya se cuenta con una aproximación de dónde se puede estar concentrando buena parte de los regulados, ahora interesa empezar a contar con información que permita realizar los cálculos de costeo de la aplicación de la regulación, tales como tiempo, frecuencia y cantidad de regulados.

Por ello, se debe contar con información del tipo de regulado. Si se trata de una empresa interesa su tamaño (micro, pequeña, mediana, grande o todas), o si más bien el regulado es la persona física que representa el ciudadano. Es importante estimar la cantidad de regulados para poder contar con datos de posibles cantidades de gestiones; igualmente interesa la periodicidad del cumplimiento de la obligación y el tiempo estimado que toma realizar todas las actividades que realiza tanto el regulado como la administración.

El siguiente paso se asocia con la definición de los criterios para delimitar el tipo de instrumento que se utilizará para documentar la información necesaria y suficiente para realizar el costeo. En el caso de los regulados, una posibilidad es acudir directamente a estos para obtener la información. Sin embargo,

también podría pensarse en los llamados auxiliares de la regulación, que son aquellos profesionales que apoyan a los ciudadanos en las gestiones que deben realizar ante la administración para obtener un permiso, licencia, autorización o beneficio que otorga dicha institución pública, como una instancia de donde obtener información.

La herramienta a utilizar dependerá de la facilidad y cantidad de regulados a los que se puede llegar para obtener la información. Puede tratarse de entrevistas, encuestas, *focus group*, reuniones u otras similares que permitan obtener datos.

Los datos a solicitar pueden estar referidos a determinar la existencia de costos más allá de los financieros, ya que la regulación conlleva otros impactos (positivos o negativos) de naturaleza diferente, como impactos sociales, ambientales, en la salud, económicos de carácter general y otros relevantes. Esto significa que puede requerirse contar con información más cualitativa, porque el análisis de impacto y el SCM no solo buscan tener datos duros sino también información “suave” que también indica qué ha estado pasando con la regulación (análisis *ex post*) o qué podría pasar a futuro (análisis *ex ante*).

Entre la información cualitativa a buscar está la relacionada con temas de igualdad (género, grupos étnicos, poblaciones con condiciones especiales); impactos económicos generales, sobre la competitividad o según el tamaño de las empresas; impactos ambientales, sociales o administrativos. Estos interesan en el tanto puedan generar costos adicionales a los explícitos en la aplicación de la regulación.

Un paso importante es la identificación de los parámetros de costos relevantes. El Sistema de Costeo Estándar, plantea en este paso hacer una identificación previa de los costos asociados a una regulación, tanto los que se generan a lo interno de la empresa o regulado como los que son de carácter externo, como los costos de contratar asesores externos que apoyan en las gestiones que implica ante la administración la aplicación de la regulación. Entre los parámetros a tomar en cuenta están:

- a) Internos, es decir, en los que incurre directamente el regulado, o la administración para desarrollar las actividades. Se incluyen en estos, entre otros, los siguientes:

- i. Número de horas / minutos dedicados a la actividad administrativa requerida por la regulación.
 - ii. Pago por hora para los empleados de la empresa que se encargan de las tareas relacionadas con la regulación. Se puede hacer una caracterización tipo de cada tipo de empleados para asociarlos, por ejemplo, al Decreto de Salarios Mínimos que emite el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para facilitar el cálculo. De igual manera se procede en el caso de la administración, utilizando como parámetro de valoración los salarios establecidos en sus escalas salariales y los pluses que se le reconocen a los funcionarios públicos.
 - iii. Si se trata de un trámite que hace un ciudadano por sí mismo, también se puede asumir el mismo tipo de grupo salarial para estimar el costo para el regulado individual.
 - iv. Gastos generales. Se define como un porcentaje que se aplica sobre los gastos directos.
- b) Externos, se refiere a los costos en que incurre un tercero que apoya a la empresa o ciudadano en la realización de los trámites.
- i. Número de horas / minutos dedicados a la actividad administrativa.
 - ii. Tarifa por hora para varios proveedores de servicios externos que realizan actividades administrativas. En caso de tratarse del apoyo de un profesional, es posible utilizar los aranceles de honorarios definidos por los colegios profesionales a los que pertenecen para determinar el costo horario de las actividades que realizan.
- c) Gastos en adquisiciones necesarias para cumplir con las obligaciones de información específicas y / o requisitos de datos. Se calculan anualmente, ya que se asigna el% correspondiente a la vida útil del activo. Esto implica definir los activos que se requiere aportar para cumplir con la regulación.

En el caso de la Administración, la metodología SIMPLIFICA que utiliza México para medir las cargas regulatorias, lo que hace es que la información para estimar el costo de aplicación de una regulación se

obtiene a través de los servidores públicos responsables de los trámites, por lo que no es necesario incurrir en costos adicionales de aplicar encuestas, pero sí es necesario voluntad y tiempo de dichos servidores públicos. En su criterio, esto facilita el seguimiento y sistematización, ya que para el seguimiento de la evolución de la carga regulatoria no es necesario recurrir mensual o anualmente a la realización de encuestas, basta con la actualización de la información que realicen los servidores públicos en los registros de trámites y servicios. (CONAMER, 2020, p.26).

En línea con lo anterior, entre la información requerida se encuentra el tiempo promedio de resolución de cada gestión relacionada con los trámites propios de una regulación; identificación de los ejecutores de cada actividad, así como la distribución promedio de tiempo dedicado a resolver la gestión del regulado, en caso que participen varios funcionarios en la resolución; expresión del tiempo utilizado, en una unidad de medida común; el costo horario o salario por hora devengado por cada participante en el proceso. Con toda esta información es posible obtener el costo promedio de cada resolución que, multiplicado por la cantidad de resoluciones emitidas, permite estimar el costo total para la administración.

La siguiente fase tiene que ver con la preparación de la herramienta que se utilizará para documentar la información. La información recopilada hasta el paso anterior permite tener una visión general del impacto que puede tener la regulación, es posible completar y corroborar alguna de esa información con los regulados.

Normalmente será importante consultar con algunos expertos en dicha regulación para validar la información obtenida. A partir de este análisis podría concluirse que la información que se ha obtenido hasta este punto sea suficiente para tener una adecuada evaluación del impacto de la regulación, terminando el proceso en este punto.

Sin embargo, si se considera que es necesario completar y corroborar alguna información, se recomienda la aplicación de entrevistas que permitan contar con una evaluación de impacto más consistente. Esto implica la realización de las siguientes actividades:

- ✓ Selección de una muestra representativa de los regulados afectados a la regulación. Por tratarse de información sobre la realización del proceso

regulatorio, puede ser importante que este grupo se integre por los representantes del sector productivo, ciudadanos y otros stakeholders interesados en plantear soluciones a partir de su experiencia, en los diferentes temas que se vayan desarrollando. En ese sentido su conformación variará dependiendo de las regulaciones que se vayan revisando y depurando. Es una instancia de consulta *ad hoc* de los equipos de trabajo sobre los trámites y regulaciones que se están analizando.

- ✓ Diseño del instrumento de entrevista y escogencia del método a utilizar para realizar dicha entrevista. El instrumento tendrá como objetivo completar la información que ya se ha recopilado, o bien, para validar dicha información. Dependiendo de dicho objetivo así será su contenido.
- ✓ Revisión y aprobación de la entrevista diseñada.

Con las anteriores actividades concluidas se procede a aplicar las entrevistas. La aplicación personalmente, vía telefónica o mediante un *focus group*, estará en función de la cantidad y facilidad de acceso a los entrevistados escogidos. Incluso, podría valorarse que al estar el equipo revisor instalado en la institución que gestiona la regulación, se aproveche la presencia de regulados realizando sus gestiones en la misma institución y ahí mismo se aplique la encuesta.

Debe tenerse presente que en las entrevistas no se tiene información completa sobre el entrevistado, por ejemplo, sobre la calidad de la información que pueda brindar, para tener una certeza razonable de que lo dicho refleja la realidad del impacto que tiene la regulación en su actividad económica o en su vida personal.

Una vez que se han terminado las entrevistas se compara la información de cada una para determinar si se está ante información estándar, o más bien, el nivel de dispersión es tan grande que no se permite tener una posición clara sobre el impacto de la regulación, lo que podría demandar hacer más entrevistas. Esta situación puede estar asociada a la eficiencia de la gestión administrativa de la empresa que fue seleccionada para ser entrevistada.

Algunos de los elementos que puede incluir la entrevista son los siguientes:

- La calidad y accesibilidad de los servicios electrónicos.
- Superposiciones de Obligaciones de Información (documentos, tipo de información, etc.).
- El número real de documentos requeridos a los regulados.
- La dificultad de producir nuevos documentos.
- El número real de formularios estándar que se deben completar.
- La complejidad de los formularios estándar.
- Entender en qué medida los datos solicitados sirven realmente para el propósito para el que se solicitó (en opinión del regulado).
- Entender en qué medida los regulados consideran que las obligaciones legales son una buena práctica.
- Procedimientos adicionales realizados por empresas y conjuntos adicionales de datos producidos (aunque no son requeridos específicamente por la legislación).
- Con qué frecuencia los regulados deben enviar datos, reportes u otro tipo de información.
- La disposición de las empresas de cumplir con sus obligaciones de información de forma voluntaria.
- Identifique la dificultad de obtener permisos, autorizaciones, licencias para realizar actividades económicas u obtener algún beneficio social.
- Indicadores de eficiencia de los servicios públicos
- Jerarquía de cargas administrativas basada en costos (lo que causa los costos más altos). (Standard Cost Model Manual (DRAFT), 2010, p. 25).

Finalmente, es necesario elaborar un informe del impacto de la regulación. Las principales características de la plantilla de informes para cada parte de las mediciones (por ejemplo, departamento) podrían ser:

CUADRO 1. CONTENIDO DEL REPORTE DE ANÁLISIS DE CARGAS ADMINISTRATIVAS EN EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN

Apartados o capítulos	Criterios	Presentación de la información
1. Análisis de contexto	✓ ¿Existen estudios que analicen la incidencia de la regulación a revisar sobre diferentes sectores?	Esta debe ser la introducción al informe. Resuma los principales hallazgos para tener una visión de contexto del impacto de la regulación
2. Perfil de los regulados	✓ ¿Están identificados quiénes están siendo regulados o podrían verse regulados por la regulación y de qué manera?	Es importante contar con una identificación, cuantificación y caracterización de los regulados o posibles regulados que son alcanzados por la regulación
3. Anatomía de los impactos	✓ Identifique los impactos positivos y negativos de la regulación. ✓ ¿Es posible identificar impactos directos e indirectos? ✓ ¿Se pueden determinar cargas administrativas y barreras a la competencia?	Explique cuáles son los impactos que se han identificado
4. Descripción de los beneficios	✓ ¿Se pueden asociar beneficios a la regulación? ✓ ¿La regulación apoya la creación de nuevas empresas en el mercado, y apoya la competencia del mercado	Identifique los beneficios. Explique cómo se favorece la creación de nuevas empresas y apoya la competencia.
5. Cuantificación de costos	✓ ¿Se pueden identificar los costos que impone la regulación a los ciudadanos y las empresas (especialmente las pequeñas y medianas)?	Para cada segmento se estiman los costos utilizando los algoritmos del SMC.
6. Conclusiones y recomendaciones	✓ Se debe mantener, modificar o eliminar la regulación.	A partir del análisis de impacto debe haber una recomendación sobre la regulación o regulaciones bajo revisión y depuración.

Fuente: elaboración propia con base en información de Standard Cost Model Manual (DRAFT), 2010, p. 42.

LA VIABILIDAD DE LA APLICACIÓN DE ESTA HERRAMIENTA EN EL PAÍS

Tal y como se indicó en uno de los acápites anteriores, en el último informe de la OCDE sobre la calidad y mejora regulatoria en el país, se extraña el hecho de que en el país no se incluye la medición de la carga de los costos de cumplimiento en sus esfuerzos de simplificación. Sin embargo, esto no es un obstáculo para empezar a hacer un análisis de cargas administrativas y costeo de la gestión y cumplimiento de las regulaciones.

El año anterior el Ministerio de Economía, Industria y Comercio suscribió una alianza público privada con una ONG, llamada Horizonte Positivo, para desarrollar un plan piloto que persigue dos grandes objetivos, uno metodológico y otro de impacto en las instituciones públicas participantes de dicho plan piloto. En lo metodológico se busca diseñar, probar y afinar una metodología de análisis de impacto regulatorio ex post, que se aplica en cada institución y su desarrollo genera insumos para mejorar la propuesta metodológica realizada. Además, se está desarrollando una plataforma tecnológica que soporta la aplicación de dicha metodología. Producto de la aplicación de la

metodología se genera un informe técnico sobre la situación de las regulaciones analizadas y una propuesta de mejora de dicha normativa.

En lo referente a costos es “inérito el hecho de determinar en cada institución evaluada el costo de administrar la regulación, tanto para la administración como para los administrados. En otras palabras, se establece una línea base para poder medir a futuro los resultados del proceso de mejora regulatoria”. (Saborío, 2021, p. 39)

En efecto, dentro del marco de la APP mencionada se desarrolla el proyecto de mejora regulatoria Costa Rica Fluye, que al aplicar la metodología de análisis de impacto regulatorio ex post conlleva el análisis de cargas administrativas y costo de las regulaciones, por lo que ya se ha empezado a aplicar el SCM. El ejercicio se aplicó a regulaciones del MEIC, la CNFL, la municipalidad de Cartago y el ICT. También se realizó el ejercicio en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Dirección de Migración y Extranjería, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y la Municipalidad de Belén.

A manera de ilustración se ha referencia al costeo que se realizó en el MEIC para la regulación del

registro pyme y emprendedor. Según se describe en el Informe Técnico publicado por ese Ministerio, se identificaron los funcionarios que atienden las dos formas de inscribirse en dicho registro, en línea o presencialmente. El costo para el Ministerio de cada inscripción es el que se muestra en el cuadro siguiente.

CUADRO 2. CARGA ADMINISTRATIVA DE LA REGULACIÓN REGISTRO PYME PARA EL MEIC

Proceso	Costo colones del registrar una empresa	Costo dólar*
SIEC	₡ 17,994,76	\$ 29,26
MEIC DIRECTO	₡ 13,874,09	\$ 22,56

*En el año 2020 solo se registran 8 solicitudes rechazadas, por lo que se aclara que no se debe considerar que es un gasto que se incurre todos los días laborados por la DIGEPYME en el registro emprendedor.
Fuente: Costa Rica Fluye 2021.

CUADRO 3. CARGA ADMINISTRATIVA DE LA REGULACIÓN REGISTRO EMPRENDEDOR PARA EL MEIC
En colones y dólares

Proceso	Costo colones del registrar un emprendedor	Costo dólar*
SIEC	₡ 3.243,29	\$5,27
Información ingresa por la oficina**	₡ 4.864,11	\$7,91

*Tipo de cambio utilizado \$ 1/₡ 615
**Se le debe agregar el costo de recibir los documentos y luego digitar la información para que pueda ser analizada por un profesional.
Fuente: Costa Rica Fluye 2021.

En el documento se describe el proceso seguido para llegar a este dato, así como la información que se recabó a fin contar con la mayor cantidad de datos

que permitieran estimar cuántos recursos destina el Ministerio a este tipo de regulación.

También se desarrolló el ejercicio para los regulados, aunque se indica que el trámite no tiene costo, siempre hay gastos que realizan las empresas para poder lograr la inscripción. Lo primero que se hizo fue identificar cuáles son los requisitos que deben cumplir, y se cuantificó un tiempo estimado para el cumplimiento de cada requisito y su costo. Esto se muestra en el cuadro 4.

Con esos datos y de acuerdo con el Decreto de Salarios Mínimos Vigentes, Decreto No. 42748-MTSS, se utilizó el salario de la categoría de Trabajador en Ocupación Semicalificada, para valorar el tiempo que le toma a un tramitador gestionar los requisitos para hacer el registro PYME. De acuerdo con dicha información, el costo de la jornada ordinaria de 8 horas es de ₡11.583,8, lo que representa ₡1.447,975 por hora. En consecuencia, la carga de obtener todos los requisitos para realizar el registro PYME por una pyme representa entre ₡13.030,9 y ₡15.928, o bien, entre \$21 y \$26. Este es un caso donde, por regulaciones relacionadas, se generan costos para los interesados en suscribirse en este registro que opera el MEIC.

Con este ejemplo es posible concluir que si se puede costear la aplicación de una regulación y el proyecto Costa Rica Fluye mencionado, se ha convertido en una instancia pionera en este tema, aplicando la metodología del SCM en doce instituciones públicas. El aprendizaje derivado de estos procesos será muy útil para generar una cultura de medición que será muy útil para determinar la justificación de la existencia de una regulación.

CUADRO 4. INFORMACIÓN SOBRE TIEMPOS Y COSTEO PARA QUE UN REGULADO CUMPLA CON LOS REQUERIMIENTOS PARA REALIZAR EL REGISTRO PYME

Requisitos	Rango de tiempo invertido en las inscripciones	Rango de costos
Póliza de riesgos del trabajo	1 hora	₡ 1.447,975
Inscripción ante la CCSS	4 horas*	₡ 5.791,9
Inscripción en el Registro Único Tributario	4 a 6 horas**	₡ 5.791,9-₡ 8.687,85
Costo total:		₡ 15.927,72

*Tomando en cuenta el tiempo que se demora en filas y el tiempo si debe corregir alguna información, si se realiza virtual el tiempo es menor, alrededor de 2 horas.
**Tomando en cuenta el tiempo que se demora en filas y el tiempo si debe corregir alguna información, si se realiza virtual el tiempo es menor, alrededor de 3 horas.
Fuente: Costa Rica Fluye, 2021.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La mejora regulatoria constituye un medio idóneo para realizar reforma del estado, pero enfocada en la necesidad particular del ciudadano. Si a esto se asocia el hecho de poder costear la carga que implica operativizar una regulación, es indudable que es posible lograr no solo una forma diferente de atender las solicitudes de permiso, licencia, autorización, concesión u otorgamiento de un beneficio, sino también racionalizar el gasto que esto conlleva.

Es necesario incentivar la cultura de medición que conlleva la realización de ejercicios de este tipo. La cantidad de información que se requiere implica contar con los instrumentos adecuados para poder documentar

todos los datos; pero tener claridad de cuál es esa información demanda un análisis cuidadoso en cada caso de dónde están los detonantes directos e indirectos de costo para el regulado y para la administración; solo así se podrá ir perfeccionando la estimación de costos.

Con su reciente ingreso formal a la OCDE, el país adquirió el compromiso de llevar adelante herramientas de trabajo para realizar el análisis de las regulaciones vigentes con miras a mejorar su efectividad, que va desde replantear la regulación hasta su posible eliminación del sistema jurídico. Por ello, el incentivo del uso de este instrumental apuntará en la dirección correcta a fin de empezar a mejorar nuestra administración pública para facilitarle la vida a la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Business Development Group, Standard Cost Model Manual (DRAFT). (2010). *Romanian manual for measuring administrative costs for businesses*. <http://sgg.gov.ro/docs/File/UPP/doc/20100617-manual-en.pdf>
- CGR. (2019). *Informe de Auditoría de Carácter Especial Sobre los Requisitos y Trámites Establecidos Para el Otorgamiento de Permisos de Construcción en la Municipalidad de San José*. Informe N.º DFOE-DL-IF-00009-2019, 08 de agosto, 2019. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019013415.pdf
- CONAMER (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria México). (2020). *SIMPLIFICA. Un método para medir y reducir las cargas regulatorias*. (1era ed.).
- Costa Rica Fluye. (2021). *Informe Técnico Mejora Regulatoria*. [Entregado al MEIC en abril de 2021]. <https://tramitescr.meic.go.cr/viewpage/public/Costa%20Rica%20Fluye.html?verensitio=true>
- Carballo Pérez, A.; Mendoza Fierros, G.; Corina, M. y Pineda Garduño, F.A. (2012). *Implementación del Modelo de Costeo Estándar: Lecciones y Experiencias de México*. LATIN-REG con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. https://conamer.gob.mx/variados/adjuntos/01.11.2012/Mexico_Modelo_de_Costeo_Estandar.pdf
- Marušić, A.; Radulović, B. y Carl, A. (2011). *Regulatory Impact Analysis (RIA) Manual, USAID/Montenegro*. <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Montenegro-USAID-RIA-Manual-2011.pdf>
- OCDE. (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015 [Panorama de la Política Regulatoria de la OCDE 2015]*. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770->
- OCDE. (2016). *El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios: Guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos*. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/abc-manual-for-regulatory-reform-spanish-version.pdf>
- OCDE (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>
- OCDE. (2020a). *Regulatory Policy in Costa Rica*. <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/Pol%C3%ADtica-regulatoria-en-costa-rica-web-esp.pdf>
- OCDE. (2020b). *Estudios Económicos de la OCDE*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c928fcc8-es/index.html?itemId=/content/component/c928fcc8-es#component-d1e10274>
- Roseth, B. et al. (2018). *El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/el-fin-del-tramite-eterno-ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital>
- Saborío Soto, A. (2021). Trámites y regulaciones. En Ulibarri Bilbao, Eduardo (Ed). *10 propuestas para mayor bienestar: hacia un debate nacional que impulse las oportunidades del país*. Academia de Centroamérica. <https://www.academiaca.or.cr/serie-vision-para-el-desarrollo/10-propuestas-para-mayor-bienestar/>
- SCM Network. (2004). *International Standard Cost Model Manual: Measuring and reducing administrative burdens for businesses*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>



REGULACIÓN DEMOCRÁTICA. UN ENFOQUE DISRUPTIVO DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

● José Andrés Meza Villalobos

RESUMEN

El presente artículo procura plantear una serie de reflexiones en torno a un fenómeno que cada vez cobra más importancia a nivel nacional e internacional. Se trata del establecimiento de pautas que permitan el acceso de la población usuaria a la regulación, fenómeno al que se ha denominado para efectos de este trabajo como Regulación Democrática. A este efecto, se realizará un recorrido por los temas de la regulación y la democracia, para así identificar cómo se relacionan y cuáles son los desafíos que enfrenta la sociedad costarricense en torno a la materialización del objetivo de involucrar de forma activa a la población en el proceso regulatorio. Se hará especial mención a las acciones desplegadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos costarricense en procura de colocar al usuario en el centro de la actividad de regulación de los servicios públicos.

Palabras clave: Regulación, Servicios Públicos, Democracia, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Regulación Democrática.

ABSTRACT

This article attempts to present a series of reflections on a phenomenon that is becoming increasingly important at the national and international level. It is about the establishment of guidelines that allow access to the regulation of the user population, a phenomenon that we have called for the purposes of this work as Democratic Regulation. To this end, a tour will be conducted through the issues of regulation and democracy, in order to identify how they are related and what are the challenges that Costa Rican society faces around the realization of the objective of actively involving the population in the regulatory process, with special mention of the actions taken by the Costa Rican Public Services Regulatory Authority in an attempt to place the user at the center of the activity of regulation of public services.

Key words: Regulation, Public Services, Democracy, Regulatory Authority of Public Services, Democratic Regulation.

José Andrés Meza Villalobos es especialista en Derecho Público, cuenta con una Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica, una especialización en Regulación de Servicios Públicos y Competencia por la Universidad española de Valladolid, así como un Diplomado en Derecho Administrativo Sancionador por esta misma casa de estudios. Es egresado del programa de Doctorado Académico en Derecho en la Universidad de Costa Rica. Integrante de la Asociación Iberoamericana de Estudios de la Regulación (ASIER) por Costa Rica y miembro de las comisiones de Derecho Administrativo e Innovación Regulatoria del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.

INTRODUCCIÓN

La regulación como mecanismo de intervención por parte de los poderes públicos no es un concepto novedoso per-se. Ya lo señala Muñoz Machado (2009), cuando al referirse a la regulación indica que es un concepto que ha tomado carta de naturaleza en Europa en poco más de veinte años repartidos casi por igual al uno y otro lado del alba del siglo XXI. En ese sentido, señala el autor que no es nuevo que los poderes públicos ordenen el funcionamiento del mercado eléctrico, o de la banca y las finanzas, o de los transportes de toda clase, así como tampoco que disciplinen la actividad de las empresas que operan en esos mercados imponiéndoles deberes y obligaciones, estableciendo restricciones y controles a la entrada, fijando precios y tarifas para las prestaciones y transacciones realizadas por ellos (p.16).

El concepto así entendido, para el caso de los servicios públicos, focaliza su ámbito de acción en determinar cómo las acciones del estado pueden incidir en la economía en procura de disminuir o al menos atenuar los fallos de mercado, propiciando con esto una competencia adecuada en los distintos sectores regulados.

Este ha sido el eje medular por el cual han transcurrido buena parte de los desarrollos doctrinales y jurisprudenciales que se han originado en torno a esta materia, dejando de lado elementos esenciales del Estado moderno, que demandan una revisión del concepto y quehacer regulatorio desde una nueva óptica.

El fortalecimiento de la participación ciudadana como elemento medular de la democracia en los Estados Modernos, ha propiciado una redefinición de fenómenos del quehacer público, de forma que estos se ajusten a los nuevos paradigmas y demandas de una sociedad que cada día exige con más fuerza ocupar un lugar en la definición de las políticas públicas y la conformación de la voluntad administrativa.

Se trata de un fenómeno disruptivo que rompe con el modelo tradicional de hacer política, donde la conformación e implementación de las decisiones y actuaciones públicas se generan de forma dissociada de la ciudadanía.

Desde esta nueva óptica, se evoluciona de una visión de gobierno meramente representativa a una participativa, en la que los ciudadanos ocupan una posición

determinante en la conformación de la voluntad administrativa, participando de las decisiones del poder público ya no únicamente como receptores de sus efectos, sino como proponentes y fiscalizadores de la labor estatal.

Esta nueva visión para la construcción de política pública que pasa por el fortalecimiento de la participación ciudadana será la encargada de fijar los derroteros por los cuales debe transcurrir el accionar de la Administración entendida en sentido amplio.¹

Dentro de estas instituciones que conforman la Administración Pública, en este caso en el ámbito descentralizado, se encuentra la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (en adelante Aresep), creada en el año de 1996, a través de la Ley N° 7593, como el ente encargado de armonizar los intereses y necesidades de los usuarios y prestadores de servicios públicos².

Esta necesidad de armonización, si bien involucra a los usuarios en la labor de la Aresep, lo hace desde una óptica teleológica que los coloca únicamente como los receptores de los efectos de la labor regulatoria.

La anterior forma de concebir el fin de la Autoridad Reguladora pasa por un ejercicio que, si bien procura que el ente regulador vele por los intereses de estos usuarios, no necesariamente le exige que los involucre de forma efectiva en las decisiones regulatorias.

Es en este punto que se enfoca el presente trabajo, a través del cual se analiza el fenómeno regulatorio desde una óptica de participación ciudadana efectiva, como elemento que fortalece y legitima el ejercicio democrático. De ahí que se denomine al fenómeno bajo estudio “Regulación Democrática”.

Este tipo de regulación, parte de un modelo inclusivo que busca acercar a la población al fenómeno regulatorio en todas sus expresiones, a través de un mecanismo integral que implica no sólo la propensión a la participación, sino que prevé un proceso de capacitación previa en procura de que esta se realice de forma informada, de manera que se logre romper con el estatus quo.

Este fenómeno, que apenas da sus primeros pasos en Costa Rica, responde a la necesidad de fortalecer la creación de espacios democráticos de discusión que incidan directamente en el mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios públicos que se prestan en el país.

¹ El artículo 1 de la Ley 6227, señala que la Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.

² Sobre los objetivos de la Autoridad Reguladora puede verse lo establecido en el artículo 4 de la Ley 7593.

METODOLOGÍA: Para el logro de los fines propuestos se utilizará un método analítico deductivo que parte del análisis de los fenómenos de la regulación, entendida *latu sensu* como método de intervención del Estado o las agencias, en el ámbito económico en procura de corregir o al menos disminuir los fallos del mercado, y la democracia entendida como la participación de la población en el ámbito de las decisiones públicas. Desde esta óptica, se pretende proponer una nueva visión de la relación que existe entre la regulación y la democracia, para así definir el concepto de Regulación Democrática e identificar si a través de la acción de la Autoridad Reguladora es posible incidir de forma directa o indirecta en el fortalecimiento de este fenómeno. En lo relativo a los fenómenos que a nivel práctico inciden en esta regulación democrática, se parte de una perspectiva metodológica realista desarrollada a través de los postulados de autores como Karl Nickeron Llewelyn, Jerome Frank, Alf Ross, Robert Summers, en su condición de representantes de la escuela de pensamiento denominada como “Realismo Jurídico”.

POLISEMIA TERMINOLÓGICA

Los conceptos de regulación y democracia, pese a ser objeto de amplios desarrollos a lo largo de la historia, continúan siendo términos altamente polisémicos, para los que resulta aplicable aquella caracterización que le diera Bacigalupo Saggese (2003) al concepto de servicio público. De este modo, calificativos como plurívoco, anfílogo, proteico, ambiguo, elástico, impreciso, vago, mudable, etéreo y evanescente (p.169), continúan siendo de plena aplicación para referirse a ambos conceptos.

En virtud de este carácter polisémico, autores como Autin (1995) han calificado al término regulación, como *passé partout* de la doctrina iuspublicista, en el sentido de que su noción frecuentemente se utiliza sin establecer una definición específica (p. 43).

En el caso particular de la regulación, existen múltiples teorías que explican el origen de esta pluralidad de conceptualizaciones. Una de las que goza de mayor aceptación, se funda en el hecho de que la regulación que se conoció en Europa y se adoptó en países latinoamericanos, fue una importación de origen angloamericana, a

partir de los desarrollos realizados por Estados Unidos y el Reino Unido, con lo cual se adoptó un concepto o instituto que venía de una realidad determinada por sus condiciones y contexto a otra realidad distinta con particularidades propias que no necesariamente se conformaban o respondían a la de aquellos lugares de donde se importó.

Esta situación de adaptación de un fenómeno aplicado en un régimen con particularidades propias, bastante diferentes, al menos en el ámbito del Derecho Público, de un lugar a otro con condiciones disímiles ha generado dificultades de adaptación de las regulaciones y soluciones que los países de origen han dado a los problemas suscitados.

De hecho, durante los últimos treinta y cinco años el vocablo regulación se ha incorporado al lenguaje político y jurídico de la Europa continental, pero no siempre con el mismo sentido que tiene en los Estados Unidos o el Reino Unido. Los británicos tienen una misma palabra para referirse a tres cosas distintas: la palabra *regulation* puede designar bien una función pública, bien una norma jurídica nacional o bien una norma jurídica específica de la Unión Europea. (Del Guayo-Castiella, 2017, p. 53).

El autor Betancor (2010), destaca que en el lado británico la regulación es algo más que la intervención de las Agencias. Se trataría de la intervención del Estado que, según recogen Baldwin y Cave, establece restricciones a ciertas conductas y previene el desarrollo de las indeseables (*red light concept*), pero que también puede permitir o facilitar el desarrollo de otras actividades consideradas como deseables (*green light*) (p.34).

Existe entonces, casi tantas definiciones como autores que desarrollan el término regulación, de ahí la importancia de establecer las fibras básicas del concepto que son compartidas por la doctrina y jurisprudencia para así aportar una definición que nos permita abordar el fenómeno de la forma más integral posible.

El término “Democracia”, pese a su longevidad, no escapa a esta situación. En la actualidad, existen múltiples conceptualizaciones que, si bien comparten fibras básicas, para efectos de la precisión del lenguaje, se convierten en un reto para cualquier autor que pretenda desarrollar una definición científica que goce de alta intersubjetividad.³

³ Un ejemplo de la vaguedad de una definición del término, que pese a dicha condición debido su impacto retórico y universalidad ha sido reiterada constantemente como elemento angular del término, es aquella dada por el expresidente estadounidense Abraham Lincoln, cuando conceptualizó a la democracia como “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Apelativos que si bien exhortan una visión que si bien podría catalogarse como populista, lo cierto es que ha sido recogida a nivel constitucional al menos a nivel de principios. Un ejemplo de esto lo encontramos en el artículo noveno de la constitución costarricense, cuando señala que el Gobierno de la República es entre otras condiciones, popular, representativo y participativo.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra retratado de forma alegórica por Obregón Valverde, (2021) en su publicación en el periódico La Nación de Costa Rica, del 22 de octubre de 2021, denominada “Qué es la democracia”, en donde el autor recoge cincuenta definiciones que se han dado al concepto de democracia.⁴

Para el caso de la democracia, sucede algo similar a lo señalado de previo con respecto al concepto de regulación, existe una multiplicidad de conceptos que al menos comparten fibras básicas y buscan incluir las tres fuentes modernas que reconoce la democracia occidental.

La primera según señala Tamayo (2018), sería la representación parlamentaria que surge de la Revolución Inglesa, que estableció un claro contrapeso al rey, reconociendo el derecho a existir de la oposición como expresión minoritaria con propuestas antagónicas o diferentes propuestas a debate (p.152).

La segunda fuente según el autor es la Protodemocracia norteamericana, la cual a través de la revolución de la independencia que dio origen a los Estados Unidos, estableció un modelo de gobierno representativo que le reconoció al pueblo el derecho a elegir sus gobernantes (p. 152).

La tercera fuente fue la Revolución Francesa con sus principios traducidos en la igualdad jurídica de los ciudadanos, y el reconocimiento de los derechos del ciudadano, muchos de ellos básicos para la existencia de cualquier democracia, como la libertad de expresión el reconocimiento de que el poder público emana de la Soberanía Popular (p. 153).

Si bien en un trabajo de esta naturaleza resulta imposible recoger la totalidad de definiciones que se han dado a estos términos se procura aportar definiciones que, desde la perspectiva del autor, contienen los elementos básicos de cada concepto.

Concepto de Regulación

La autora Ruiz Palazuelos (2018), parte de la base propuesta por el sociólogo del Derecho Selznick, y define a la Regulación como la actividad de control permanente

y focalizado que ejercita una Administración Pública— muy especialmente, las administraciones independientes— sobre un sector económico de interés general (...) (p. 87).

Si bien la definición propuesta por la autora continúa indicando que este control aplica para un sector “anteriormente monopolizado por el Estado, que ahora está abierto a la competencia”, para el caso costarricense, tomando en cuenta sus particularidades, se propone como definición estipulativa conceptualizar la regulación⁵ como un mecanismo de control (entendido en sentido amplio), permanente y focalizado realizado por entes públicos que gozan de autonomía, sobre un determinado sector económico de interés general, con la finalidad de establecer acciones de directa o indirecta incidencia que procuren el cumplimiento de fines previamente establecidos de manera formal.

La regulación en tanto intervención pública se manifiesta en la economía a través de la actividad administrativa⁶ sobre un sector específico para garantizar su correcto funcionamiento, según lo apunta Ruiz Palazuelos (2018, pp. 88-89).

Concepto de Democracia

La democracia según los Parlamentos Miembros de la Unión Interparlamentaria en la ocasión de la nonagésima octava Conferencia Interparlamentaria celebrada en el Cairo, del 11-16 de setiembre de 1997⁷:

Es un ideal universalmente reconocido y un objetivo basado en valores comunes compartidos por los pueblos que componen la comunidad mundial, cualesquiera sean sus diferencias culturales, políticas, sociales y económicas. Así pues es un derecho fundamental del ciudadano, que debe ejercer en condiciones de libertad, igualdad, transparencia y responsabilidad, con el debido respeto a la pluralidad de opiniones y en interés de la comunidad. Interparlamentaria. (2021).

⁴ Si desea consultarse este artículo, puede consultarse en el siguiente link: <https://www.nacion.com/opinion/columnistas/que-es-la-democracia/CYIT3QN-QENBFNOYSXVJHHPUUQY/story/>

⁵ Valga la aclaración de que en el presente estudio se prescinde de la utilización del apelativo “económica” que normalmente acompaña a las monografías y artículos que desarrollan esta materia, precisamente porque el postulado del presente artículo parte de la premisa de que la regulación a nuestro entender va más allá de aquella intervención que se hace en el ámbito económico, pues, si bien esta es una parte esencial, no es la única en la que interviene en el proceso regulatorio. De ahí que en aras de mantener la congruencia, se ha elegido desarrollar el término “regulación”, con la aclaración de que este objeto es el mismo de lo que doctrinalmente ha sido denominado en múltiples ocasiones como “regulación económica”.

⁶ Esta actividad administrativa debe partir de la premisa de que existe un derecho y necesidad de que la actuación estatal involucre de forma activa la participación de los ciudadanos en el ámbito de las decisiones públicas.

⁷ Puede consultarse el documento en el sitio la dirección electrónica: https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/es_-_ddeclaration-web1.pdf

El enunciado anterior debe complementarse con el hecho de que existen dos acepciones muy marcadas en relación con la democracia, una que ha sido ampliamente desarrollada por autores como Thomas Hobbes en su obra *El Leviatán*, James Madison, en el *Federalista*, Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Giovanni Sartori, para quienes existe un ámbito de la democracia, denominado como Democracia Representativa o Indirecta, según la cual las personas tienen el derecho a ser elegidas para ocupar puestos de decisión en representación de sus conciudadanos, y otra que ha cobrado fuerza en los últimos tiempos, que se ha denominado Democracia Participativa o Directa, según la cual los ciudadanos tienen un derecho real y actual de participar de forma directa en el ejercicio del poder público y en la conformación de la voluntad administrativa.

Para los efectos del presente trabajo, al igual que se hizo con el término “regulación”, se apuesta por plantear una definición estipulativa que aborda el fenómeno democrático en su acepción más básica a partir de las voces griegas que conforman su terminología *Demos*, que significa Pueblo y *Kratós*, cuya traducción literal es Gobierno.

Desde esta óptica se establece como definición estipulativa del término, que la democracia constituye un modelo de gobierno, caracterizado por el empoderamiento de los ciudadanos de un determinado territorio, que los faculta para ser elegidos en puestos públicos, así como también para participar activamente en la adopción y fiscalización de las decisiones públicas (ejercicio del poder estatal), de conformidad con el bloque de juricidad establecido conformado por toda la normativa y principios jurídicos aplicables en esta circunscripción territorial. Todo esto en procura de lograr la satisfacción de intereses generales o colectivos.

Esta definición, si bien reviste un carácter general contiene los elementos que se consideran más importantes en el contexto del fenómeno bajo análisis denominado como Regulación Democrática.

REGULACIÓN ¿ECONÓMICA? ¿JURÍDICA? ¿SE OPONEN LA EFICIENCIA Y LA JUSTICIA?

El debate sobre el abordaje que se le da al fenómeno regulatorio, con preguntas como si este debe ser visto exclusivamente como un fenómeno económico con elementos jurídicos, o a la inversa, queda resuelto cuando se determina que la regulación al tratarse de una actividad de intervención pública en un determinado ámbito del conocimiento humano indefectiblemente presentará un paralelismo entre la actividad intervenida y los fenómenos sobre los cuales esta incide.

Dicho esto, resulta poco práctico establecer una diferenciación como otrora se pretendía, sobre si se trata de un fenómeno Jurídico o Económico, cuando lo cierto es que se trata de un mecanismo de alta complejidad, en el cual confluyen diversas ramas del conocimiento humano en procura de intervenir de forma óptima el ámbito elegido para la satisfacción de los fines propuestos.

No obstante lo anterior, no resulta fútil dedicar unas líneas al tema de la búsqueda de la eficiencia, como síntoma de una regulación económica adecuada, o dicho de otra manera, analizar el silogismo en el que se considera que si la actividad resulta eficiente, la intervención económica ha sido correcta, y por otro lado, la premisa (¿excluyente?⁸) jurídica a partir de la cual se considerará al acercamiento de las consecuencias de la intervención con el valor justicia⁹, como el factor que marca la pauta para determinar si la solución dada a un problema específico resulta óptima; algo así como un coeficiente de Gini específico donde la materialización de la justicia sería cero y la regulación jurídica más nefasta daría como resultado uno.

De hecho, según lo apunta Del Guayo-Castiella (2017) entre quienes mantienen esta postura está extendido el prejuicio de pensar que la búsqueda de la eficiencia está reñida con la búsqueda de la justicia. Se piensa que la mayor eficiencia se corresponderá normalmente con la mayor injusticia, al menos desde el punto de vista de la justicia distributiva¹⁰ (p. 35).

⁸ Se opta por encerrar entre signos de pregunta el término pues esta supuesta “confrontación” es el objeto de análisis, para determinar si resultan contrapuestos o excluyentes entre sí o no.

⁹ Claramente este acercamiento dependerá del contenido que se le dé al concepto jurídico indeterminado “Justicia”, el cual tiene también un alto carácter polisémico que dependerá de múltiples factores según el autor de que se trate.

¹⁰ No debe perderse de vista que Derecho y Economía, en el ámbito normativo, encuentran importantes correlaciones y similitudes, en el tanto a través del Derecho y se busca ordenar el comportamiento para que sea más justo, mientras que en el ámbito del derecho se busca el ordenamiento en pro de la eficiencia. Es en ese punto en el que se erige la correlación entre la justicia conmutativa y social con la eficiencia asignativa y distributiva.

Por el contrario, existen otras corrientes de pensamiento, como la Escuela de Chicago¹¹, quienes se centraron en el desarrollo de una teoría de la eficiencia sin entrar en el análisis de la justicia, o la propia de la Escuela austriaca, para quienes la oposición entre la eficiencia y la justicia es errónea.

Esta última postura, con la que se coincide, establece que la justicia y la eficiencia, siempre coinciden, pero no por igualdad, sino por interrelación, pues lo justo no puede ser ineficiente, ni lo ineficiente justo.¹²

Muestra de esto, puede verse en lo señalado por Stiglitz y Rosengard (2015) tanto en relación con los teoremas fundamentales de la economía del bienestar¹³, como también en lo relacionado con la confluencia de los tres postulados necesarios para que exista eficiencia en los términos de Pareto¹⁴ (p. 108).

Estos tres postulados basados en la eficiencia en el intercambio¹⁵, la eficiencia en la producción¹⁶ y en la eficiencia en la combinación de productos¹⁷, se pueden visualizar desde la óptica de la justicia, según sea el comportamiento del mercado y el efecto deseado sobre este, en procura de un adecuado reparto de los recursos según un criterio igualitario¹⁸ o diferenciado en procura de acercarse al Óptimo Paretiano.

La Justicia y la eficiencia, en consecuencia, no constituyen aspiraciones antagónicas, ni excluyentes de la actividad regulatoria, sino que por el contrario resultan complementarias y su confluencia se materializa como un objetivo a seguir en procura de un sistema regulatorio adecuado que propenda al beneficio de los sujetos que participan en el fenómeno de intervención ya sea como

actores o como receptores de las consecuencias que este fenómeno ocasione.

REGULACIÓN DEMOCRÁTICA. UN MODELO DISRUPTIVO DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ¿ES POSIBLE?

La pregunta planteada no resulta antojadiza. El cuestionamiento acerca de si es posible regular con un enfoque dirigido hacia la participación (inclusión) de los habitantes, no sólo en cuanto a la posibilidad de incidir directamente en los procesos de reglamentación técnica, fijación de tarifas, o de fiscalización, sino también desde un enfoque teleológico es fundamental.

Este enfoque estaría marcado por una visión que parte de una regulación con visión de usuario que beneficie también al prestador. No debe verse el factor de calidad como el enemigo de los prestadores del servicio público, sino como un elemento que motivando la eficiencia se traduzca en mejoras para los usuarios que a la postre se decanten en una demanda del servicio que en condiciones normales, se mantenga estable o incluso pueda crecer.

De hecho, desde finales de los años noventa¹⁹ en Costa Rica, el expediente legislativo N° 11060, que a la postre se tradujera en la promulgación de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593, estableció que el ente regulador debería procurar velar por “proteger los intereses y derechos de los usuarios”.²⁰

Esta aspiración loable, se ha materializado en la práctica como un objetivo complejo que parece eludir en ocasiones a la regulación realizada por parte de la Aressep. Lo

¹¹ La Escuela de Chicago, surge en los años 60 del siglo XX, formada por economistas de la Universidad de Chicago de la mano con la revista “The Journal of Law and Economics”, buscando estudiar lo relativo a cómo lograr la eficiencia económica en y a través de las acciones de intervención pública en la economía. Señala (Montero Pascual, 2018, p. 32), que autores como Stigler, Coase y Posner, representantes de esta escuela de pensamiento, “()llegaron a la conclusión de que tanto la defensa de la competencia como la regulación a menudo se aplicaban de forma ineficiente, sin bases económicas, objetivas, hasta el punto de que no defendían los intereses generales, sino exclusivamente intereses particulares, a menudo, aquellos del sector regulado () las críticas de la Escuela de Chicago fueron más allá del grado de eficiencia de la intervención pública, para concluir que la regulación “como regla general () es adquirida por la industria y es diseñada y funciona primordialmente para su beneficio”. Se identificó así el fenómeno de la “captura del regulador”.”.

¹² En este sentido puede consultarse la obra de Coase R.H. “The Problem of Social Cost”, en Journal of Law and Economic, N° 3, (1960), pp.1-44. Así como Posner, R.A. “Economic Analysis of Law2, 6 ed., New York, Aspen and (2003), citados por (Del Guayo-Castiella, 2017, p. 35).

¹³ “1. Toda economía competitiva es eficiente en el sentido de Pareto. 2. Toda asignación de los recursos eficiente en el sentido de Pareto puede alcanzarse por medio de un mecanismo de mercado competitivo con la debida redistribución inicial”.

¹⁴ Valga retomar la advertencia que hicieran los autores sobre el criterio de la eficiencia en el sentido de Pareto, en el tanto se cataloga este como individualista, pues se ocupa del bienestar de cada persona, sin preocuparse explícitamente de la desigualdad, así como también se indica que para este criterio lo que cuenta es la percepción que tiene cada persona de su propio bienestar.

¹⁵ Relacionada con la distribución de los bienes, donde la eficiencia está marcada porque todas las personas tengan la misma relación marginal de sustitución.

¹⁶ Según la cual las empresas deben tener la misma relación marginal de sustitución técnica.

¹⁷ En esta se busca que la relación marginal de transformación debe ser igual a la relación marginal de sustitución.

¹⁸ Igualitario por ejemplo en cuanto a la necesidad de que las empresas tengan la misma relación marginal de sustitución técnica, como presupuesto para lograr la eficiencia.

¹⁹ Sobre un estado de situación de la mejora regulatoria en Costa Rica, y las concepciones que se tenían a finales de los años 90 e inicios del 2000, véase la obra editada por Jiménez, Ronulfo, “La Mejora Regulatoria en Costa Rica”, San José, Academia de Centroamérica, 2001.

²⁰ Véase la exposición de motivos del expediente legislativo N° 11.060 del 25 de setiembre de 1990.

cierto es que la visión técnica en un ámbito como el de los servicios públicos no puede estar ayuna de un enfoque con sentido de usuario, que venga a legitimar la labor regulatoria fortaleciendo a su vez la interrelación del binomio prestador-usuario.

Esta afirmación más allá de su valor axiológico pretende colocar sobre la palestra un tema que por básico a veces parece perderse de vista. Sin usuarios que demanden un servicio (más allá de que este sea público o privado), carece de todo sentido regular, pues la demanda es que la legitima la existencia de la oferta en una relación inescindible propia de un binomio matemático básico.

Sin embargo, pese a lo básica que resulta la anterior premisa, este enfoque desde la perspectiva de la participación del usuario ha logrado eludir la labor regulatoria en las últimas décadas, pues la visión desde el ámbito de lo técnico y el ejercicio del poder desde este ámbito, han propiciado un cisma entre el quehacer regulatorio de la Aresep y las necesidades pragmáticas de los usuarios, situación que potencia la desigualdad²¹ y polarización social.

Ante este riesgo inminente, no queda más que plantear una redefinición del modelo de gestión regulatoria de forma que esta se realice a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana en la determinación de las decisiones regulatorias que van más allá de la mera fijación tarifaria.

Esta necesidad de analizar la forma en que se ha venido ejerciendo la regulación en procura de proponer alternativas a la forma de regular imperante, se ha visto fortalecida por esfuerzos que se han gestado desde la

propia Aresep, la academia e inclusive desde el propio parlamento costarricense.

En el ámbito académico se puede mencionar el análisis realizado por Meléndez Howell, Yong Chacón, & Ángulo Aguilar (2021) en el cual se señalan una serie de problemas, que a criterio de los autores, ha tenido la visión de regulación que ha tenido la Aresep en los últimos tiempos.

Al respecto señalan los autores:

Desde un punto de vista regulatorio, la falta de uniformidad de las estructuras tarifarias, dentro de un mismo sector o entre sectores, produce enormes distorsiones²² que conllevan resultados indeseados al bienestar general. La cantidad de bloques tarifarios es evidentemente disímil, al igual que los criterios utilizados para establecer sus límites y definir las categorías de abonados (...) son aspectos que deben ser mejorados por la Aresep²³ (p. 28).

En el ámbito legislativo existe del proyecto de ley denominado Ley de Reforma General al Modelo Tarifario de Servicios Públicos, expediente N° 22.446, promovido por la diputada Silvia Hernández Sánchez²⁴.

Este proyecto de ley²⁵, parte de la base de que a pesar de las constantes reformas que ha sufrido al Ley 7593, “(...) no se ha realizado una modificación sustancial que permitiera la fijación de tarifas por mecanismos modernos. Además, al no modificarse el principio del servicio al costo, no existe la posibilidad de implementar nuevos mecanismos de fijación de precios comunes en la literatura de la regulación económica”.²⁶

²¹ Téngase presente que para el año 2014, según se señala en el Informe sobre la Desigualdad en Costa Rica y el Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, desarrollado en el 2017 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mientras que el resto de América Latina logró reducir las desigualdades en la distribución de ingresos, presentado un valor de coeficiente de Gini de 0,461, Costa Rica aumentó su nivel de desigualdad al presentar un coeficiente de 0,505.

²² Como muestra de esta situación citan los autores el subsidio a los combustibles para pescadores, los pasajes en autobús para los adultos mayores y los subsidios a ciertos productos para mantener más bajos los precios de otros, como por ejemplo el asfalto, el gas licuado de petróleo y el búnker de uso industrial.

²³ En un sentido crítico respecto a las consecuencias que genera el modelo de fijación de tarifas utilizado por la Aresep, puede verse Vargas Alfaro, Leiner: “Más democracia para mejores mercados: la economía política de la regulación en los sectores de infraestructura pública de Costa Rica”. San José, C.R.: Ed. ICAP, 2017. ISBN: 978-9977-20-131-3.

²⁴ Dentro de los principales cambios propuestos en este proyecto de ley se encuentran los siguientes: 1) Se introduce los conceptos de Servicios económicos de interés general (SEIG) y Entes de regulación compartida. 2) Se modifica el modelo de Servicio al costo por el de Tarifa con sustento técnico como principio para determinar las tarifas y los precios de los servicios públicos. 3) Se incorpora la convocación y participación de manera digital tanto en las consultas como en las audiencias públicas. 4) Se establece la obligación de los prestadores de servicios públicos de presentar anualmente toda la información de los rubros de inversiones, ingresos, gastos, costos y cualquier otra información que sea solicitada; así como las sanciones por el incumplimiento de la presentación. 5) Se modifica el trámite de presentación de quejas, definiendo de una forma más detallada cual será el procedimiento a seguir y las obligaciones de cada parte involucrada. 6) Se incorporan a las Asociaciones de Desarrollo como entes autorizados para presentar solicitudes de fijación o cambios de tarifas. 7) Se incorporan nuevos modelos para la fijación o ajuste de tarifas de los servicios públicos. 8) Se incorporan las resoluciones judiciales o laudos arbitrales, que obliguen a pagar montos por indemnizaciones como supuestos que no se aceptarán como costos de las empresas reguladas.

²⁵ Sobre el análisis de este proyecto realizado por el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, puede verse el informe AL-DEST-IJU-223-2021, visible en el sitio web de la Asamblea Legislativa http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx con solo indicar el número de expediente legislativo.

²⁶ Véase la página 13 del proyecto de ley tramitado en el expediente legislativo N° 22.446, el cual puede consultarse en el sitio web de la Asamblea Legislativa de Costa Rica http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx, así como también se encuentra visible en el sitio web <https://www.analiticaconsultores.net/wp-content/uploads/2021/03/22446.pdf>

En relación con esta necesidad de replanteamiento de mecanismos para la fijación de tarifas, Meléndez Howell, Yong Chacón y Ángulo Aguilar (2021), coinciden en señalar que: “El regulador debe contar con total libertad para determinar los modelos tarifarios que mejor se adapten a las características de los servicios públicos sujetos a regulación, en apego a los nuevos desarrollos y tendencias de la actividad regulatoria²⁷ (p. 42).

El aspecto económico citado ocupa un lugar medular en el análisis de las oportunidades de mejora que existen en la labor regulatoria, pero por importante que este sea, no debe dejarse de lado la importancia que tiene para el proceso de transformación regulatoria, la participación ciudadana efectiva como elemento base de una democracia participativa.

La democracia participativa para Pardo Schlesinger (2011) opera a través de estrategias constitucionales y legalmente diseñadas para permitir a los ciudadanos (i) adoptar directamente ciertas decisiones o participar en el debate previo a su adopción por la autoridad pública competente, a lo cual genéricamente se llama *participación para la toma de decisiones*, o (ii) ejercer directamente control sobre el ejercicio de una función pública, a lo cual se llama *participación para el control* (p. 65).

Esta participación en el caso de la regulación, contrario a lo que ha ocurrido históricamente en diversas latitudes, no puede ser vista únicamente como la habilitación de espacios formales para que la gente manifieste su opinión o consideraciones respecto a una tarifa, reglamento o política pública.

Por el contrario, para que exista una verdadera regulación con carácter democrático, la participación de las personas usuarias debe estar precedida por el fortalecimiento de mecanismos que permitan democratizar la información regulatoria; tanto la que se pretende implementar y que motiva la consulta o audiencia, como aquella preexistente en procura de lograr que las personas interesadas ejerzan su participación desde una posición informada.

Es en este ejercicio donde se haya la verdadera riqueza de la regulación democrática, el cual opera desde una doble dimensión, entendida como el disfrute del servicio regulado, pero también en la conformación de la voluntad

administrativo-regulatoria. Se trata del reconocimiento que es desde la praxis donde un derecho se fortalece y legitima su razón de ser. Desde esta óptica se habla de una dimensión ontológica del derecho de participación en el ámbito regulatorio.

Si bien el “no ejercicio” del derecho no hace que este desaparezca, una participación desinformada enerva el ejercicio eficiente de este, limitando la fiscalización y la participación efectiva de los ciudadanos en la conformación y dictado de políticas y actuaciones públicas que se traduzcan en un beneficio para las partes involucradas.

Superando la visión iusnaturalista e incluso la positivista, desde una perspectiva realista el solo reconocimiento del derecho a participar sin que este sea precedido por un proceso formativo, no sería más que una estrategia disimulante y populista en función de la demanda de la ciudadanía por mayores y mejores espacios de participación en la conformación de la voluntad administrativa, o lo que es lo mismo, un planteamiento demagógico que no propende a la verdadera satisfacción del objetivo que persigue la Regulación Democrática.

Es así como a pesar de que la falta de información o la asimetría suelen ser conceptualizadas como una falla de mercado que afecta al Ente Regulador, lo cierto es que también debe verse como una falla respecto a los usuarios quienes tienen la potestad de coadyuvar con la función regulatoria. Esta limitante en cuanto al acceso a la información de que ha caracterizado la función regulatoria se traduce en una limitante importante para los usuarios que afecta de forma indirecta a los mercados y de forma directa a la calidad de los servicios públicos regulados.

No debe perderse de vista que el ejercicio democrático del poder fortalece y transparenta la función regulatoria en Estados Democráticos, así como también, permite disminuir las posibilidades de captura del regulador en desmedro de la calidad de los servicios públicos que reciben los usuarios.

El monopolio de la desinformación en temas regulatorios, desde este planteamiento, se erige como una afrenta a la visión moderna de los estados democráticos, donde se apuesta por un gobierno de carácter representativo y participativo²⁸, en el que todos los habitantes puedan

²⁷ Para profundizar sobre la propuesta de los autores véase el punto 6.4.3 de la obra citada denominado “Metodologías tarifarias, servicio al costo y fiscalización, donde se analizan las distintas alternativas en cuanto a la fijación de tarifas, y las consecuencias negativas de una interpretación equivocada del servicio al costo, entendida como suponer que al otorgar el Estado concesiones, automáticamente se garantiza al operador la cobertura de todos los costos, rentabilidad y riesgos del servicio público.

²⁸ En este sentido puede verse la reforma que operó en el texto de la Constitución Política de Costa Rica, mediante ley N° 8364 del 01 de julio de 2003.

tener su cuota de intervención en el ámbito de lo público cuando así lo deseen.

Dicho lo anterior, la regulación democrática enfrenta importantes desafíos, lo cual no significa que sea imposible, sino que falta camino por recorrer en la materialización de una regulación con enfoque inclusivo que propenda al desarrollo de la sociedad y al fortalecimiento de la economía de los territorios mediante la intervención con enfoques novedosos; situación que en el medio costarricense ya ha iniciado.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL REGULATORIO EN ARESEP. ESTADO DE LA CUESTIÓN

La Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el pasado 05 de octubre de 2021, en el marco del 25 aniversario de la creación del ente regulador, mediante la resolución RE-0206-JD-2021, de las 11:20 horas del 05 de octubre de 2021, dictó la “Política Regulatoria para la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos”²⁹.

En esta se establecieron como principios orientadores de la Política Regulatoria, de interés para este trabajo, la calidad, la participación, la equidad, inclusividad, universalidad, eficiencia y transparencia³⁰, todos ellos catalogados como propiedades esenciales para el alcance de los resultados esperados con la implementación de esta política.

Estos principios sirven de fulcro para una acción regulatoria novedosa con un enfoque amplio, que parte del establecimiento de nuevas premisas en la función regulatoria, como elemento necesario para lograr una regulación que tiene por uno de sus pilares materializar una acción regulatoria con enfoque de Derechos.

Esta política con acierto viene a recoger formalmente una serie de principios y regulaciones que ya se estaban implementando en el accionar de la Autoridad Reguladora, procurando colocar al usuario en el centro de la labor reguladora de la Aresep.

La importancia que esta política reviste es que fija los derroteros para los años venideros en cuanto a por dónde

debe discurrir el accionar de la Aresep y es que la colocación del usuario en el centro de la labor reguladora no debe verse únicamente como un depositario de los efectos de la regulación como se ha venido haciendo desde tiempo atrás, sino que deberá procurar el ente regulador fortalecer el papel protagónico de los usuarios en la determinación de las políticas, instrumentos y actuaciones regulatorias de la Aresep.

En el caso de la Autoridad Reguladora, existen tres procesos claves donde históricamente se ha buscado propiciar la participación ciudadana; estos son las fijaciones tarifarias, la aprobación de normas técnicas y la fiscalización del servicio público.

El proceso de fijación tarifaria implica dos mecanismos a través de los cuales los interesados pueden formular sus posiciones u oposiciones a la propuesta de ajuste; se trata de la Audiencia Pública y la Consulta Pública, mecanismos ambos que han sido reconocidos y avalados por la Sala Constitucional como herramientas que propician de forma adecuada la participación ciudadana.

Al respecto ha dicho la Sala Constitucional:

“La audiencia pública que debe realizar la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en aquellos casos en los que tramita un estudio de aumento tarifario de servicios públicos, tiene por objeto permitir el ejercicio del derecho a la participación de la comunidad en un asunto que le afecta, directamente, con anterioridad a la toma de la decisión administrativa y, en esa forma, se constituye en una manifestación del principio democrático (sobre este particular, véase la sentencia N° 2004-09434 de las 11:26 hrs. del 27 de agosto del 2004). No se trata de un simple requisito formal, de manera que se pueda fijar de tal forma que haga nugatorio el ejercicio del derecho que pretende tutelar, al otorgarse en condiciones que impidan u obstaculicen el cumplimiento de los objetivos que está llamada a obtener, en protección del derecho a la información y participación ciudadana. De igual forma, tampoco debe llegar a constituirse en un obstáculo para que se emita una oportuna resolución de la gestión.”³¹

²⁹ Esta política se caracterizó por tener un proceso metodológico de carácter participativo en su elaboración, incluso en su formulación, estableciendo líneas de acción objetivas “sin intereses particulares inmersos que puedan beneficiar de una manera impropia a alguna de las partes que conforman la ecuación regulatoria”. Véase en este sentido el punto C. de esta política, contenido en la parte dispositiva de la resolución indicada.

³⁰ Para un desarrollo de cada uno de estos principios puede verse el Por Tanto I de la parte dispositiva de la resolución RE-0206-JD-2021, dictada por la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

³¹ Véase en este sentido la sentencia N°2006-015635, de las 10:52 horas del 27 de octubre de 2006.

Estos mecanismos se traducen en el instrumento idóneo para que las personas de forma informada puedan plantear su apoyo u oposición al ajuste, así como también, para que los usuarios se informen acerca de los mecanismos que les asisten para presentar sus inconformidades con el servicio recibido.

De ahí la importancia de que el ente regulador determine si los mecanismos establecidos han logrado, más allá de la óptica de acceso a la información (que se presume necesaria), establecer una posibilidad real de que los interesados puedan acudir³² de forma efectiva al acto de audiencia pública para hacer valer sus derechos.

La Sala Constitucional en procura de asegurar el acceso de las personas y su participación en estas audiencias, estableció de forma preceptiva la obligación de que estas se realicen en los territorios afectados, entre ellos los indígenas³³, de forma que se propicie la participación efectiva de los interesados, estableciéndose incluso como obligación, la necesidad de que en estos territorios indígenas, se nombre y ponga a disposición de los participantes de un intérprete o traductor oficial de su lengua de origen³⁴.

Esta obligación implica un reto logístico importante para la Autoridad Reguladora, no solo por la necesidad de encontrar una persona que traduzca la propuesta de ajuste, sino también, por facilitar que esa persona entienda primero en qué consiste la propuesta y además que esta la logre traducir a un lenguaje comprensible para los habitantes, con el agravante de que con bastante frecuencia no existe una palabra o concepto en la lengua indígena que se corresponda con el concepto técnico que se pretende aplicar.

La necesidad de acceso a la participación, aunado con el requerimiento de que esta se haga desde una postura informada, se tradujo en el establecimiento por parte del Ente Regulador de un mecanismo denominado “Sesiones explicativas”, a través de las cuales, de forma previa a la celebración de la audiencia pública, se propiciara un espacio donde se pudieran realizar consultas y solicitar aclaraciones, relacionadas con el trámite objeto de audiencia.

Aunado lo anterior, se han redoblado esfuerzos en propiciar la participación desde la óptica educativa con la realización de “Ferias de los Servicios Públicos”³⁵ y el establecimiento de acciones sinérgicas con diferentes instancias administrativas como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local la Universidad Estatal a Distancia (UNED), el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (ANAI) y los Centros Comunitarios Inteligentes (CECIS³⁶), en procura de propiciar que las personas usuarias coadyuven con la labor regulatoria. Este es el caso de la estrategia de intervención territorial y los denominados gestores regulatorios.

Esta aspiración del ente regulador de propiciar una participación efectiva conllevó a que en el contexto de la aparición y desarrollo de la pandemia por COVID-19 en el país, la celebración de audiencias públicas, así como aquellas labores sustantivas que implicaban la concentración de personas, se realizara a través de mecanismos virtuales³⁷ en procura de salvaguardar la salud de las personas, sin interrumpir los procesos sustanciales.³⁸

³² Recuérdese que previo a la aparición de la pandemia por COVID-19, todos estos actos se realizaban de forma presencial.

³³ Véase las resoluciones de la Sala Constitucional N° 2008-16450 de las 19:49 horas del 30 de octubre de 2008, N° 2009-018223, de las 12:34 horas del 26 de noviembre del 2009 y la N° 2011-11620, de las 15:11 horas del 30 de agosto del 2011, N° 2016-004497, de las 12:11 horas del 1 de abril de 2016 y la N° 2020-001372, de las 09:20 horas del 24 de enero de 2020.

³⁴ Véase en este sentido la sentencia N°2016-004497 del 1 de abril del 2016, y el auto de las 11:09 horas del 7 de junio del 2016, dictado por la Sala Constitucional dentro del expediente 15-15743-0007-CO.

³⁵ Se realizaban a lo largo del país y a través de estas se impartían capacitaciones y se brindaba orientación a los usuarios sobre el funcionamiento y los derechos y obligaciones que les asisten en relación con los Servicios Públicos Regulados.

³⁶ Los CECI como parte del Departamento de Fortalecimiento de la Capacidades en Ciencia y Tecnología del MICIT, según lo establecido en su página web http://www.ceci.go.cr/zf_Web/Index/informacion, constituyen una red nacional de Centros Comunitarios Inteligentes que se encuentran ubicados en distintos puntos del país. Cada centro se conforma por un laboratorio equipado con computadoras de última tecnología, ofreciendo diversos servicios a la comunidad, entre los cuales destacan cursos enfocados capacitación básica en el uso de Internet, aplicaciones, correo electrónico, inglés, video conferencias, temario para pymes, entre otros. Estos centros permiten promover el desarrollo socio-económico de todas las regiones del territorio nacional mediante la alfabetización digital de sus usuarios. En esencia, los CECI buscan el “empoderamiento” tecnológico de las comunidades por medio del acceso al conocimiento, la información, la creatividad y la capacidad para asumir nuevos retos. Además se pretende ofrecer, en una próxima etapa, el servicio de extensión agrícola, agropecuaria o industrial, a las Pymes de cada zona del país y formar usuarios capaces de utilizar los servicios en línea de la administración digital del Estado.

³⁷ Con este propósito, se recurrió a las plataformas tecnológicas, en el caso particular Cisco Webex, que permite la conexión de hasta 10.000 participantes, para la así potenciar la participación en audiencias de los usuarios afectados y demás interesados, en aplicación del principio de adaptación tecnológica recogido por la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

³⁸ En procura de formalizar esta nueva metodología de trabajo se estableció el protocolo AU-IN-01, denominado “Instructivo para realizar audiencias públicas”, en el que se estableció el procedimiento por llevar a cabo para la celebración de las audiencias públicas, incluidas las virtuales.

Fue así como se estableció el protocolo AU-IN-01, denominado “Instructivo para realizar audiencias públicas”, en el que se estableció el procedimiento por llevar a cabo para la celebración de las audiencias públicas, incluidas las virtuales.

A su vez en lo relativo a los procedimientos de fiscalización que se realizan a través de la interposición de trámites formales de quejas y procedimientos administrativos sancionatorios (denuncias), se echó mano al igual que en el Poder Judicial a la utilización de la plataforma de Microsoft TEAMS, como mecanismo idóneo para la realización de las audiencias y comparencias virtuales.

La tecnología ha sido una herramienta útil para facilitar la participación ciudadana en procesos formativos. Por ejemplo, a nivel de formación se implementó el programa denominado gestores regulatorios³⁹, quienes se han convertido en agentes de cambio en su comunidad, donde las personas interesadas pese a pertenecer a lugares alejados de las oficinas de la Aresep, a través de la virtualidad han podido capacitarse de forma sincrónica con excelentes resultados.

Este acercamiento del ente regulador con la población ha conllevado un esfuerzo de colaboración interinstitucional importante, pues la situación de interconexión de los hogares y personas en el país no es óptima a raíz de la denominada brecha digital.⁴⁰

Aun tomando en cuenta esta situación, el establecimiento de la virtualidad como mecanismo de participación ha mostrado ser positivo. Por ejemplo, en el 2020, pese a que por la pandemia se realizaron únicamente 110 actos de audiencias públicas, un poco menos de la mitad de los 237 realizados en el 2018, lo cierto es que a nivel de participación (asistencia), para el 2018 se contó con 1122 personas, mientras que para el 2020 se superó la participación con menos de la mitad de las audiencias públicas celebradas⁴¹.

En el 2020 se tuvo una participación de 1299 personas. Superándose el promedio de asistentes por

solicitud de los años 2018 (26,1%), 2019 (24,7%), para lograr un 31,7%⁴².

En relación con la presentación de posiciones (participación efectiva), en el 2020 se recibieron 703 posiciones, mientras que en el 2018 se recibieron 335 y en el 2019, 742. Situación que cobra relevancia cuando se determina que las audiencias celebradas tanto en el 2018 (237) como en el 2019 (207) fueron prácticamente del doble de las del 2020⁴³. Estos datos vienen a reflejar las virtudes que ha tenido la virtualización en la participación de los interesados en los procesos regulatorios que lleva a cabo la Aresep.

Estas primeras acciones encaminadas al establecimiento y fortalecimiento de una Regulación Democrática evidencian que sí es posible un cambio de paradigma en la forma en la que se concibe la regulación. De ahí que se esté en presencia de un proceso disruptivo caracterizado por la colocación efectiva del usuario en el centro de la labor regulatoria, sin que esto implique afectación alguna a los prestadores de servicio.

CONCLUSIÓN

La Regulación democrática como manifestación de la democracia directa, se erige como un baluarte de los Estados modernos que demanda una constante revisión de la forma en cómo se están dictando las políticas públicas y actos administrativos.

En este sentido, la construcción de la función pública (políticas y actos administrativos) no pueden verse ya como un espacio elitista reservado para unos pocos, sino que por el contrario, y en especial en una materia tan sensible como los servicios públicos, debe abogarse por una democratización del acceso al aparato público tanto desde la dimensión representativa como participativa.

De ahí que resulte necesario generar espacios de análisis y discusión que a partir de nuevos enfoques vengan a contribuir a la gobernanza del país, aún y cuando este ejercicio implique la disrupción del estatus quo.

³⁹ Los Gestores Regulatorios de los Servicios Públicos, es un proyecto educativo de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, dirigido a las personas funcionarias municipales, que permite fortalecer las competencias en materia de regulación y prestación de servicios públicos con el personal municipal para la orientación eficiente de las personas usuarias, en aras de mejorar la calidad de los servicios públicos que se presentan en los territorios, y complementariamente la calidad de las personas que residen en esos territorios.

⁴⁰ En Costa Rica, el Programa de Estado de la Nación, señaló que previo a la pandemia, según la Encuesta Nacional de Hogares del 2019, un 67% de estudiantes de la Región Central tenía conexión a Internet desde el hogar; un 29% solo tenía acceso a través del celular y un 3% no tenía ninguna conexión. Esta situación contrasta significativamente con quienes estudian en regiones como la Huetar Caribe, Huetar Norte o la Brunca, pues la conexión desde el hogar rondaba apenas el 40%; la mitad se conectaba solo por celular y cerca de un 10% no tenía ninguna conexión a internet.

⁴¹ Datos obtenidos de la Dirección General de Atención al Usuario de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

⁴² Ídem.

⁴³ Ibidem.

Este rompimiento no solo es deseable sino necesario, tomando en consideración el dinamismo y la velocidad con la que se producen los cambios a nivel económico, político y social. Situación que demanda mecanismos de respuesta rápida que permitan adaptar la realidad administrativa a los crecientes requerimientos del Estado.

El proceso disruptivo que se plantea en el presente trabajo, parte de la premisa de que existe una necesidad evidente de potenciar los espacios de participación ciudadana efectiva a nivel general en el sector público y a nivel particular en los procesos regulatorios.

Así, la Regulación Económica deberá verse como un proceso colaborativo en el que el Estado, los prestadores de servicios y los usuarios deban sentarse a la mesa a construir políticas públicas regulatorias que incidan directamente en la calidad de vida de las personas y propiciando el estímulo de la economía a través del adecuado reconocimiento de la labor prestacional. Todo esto sin descuidar los estímulos a la eficiencia, universalidad, el libre acceso y el trato justo que forman parte inescindible del quehacer administrativo-regulatorio.

De este modo, a pesar de que existen algunos primeros pasos en esta materia, se resalta la necesidad por parte del Ente Regulador de crear espacios de discusión y análisis profundos funciones esenciales de la Aresep, como por ejemplo en la conformación de las normas técnicas, pues son los usuarios y prestadores quienes conocen las verdaderas necesidades del servicio así como las particularidades del contexto a las que debe responder la regulación.

Si bien históricamente se ha tenido la práctica de importar desarrollos regulatorios de otras latitudes para ser aplicados a la realidad costarricense, debe tenerse presente que la Aresep es un ente regulador sui generis, que regula una multiplicidad de servicios que demandan una atención particular, sin dejar de lado la recepción y trámite de denuncias y quejas por parte de usuarios y prestadores. Característica que separa a la Autoridad Reguladora de la realidad que afrontan entes reguladores en otras latitudes.

Esta condición particular es que la que motiva un replanteamiento de la forma de regular, de manera que esta responda a las necesidades propias del entorno costarricense

en procura de una mejora del país a nivel económico, democrático y social.

El considerar a la población de un territorio como parte de un gobierno, capaz de incidir de forma directa en las decisiones administrativas que les afecten, es un enfoque disruptivo que rompe el modelo tradicional de hacer las cosas a nivel público. Desde esta nueva dimensión las instituciones del Estado se tornan no solo en servidores de la colectividad, sino que se convierten en socias estratégicas de la sociedad en pleno, junto con la cual han de buscar el mejor camino para lograr el desarrollo del país.

En el caso particular de la Regulación de Servicios Públicos, si bien se han empezado a dilucidar pasos importantes en cuanto a la creación de espacios de participación ciudadana efectiva, lo cierto es que falta potenciarlos en los procesos regulatorios que generan un mayor impacto a nivel del país.

Se piensa en acciones claves como la formulación de metodologías, la creación y modificación de normativa técnica. La determinación de las necesidades regulatorias de usuarios y prestadores para la toma de decisiones. La creación de mecanismos de control de la demanda del servicio y la necesaria inclusión de la variable de calidad en las fijaciones tarifarias como estímulo para la eficiencia de los prestadores en procura de mejores servicios públicos.

Para esto debe fortalecerse la participación ciudadana más allá de la mera creación de espacios formales como las audiencias o consultas públicas⁴⁴, en los que la urgencia de los plazos de tramitación, no permiten una revisión concienzuda de las propuestas sometidas a consulta por parte de los interesados. En este ámbito se debe ser más proactivo y menos reactivos, potenciando este involucramiento de la ciudadanía desde la determinación ab initio de la propuesta o cuando menos de forma previa a la propia audiencia o consulta pública.

En consecuencia se erige como un reto para el ente regulador el propiciar un fortalecimiento de una regulación democrática que parta de una visión colaborativa constructorista donde participen en condición de igualdad y con un objetivo común, los prestadores, usuarios y el ente regulador.

⁴⁴ Los cuales han demostrado ser buenas pero insuficientes herramientas al efecto de propiciar la participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Autin, J.L. (1995). Réflexions sur l'usage de la régulation en droit public. En M. M. (Dir), *La régulation entre droit et politique*. Paris: 1995.
- Bacigalupo Saggese, M. (2003). Servicio Público y Derechos Fundamentales. *Boletín de la Facultad de Derecho*, 169-190.
- Betancor, A. (2010). *Regulación: Mito y Derecho. Desmontando el mito para controlar la intervención de los reguladores económicos*. Navarra: Aranzadi S.A.
- Del Guayo-Castiella, Í. (2017). *Regulación*. Madrid: Marcial Pons.
- Interparlamentaria, U. (05 de noviembre de 2021). *International Parliament Union*. https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/es_-_ddeclaration-web1.pdf
- Meléndez Howell, D.; Yong Chacón, M. y Ángulo Aguilar, J.E. (2021). *Efectos y defectos de la regulación de los servicios públicos en Costa Rica: Nuevos desafíos ante nuevos paradigmas*. San José: ULEAD.
- Montero Pascual, J.J. (2018). *Regulación Económica*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Muñoz Machado, S. (2009). Fundamento e instrumentos jurídicos de la Regulación Económica. En S. Muñoz Machado y J. Esteve Pardo. *Regulación Económica. Fundamentos e instrumentos jurídicos de la Regulación Económica* (pp. 16-243). Madrid: Iustel.
- Nación, P.d. (21 de julio de 2021). *Programa del Estado de la Nación*. Recuperado el 22 de julio de 2021, de <https://estadonacion.or.cr/brecha-digital-y-desigualdades-territoriales-afectan-acceso-a-la-educacion/>
- Obregón Valverde, E. (22 de octubre de 2021). ¿Qué es la democracia? *La Nación*.
- Pardo Schlesinger, C. (2011). Reflecciones sobre el carácter participativo de nuestra democracia. En R. M. Araujo Oñate *et al. Retos de la Democracia y Participación Ciudadana* (pp. 55-81). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Ruiz Palazuelos, N. (2018). *Regulación Económica y Estado de Derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Stiglitz, J. E. y Rosengard, J. K. (2015). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Tamayo, J. (2018). Democracia, la polisémica palabra que sigue vigente. *Vínculos. Sociología, Análisis y Opinión*, 151-157.
- Villalobos Rosales, G. (2018). El gasto en servicios públicos regulados de los hogares en Costa Rica en el año 2013. *Revista de Ciencias Económicas*, 95-138.

Sentencias de la Sala Constitucional

- Sentencia N° 2004-09434 de las 11:26 hrs. del 27 de agosto del 2004.
- Sentencia N°2006-015635, de las 10:52 horas del 27 de octubre de 2006.
- Sentencia N° 2008-16450 de las 19:49 horas del 30 de octubre de 2008.
- Sentencia N° 2009-018223, de las 12:34 horas del 26 de noviembre del 2009.
- Sentencia N° 2011-11620, de las 15:11 horas del 30 de agosto del 2011.
- Sentencia N° 2016-004497, de las 12:11 horas del 1 de abril de 2016.
- Sentencia N° 2020-001372, de las 09:20 horas del 24 de enero de 2020.

Resoluciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

- RE-0206-JD-2021, de las 11:20 horas del 05 de octubre de 2021.

Expedientes legislativos consultados

- Expediente N° 11060, de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Consultado en el sitio web: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx





LIDERAZGO FACILITADOR, LA COMUNICACIÓN

Rodrigo Sánchez Gutiérrez

RESUMEN

Como si fuera un “coach” con mucha experiencia en el campo laboral, les comparto este documento lleno de experiencias y conocimientos, producto de mis estudios académicos, lecturas constantes, investigaciones y, sobre todo, por esa relación cercana desplegada por muchos años en desarrollar mucha confianza como líder en un grupo de personas, con las que me sentí siempre partícipe de sus sueños, metas y miedos, y que realmente me ocupé por el desarrollo de esas personas y familias. Los logros fueron extraordinarios y la verdad es que me sigue moviendo ese deseo de compartir esas vivencias con los líderes y generaciones de trabajadores actuales, con la idea de que con este documento les puedo dar empujoncitos para que pierdan el miedo y se transformen en líderes facilitadores y las organizaciones mantengan logros extraordinarios sostenidos en el tiempo. Muy enfocado en la comunicación, ya que es la gran olvidada casi siempre en las organizaciones y que tiene una relevancia gigantesca para el buen desempeño y logro de las metas planteadas.

La cultura y el liderazgo van de la mano, pero curiosamente no son tan vigentes, la cultura sucede, no se diseña, y los estilos de los liderazgos casi nunca son evaluados y buscados antes de contratarlos. La comunicación desde la escucha activa, la empatía, el asertividad, la colaboración y la gratitud, son un marco de referencia amplio, junto con algunos argumentos sobre la cultura, la misión, visión y valores de las organizaciones.

Palabras clave: Cultura, trabajo, felicidad, liderazgo, comprometido, facilitador, productivo, valores, comunicación.

ABSTRACT

As if I were a “coach” with plenty of experience, I share with you this insightful and knowledge-packed document. It is a product of my academic studies, constant reading, research, and most importantly, the close relationship that I developed with a group of people who I had the opportunity to lead. They made me part of their remarkable achievements, sharing with me all their dreams, goals, and fears. This is what truly motivates me to share this experience with the next generation of leaders. Thinking of it as a “nudge” for them to lose their fear and to turn into facilitators that will help organizations obtain extraordinary results. This document is focused on communication, because it is almost always forgotten in organizations, and it has an enormous relevance in the development and achievement of the team’s objectives.

Culture and leadership go hand in hand, but interestingly they are not concurrent. The first one occurs naturally; it is not designed. The latter is never evaluated and thought of before the hiring process. Hence, communication (ranging from active listening and empathy to collaboration and gratitude) is a vital reference frame along with other business arguments such as the organization’s mission, vision, culture and set of values.

Key words: Culture, work, happiness, leadership, engaged, facilitator, productive, values, communication.

Rodrigo Sánchez Gutiérrez es Profesor de LEAD University en el Curso Libre sobre Gerencia de la Felicidad. Es Licenciado en Administración de Empresas, Universidad Internacional de las Américas. Maestría en Neurofelicidad Aplicada, Universidad de Valencia, España. Coach certificado, Universidad de Washington. Más de 43 años de experiencia laboral, de ellos poco más de 37 años en puestos gerenciales en empresas privadas en Finanzas, Administración, Costos industriales y Comercial. Actualmente divulgador sobre temas de bienestar laboral y felicidad personal.

INTRODUCCIÓN

¿Por qué trabajamos?

Trabajar es la forma que la sociedad ha estado diseñando a lo largo de varios siglos, como la forma de participar en la convivencia social, es la forma de compartir la vida en sociedad.

Hay tres razones básicas del por qué trabajamos;

1. Genera ingresos económicos, y eso nos permite vivir en sociedad y satisfacer necesidades básicas.
2. Por una posibilidad de hacer una carrera de ascensos, y eso nos depara más ingresos para un mayor consumo.
3. Por un significado, porque nos provoca placer y disfrute de lo que hacemos.

Los liderazgos laborales hace ya varias décadas eran estilos de instrucción, el jefe decía lo que hay que hacer y el equipo ejecutaba las instrucciones. Hace poco más de 40 años, ese liderazgo pasó a lo que conocimos como Administración por Objetivos, (APO). Ya había mayor planeamiento, empezó a aparecer en el trabajo la ciencia y la tecnología hizo también su aparición. Y esto nos llevó a gestionar mayor productividad, más tareas, más horas de trabajo, a fin de ser más eficientes y así poder ofrecer mayores bienes de consumo para una mayor cantidad de gente. Ese estilo de liderazgo se mantuvo hasta llegar al punto desde finales del siglo XX de ir consolidando una sociedad enferma, donde se creó el mito de que podemos ser multitareas, de creer que nuestro cerebro tiene capacidad cognitiva ilimitada, y el estrés crónico hizo su aparición y con ello los trastornos de conducta como las depresiones, ansiedad, ataques de pánico, etc. Una pandemia silenciosa está en desarrollo, aunque la pandemia del Covid-19 ya no es tan silenciosa. Por años nos decían, no lleve los problemas de la oficina a la casa, déjelos en la oficina, como si la persona del trabajo es diferente a la de la familia, es una sola persona la que trabaja, la que cría hijos, la que tiene sueños y metas, la que el estrés crónico la está enfermando y volviéndola menos productiva en su trabajo y en la sociedad en general, además de mucho más costosa por los tratamientos necesarios para paliar el estrés crónico y sus consecuencias.

Crecimos acostumbrados a dar por un hecho que el título y la posición que ostenta una persona lo convierten en líder, y eso no es así.

Los máximos líderes actuales, llámese CEO, y/o gerentes generales, están obligados no solo a aprender, sino también a desaprender obsoletos sistemas de funcionamiento. Volver a aprender para estar al ritmo de los cambios. Solo con la innovación a través de estrategias diferenciadoras, podrán desmarcarse de la competencia y crear estrategias competitivas poderosas. ¿Qué es más poderoso que su gente?, ¿qué es más poderoso que los equipos más comprometidos y productivos, liderados por gente que les facilite su desarrollo dentro y fuera de la empresa?, esa es una ventaja competitiva súper poderosa.

Los focos han estado cambiando hacia liderazgos más facilitadores, lo que implica que el líder sea muy competente, que no necesita autobombo y sobre todo es muy atento del bienestar de los demás en las empresas. El líder facilitador va detrás de su equipo, despejando el camino para que su equipo haga mejor el trabajo, con más herramientas, con más tecnología, con mayor autoconocimiento de cada miembro del equipo, más empoderados y con menos miedo al error, finalmente tendrá un equipo más productivo y “engaged”, gente más sana desde el punto de vista de la salud según la Organización Mundial de la Salud, (OMS), salud física, emocional y psicosocial, gente más feliz en las empresas.

Se delega mucho más en el equipo, genera más responsabilidades, más confianza, y trabajo en equipo, (empoderamiento y autonomía).

Los viejos estilos de liderazgo generan obediencia, pero no compromiso.

Es un hecho que la adoración del líder histórico es la mejor manera de crear una empresa reticente al cambio.

En un mundo tan incierto, cambiante, e inestable, demanda creatividad, adaptabilidad, innovación, visión, resiliencia; el conocimiento hoy en día no lo genera una persona, es producto de trabajo de equipos, así que los buenos resultados en las empresas se generan igualmente por la participación y compromiso de los equipos de trabajo, de la mano de un líder que los guíe y acompañe en el crecimiento personal.

“Cada vez son más los trabajadores que buscan menos seguridad del patrocinio y más oportunidad de aprender, crecer y convertirse en versiones más felices de sí mismos” (Shahar y Ridgway, 2018, p. 31.)

La misión, visión y valores deben ser revisados con alguna frecuencia, todo está cambiando, no es posible que estos principios estén condenados a una pared anclados en el tiempo. Sobre todo, los valores funcionarán mejor si son valorados y acordados entre todos, **para que un valor sea de verdad, debe ser asumido de forma voluntaria.**

Solo conteste esta pregunta, ¿La misión/propósito de la empresa, lo hace sentir que su trabajo es importante? Esa respuesta es muy relevante para empezar a balancear lo que la empresa espera y lo que realmente dice con sus propósitos, porque es la gente, los equipos, los que harán que las aspiraciones de la misión sea una realidad o letra muerta.

Estas tendencia de cambio ya estaban en marcha antes de la pandemia del Covid-19, después de la pandemia, el pensamiento positivo y las evidencias de lo vivido, nos hace creer que se acentuará aún más este proceso de ajuste en lo que por años desarrollamos como la forma de trabajar, tendremos un mundo laboral y social en general, más resiliente, más sencillo, quizá menos consumista, más consciente de su vida y más enfocado en su gobernanza, viendo más hacia sí mismo y dejando de pensar en la falsa idea de más trabajo, más dinero, más consumo nos lleva a ser más felices, la evidencia es abrumadora y muestra lo contrario.

LA COMUNICACIÓN

La comunicación efectiva por medio del habla tiene dos componentes, el mensaje verbal, lo que decimos con las palabras que pesa como un 20% del mensaje que queremos dar, y el no verbal que es el otro 80%, lo que dice nuestra expresión corporal completa, siendo las expresiones faciales y de las manos las que más dicen; a esto se le conoce como kinesis. Por lo que, la comunicación solo por la forma escrita en los medios digitales con frases súper cortas es tan poco efectiva, ya que deja por fuera la porción más importante, la no verbal.

Es una condición, un buen liderazgo facilitador empieza y termina por la efectiva y oportuna forma de comunicarse dentro y fuera de la organización. No será jamás un buen líder si no maneja de manera adecuada la comunicación. Está probado que un porcentaje muy alto de nuestros problemas laborales y fuera de lo laboral, son causados por una deficiente comunicación.

Pasamos mucho de nuestro valioso y en muchas ocasiones escaso tiempo diario, tratando de arreglar problemas o malos entendidos entre las personas, por no tener un adecuado sistema de comunicación interna o externa, que sea parte de la cultura de la empresa.

Es la gran olvidada de los negocios, hacemos con esmero la declaratoria de misión, visión, valores y metas. Igualmente cada año se hacen grandes esfuerzos para hacer y/o actualizar estrategias que según nuestros deseos, nos llevarán por un sendero de mayor rendimiento en la actividad en que estamos inmersos; sin embargo, y es estadístico, la tasa de no cumplimiento es muy superior al 60% a nivel mundial, y cuando se trata de cambios organizacionales que modifican aspectos de la cultura, el logro es aún más bajo; las frustraciones y los desánimos de los incumplimientos de todo lo anterior, en gran medida se da por no tener claridad sobre la comunicación interna y externa, que es un valor gigantesco, inherente a la cultura de cualquier organización, la que obviamos, y casi siempre es la gran olvidada.

La simplicidad es una gran virtud de los líderes facilitadores, por diseño evolutivo, la capacidad cognitiva de nuestros cerebros es bastante limitada; escucho y veo charlas, leo libros, ensayos, sobre este tema, en donde le muestran a los trabajadores un listado gigantesco de acciones, conocimientos y prácticas a desarrollar en la nueva realidad, cuando es probado que menos es más, y cerebralmente es una realidad comprobada, que es mucho más productiva la persona que atiende menos pendientes diariamente. Por mi experiencia en la práctica de este tema por más de 22 años en diferentes empresas desde puestos gerenciales, es que puedo afirmar que los logros más relevantes en el liderazgo se obtienen por la simplificación del proceso laboral, entre otros detalles, algunos que ya fueron escritos en artículos anteriores míos y que están en mi página web, atrevase-a-ser-feliz.com.

Temas a desarrollar sobre comunicación:

1, Escucha activa. 2, empatía. 3, asertividad. 4, colaboración. 5, gratitud.

Estos temas son la base interna y externa de una oportuna y buena comunicación, no solo laboral, sino para cualquier ámbito de la vida.

Escucha activa

En los siete hábitos de la gente altamente efectiva, que marca mi vida en un antes y un después, el quinto hábito dice, “procure primero comprender y después ser comprendido”, (Covey Stephen, 1994, p. 304); o sea, primero escuche; suena sencillo, pero nuestra cultura nos lleva por el lado equivocado, no hemos sido educados para escuchar, sino para interrumpir, y cuando tenemos en lo laboral, el nombre de “líder”, nos creemos aún más que es nuestra potestad hacerlo con quien sea y en cualquier situación, y eso es irrespeto aquí, allá y donde sea. Escuchar es una virtud, decía Gandhi que “cuando uno usa la palabra, no está diciendo nada que no conozca, pero que cuando escucha tiene la posibilidad de aprender algo nuevo”.

Escucha activa es oír + interpretar, lo que implica ofrecer toda nuestra atención.

Igualmente, en otros artículos expliqué que naturalmente carecemos de atención, nuestro cerebro solo puede prestar atención a una cosa a la vez, así que no es una habilidad que nos esté sobrando, y el mejor regalo que le podemos ofrecer a nuestra gente como líderes, es darles toda nuestra atención, un buen líder facilitador, practica la escucha activa siempre.

Cuatro niveles de escucha:

- a) **Ignorar al que habla.** Por la forma en que vivimos, acelerados, con multitareas, estresados, y sobre estimulados, es muy frecuente que estemos en una conversación cara a cara y que nuestra atención esté en otro lado. Y si es una reunión de grupo, es aún peor, muchas veces el que habla lo está haciendo para la pared, o para sí mismo, ya que los demás están en el celular o en la computadora y lo que menos hacen es prestar atención al que habla. Esto se agudiza más cuando una reunión con varias personas se extiende por más de 30 minutos, que es el tiempo máximo para poder obtener una “buena” atención de las personas de manera natural.
- b) **Fingir que escuchamos.** El interlocutor se da cuenta de inmediato cuándo estamos fingiendo que lo escuchamos, con solo que nos mire a los ojos lo notará. Pero hay gestos y expresiones que a veces decimos cuando dejamos de escuchar realmente y estamos fingiendo, como decir, “sí, claro”, o “de acuerdo”, cuando lo que la otra

persona está diciendo no tiene nada que ver con nuestras expresiones verbales. Para evitar que ambos o todos, si son más de dos los que están fingiendo que escuchan, mejor no lo hagan, ya que podrían pasar un mal rato, porque el que está hablando se da cuenta de inmediato que no le estamos poniendo atención, y que estamos fingiendo, lo que además de ser molesto, quedamos muy mal por irrespetuosos, y mucho peor si es una conversación entre solo dos personas. Vaya líder el que hace este tipo de acciones de no escuchar.

- c) **Escucha selectiva.** Escuchar de manera intermitente o selectivamente es una forma muy usada por muchas personas en una conversación privada entre dos, pero lo es muchísimo más cuando son varios que escuchan a una persona, en una charla en una reunión laboral, etc., prestan atención un rato y otros ratos se desconectan y sus pensamientos vuelan a otros lares.
- d) **Escuchar con toda nuestra atención.** Le preguntaron a un sabio hindú sobre el propósito de vida, su respuesta fue sencilla, sea lo que estés haciendo en cada momento, hazlo con toda tu dedicación y atención posible. Es estar en un contacto continuo y ofreciendo al interlocutor lo mejor que podemos ofrecerle en ese momento, toda nuestra atención, sobre todo sabiendo que nos cuesta tantísimo estar atentos a una sola cosa. Seamos respetuosos con los demás y con nosotros mismos, escuchar activamente es una gran virtud a desarrollar, solo se logra con la práctica permanente y con la conciencia de que así, estando presentes, creamos confianza entre las personas que lideramos, escuchándolas activamente.

Parece tan sencillo lo visto en esta nota, pero es de lo más difícil, por nuestra condición natural y todo lo que sucede en nuestro entorno y mente, que escuchar activamente se vuelve un desafío realmente.

Un líder de verdad, un líder facilitador, escucha siempre activamente.

Empatía

Un buen líder facilitador siempre debe tener bien desarrollada la empatía, es base fundamental para

poder ejercer una buena influencia en los demás, siendo un jefe a la antigua, de los que pretenden mantener siempre el control de lo que hace la gente, de tener la primera y la última palabra siempre, ese estilo antiguo de liderazgo genera obediencia, pero no compromiso.

Es una habilidad que toda persona debe desarrollar si desea relaciones sociales saludables. Hemos escuchado mucho que empatía es ponerse en los zapatos de los demás, yo le agrego, con la claridad de que no son nuestros zapatos. Es muy importante estar claros que ponerse en los zapatos no significa vivir con los zapatos del otro. No es asumir sus emociones ni sentimientos, es solo procurar entender lo que motiva a la otra persona a hacer lo que hace o dice, así podremos desarrollar una mejor comunicación con los demás.

La empatía facilita la disposición social, inhibe la agresividad y facilita el desarrollo moral de las personas. La empatía ayuda a reducir la agresividad y la susceptibilidad.

Algunos consejos para desarrollar la empatía.

1. En un lugar público o en el sitio de trabajo, elige una persona e intenta adivinar su estado de ánimo, viendo la expresión facial, movimientos corporales y condiciones fisiológicas. Tratar de descifrar qué día ha tenido o está teniendo esa persona.
2. Al conversar con alguien, trate de entender qué es lo que motiva a esa persona a decir las cosas que dice, ¿qué puede estar pensando? Escuche sin juzgar, (escucha activa), y trate de entender por qué lo dice.
3. No niegue la emoción ni el sentimiento de las personas, más allá de eso, corrobórelo y acompañelo.
4. Elija un programa de TV que no le gusta, pero que sí les gusta a otras personas del entorno, (amigos, familiares, pareja, etc), tratar de entender por qué le gusta a esa otra persona.
5. Hacer una crítica efectiva a otra persona. En ocasiones es necesario hacer algún tipo de crítica al interlocutor, siempre procurar que sea lo más constructiva posible, no hacer sentir mal a la otra persona, para ello podemos hacer esto:
 - a) Siempre iniciar mencionando algún aspecto positivo de la persona con la que hablamos.

- b) Luego decimos las cosas que se pueden mejorar.
- c) Finalizamos con un aspecto positivo sobre su conducta.

Habilidades que ayudan a desarrollar la empatía:

- Fortalecer sus habilidades de compasión.
- Fomentar la cooperación.
- Practicar la atención plena, (ver artículo en atrevase-a-ser-feliz.com).
- No culpar a los demás.
- Actuar contra la desigualdad.
- Ser más receptivo a los sentimientos de los demás.
- Mantener una actitud positiva y agradecida ante la vida.

Algunos ejemplos de empatía:

- Cuando una persona mira una película o lee un libro, y se siente en favor o en oposición a un protagonista en particular.
- Ayudar a una persona con discapacidad a cruzar la calle.
- Al ver a alguien llorar, tratar de entender ese sentimiento de la otra persona.
- Interpretar como propia la alegría de algún ser querido.
- Ir a socorrer a alguien que se ha lastimado.
- Escuchar atentamente las historias o las anécdotas de los demás.
- Cuando, mirando deporte, se ve la grave lesión de algún deportista y percibimos una sensación de dolor propia.
- Ayudar a alguien con dificultades para realizar una tarea.

La empatía colectiva, (empresarial)

Ya sabemos que los tiempos que corren son acelerados y que el nivel de estrés de las personas es extremo, sin que quiera decir que esto es correcto para un mejor desempeño laboral; por el enorme despliegue de las nuevas herramientas para uso no solo en lo laboral sino en la vida en general, producto del conocimiento y de la ayuda invaluable de la tecnología. También sabemos que el conocimiento está muy fragmentado, es menos

probable que aparezcan los grandes descubrimientos fundados en una sola persona, sino que el conocimiento nuevo se genera de manera más frecuente en grupos, en colectivos, diferentes disciplinas unidas siendo creativas en la generación de nuevos conocimientos. Es por todo esto que la empatía se vuelve hoy más que antes, en una virtud a desarrollar por los líderes de las organizaciones y por cada uno en su vida laboral y personal, fuera del trabajo. Entonces la empatía no solo es una virtud por desarrollar en lo personal, sino que es posible que, por la buena empatía colectiva, que es la suma de los efectos de la empatía de cada individuo, en la empresa también podamos ser empáticos en lo colectivo, que lleguemos a tener una empresa empática, lo que daría una ventaja competitiva adicional y refuerza el foco en la gente de la empresa para desarrollar una ventaja competitiva más, sumamente poderosa.

En esta época de pandemia y de alta tecnología, y por el obligado trabajo virtual en muchísimos casos; también por otras causas como el crecimiento de las empresas, por el afán de siempre visualizar el crecimiento como generador de mayores ganancias para los socios, se han considerado y desplegado procedimientos que cada vez alejan más a la empresa del cliente, de ese, ojalá generalizado, foco de toda la organización de centrarse en el cliente prioritariamente, pero no de palabras adentro de la empresa, sino de realidades de cara al cliente. Cuando esto sucede, lo que está de faltante en las empresas es la empatía colectiva interna que lleva a una falta total de empatía con el cliente. De esto hay muchos ejemplos posibles, empresas que en su propuesta de valor y realidad ejecutada giraba alrededor del cliente y que luego por lo antes dicho, fueron tomando decisiones que fueron distanciando esa empatía original entre empresa-cliente para convertirse en lo que ya somos todos, dejamos de ser ciudadanos para convertirnos en consumidores. El foco en el liderazgo facilitador ayudará a ver esos grandes detalles adentro para no desenfocarse de lo realmente importante, en el cliente como persona y no como consumidor, no llevar al cliente al estrato de cosificación, sino mantenerlo como el eje más importante de la empresa junto con la gente que labora en la empresa misma, eso es empatía colectiva, eso es liderazgo facilitador y claramente un apoyo más en buena comunicación interna y externa.

Asertividad

Se trata de expresar pensamientos, sentimientos, de forma honesta, directa y correcta, respetando los pensamientos y creencias de los otros. Es una capacidad social en la que aprendemos a expresar nuestros sentimientos, emociones; donde descubrimos la manera de respetarnos a nosotros mismos sin actuar de manera agresiva.

La asertividad se puede observar en nuestras relaciones sociales; hay personas que se comunican de manera agresiva o incluso pasiva, en realidad la clave de las habilidades sociales es poder comunicarse con asertividad y empatía. Es muy útil en el trabajo, permite llegar a acuerdos más fácilmente y obtener los beneficios de un buen clima laboral.

En la vida laboral, los directores y gerentes nuevamente son clave para el desarrollo de la asertividad como parte de la cultura de comunicación efectiva de la organización, las razones son las mismas de siempre, dar el ejemplo, sobre todo porque el personal siempre está atento y valorando si lo que se predica se hace desde las esferas más altas de la empresa, desde los líderes. Se entrena y se fomenta, no se trae de origen, por lo que, como casi todo en el campo de la comunicación, este tipo de conducta hay que desarrollarla, con la gran ventaja que eleva el nivel de las discusiones y genera confianza y tolerancia.

Hay varias formas de manifestar nuestra conducta comunicativa, p.e., se sienta a la mesa en un restaurante a cenar; cuando el camarero le trae lo que pidió, se da cuenta de que la copa está sucia. Ante este asunto, podría reaccionar de tres maneras:

1. No decir nada y usar la copa sucia, aunque a disgusto.
2. Armar un gran escándalo en el local.
3. Llamar al camarero y pedirle de favor que le cambie la copa sucia.

Ni la primera, ni la segunda opción son apropiadas para una comunicación asertiva, la primera es una conducta pasiva y la segunda es una conducta agresiva. La tercera es una conducta asertiva.

Algunas técnicas de asertividad:

La del disco rayado, consiste en mantener firme la postura, aunque la otra persona insiste en que cambie la postura.

Banco de niebla, aceptar que la otra persona puede tener razón, pero seguir manteniendo nuestro punto de vista. Reconocer alguna parte de verdad o toda la verdad en la posición de la otra persona.

Aprender a decir "NO"

Es un hecho cultural curioso, pero nos cuesta muchísimo decir que "no" en el momento apropiado para hacerlo; sí lo hacemos en los momentos menos apropiados, en ausencia de la(s) persona(s), en corrillos de oficinas, fuera del ambiente en que debió hacerse, lo hacemos como mucha propiedad y soltura. Sin embargo, aprender a decir "no" de frente a la persona correcta, cuando va acompañado de los argumentos necesarios que lo justifiquen, no debería representar ningún problema para la persona que lo manifiesta. No es un acto de irrespeto, no es un acto egoísta, es simplemente una argumentación más dentro de una conversación con todos los parámetros de empatía y asertividad posibles. Ahora bien, cuando dé un "no" como respuesta, además de la justificación necesaria, debe mantener una correcta postura corporal, de lo contrario el lenguaje no verbal puede jugarle una mala pasada, sobre todo, en lo posible, ofrezca opciones, alternativas que acompañen a su "no", es mucho mejor recibida su respuesta. Nunca la persona que recibe un "no" como respuesta acompañada de una adecuada justificación debe tomarse esa respuesta como algo personal, es un "no" a una situación particular, no es un rechazo a la persona, pero en nuestro medio, nos da miedo decir "no" por temor a las represalias personales, sobre todo si se trata de un jefe. Cuando esto sucede, es que el jefe tiene problemas de manejo de la adecuada asertividad y es una actitud manifiesta de algunas otras carencias para su puesto de jefatura.

Existen dos razones para no ser asertivos, a) la persona piensa que los otros no tienen derecho a sus creencias u opiniones; y b) las personas creen que sus derechos deben ser defendidos por encima de los de los demás, aunque sea con agresividad.

Por nuestra forma de ser, por nuestra cultura, pareciera que esta conducta de ser asertivo es quizá de las más complejas de aprender de todo el espectro de una adecuada comunicación, y en muchos casos en la vida laboral y la social, los miedos afloran fácilmente ya que asumimos posiciones supuestas, en ocasiones justificadas por acciones previas de las otras personas, llámese

jefes o simplemente interlocutores dentro del círculo de influencia de nuestra vida.

Al tener un pulso en una conversación, sobre todo cuando las posiciones son con algunos desacuerdos, vamos cambiando nuestra postura corporal y terminamos hasta gritando, procurando que prevalezca nuestra opinión, creencia o punto de vista sobre los otros, y eso jamás dará paso a una efectiva comunicación asertiva. Discutir ideas, puntos de vista es bueno para la empresa o la conversación, enriquece, si se hace dentro del marco de la asertividad y la empatía, genera buenos ambientes, confianza y en ocasiones hasta crecimiento personal. En el tema laboral, el director, gerente o jefe son el centro de lo posible en este tema y en tanto otros que existen, es por eso que la transformación de los liderazgos es algo que está en marcha, y es por eso que el liderazgo facilitador es una muy buena opción, genera todo tipo de ambientes positivos y hace posible el crecimiento del personal y una mayor rentabilidad de la organización.

Colaboración

Al igual que la empatía, la gratitud y otras virtudes, la colaboración es consustancial al ser humano, forma parte de lo que la evolución nos ha heredado. El ser humano fue cazador y recolector, vivía en tribus, en esas comunidades que normalmente no eran muy grandes, lograron sobrevivir, entre otras cosas, por el trabajo colaborativo que ejercían, y ese espíritu ha sido heredado hasta los tiempos actuales, nos formamos como seres gregarios, necesitamos de los otros, es muy relevante el pensar en nosotros, más que en el yo, que, de alguna manera, en los últimos 30 años, se ha acentuado esa vida de hiperindividualismo, donde los otros pareciera ya no son tan relevantes, y la verdad es que eso va contra nuestra naturaleza, para muestra un gran botón, la pandemia del Covid-19, de las cosas feas y dolorosas que nos ha pasado como sociedad, entre varias que han sucedido, ha sido que nos hayamos tenido que distanciar socialmente, eso nos ha creado problemas emocionales muy grandes, por las razones apuntadas antes, somos gregarios, nuestros cerebros necesitan conectar con otros, así somos, y estar distanciados nos causa serios trastornos de conducta. En esta cultura bancarizada, vemos a los demás como competencia; nos hemos confundido tanto por la forma de vida acelerada que llevamos que hasta desconocemos una realidad de

perogrullo, el conocimiento está tan fragmentado, que los grandes logros en innovaciones, creatividad, productividad, se obtienen en las labores colectivas, lo que implica que es por la colaboración que es posible que esos equipos tengan sus mejores logros.

Desde la perspectiva laboral, para que los equipos de trabajo logren resultados eficaces, con la combinación de conocimientos y experiencia de forma eficiente, es muy necesario que los liderazgos sean muy efectivos, que desarrollen esta gran virtud, entre otras, la de la colaboración, entre toda su gente en la organización. Las sinergias positivas, fomentadas por un líder facilitador hace posible que los equipos sean exitosos; y nuevamente, el rol de la comunicación se vuelve vital, como siempre en los asuntos laborales.

La colaboración genera varias ventajas muy positivas:

Promueve el análisis

La colaboración reta a la gente a pensar, articular y recibir claridad sobre sus competencias, y eso es muy sano para una organización; varias cabezas piensan mejor y más que una sola.

Ayuda a la solución de problemas

Al sumar la variedad de conocimientos, y habilidades personales, (heterogeneidad), se crea una mayor y más competente reserva de talentos.

Hace mirar el panorama completo

Ninguna persona es igual a otra, por eso cuando se juntan en pos de un objetivo común, el líder debe estar claro en cómo aprovechar al máximo ese cúmulo de conocimientos y experiencias, pero también debe estar claro que hay diferencias entre los miembros de la organización, así que debe saber cómo aprovechar esas diferencias para que se puedan complementar unas con otras.

Enseña

Cuando en los equipos hay colaboración, hay aprendizajes entre todos, la organización se convierte en un cuerpo que anima una cultura de aprendizaje continuo, aprovechando a la vez, esas oportunidades para el crecimiento y el desarrollo de la empresa y de las personas.

Aumenta la eficiencia

La colaboración en el lugar de trabajo permite que las empresas terminen importantes proyectos dentro de los plazos establecidos. Con múltiples habilidades, conocimientos y experiencias enfocados en unos pocos objetivos, pero de gran calado, es por el trabajo colaborativo que será posible obtener grandes logros.

Características de un equipo colaborativo.

1. **Compromiso**, los participantes sentirán cualquier proyecto como propio, hay una apropiación del objetivo o la meta.
2. **Heterogeneidad** complementaria, todos los miembros del equipo trabajarán al unísono en cuanto al compromiso e involucramiento, es la unión de habilidades y competencias diferentes unidos por una causa común.
3. **Interdependencia positiva**, es como si fuera un trípode, si una de las patas falla, no se sostiene y se cae, igual es en lo laboral. No hay logros individuales, todo es función del equipo.
4. **Comunicación fluida**, la colaboración y el trabajo en equipo dependen en gran medida de que cada miembro se entienda con los demás, es por eso que la comunicación juega un papel trascendental.
5. **Objetivos comunes**, los logros son de todo el equipo, no hay ventajas ni hazañas particulares, los logros son de todos, son del equipo.
6. **Liderazgo horizontal**, cada miembro del equipo aporta desde su propia mirada y participa en la toma de decisiones.

La cultura y el estilo de liderazgo resultan fundamentales para una organización que pretende realmente realizar trabajo en equipo, se dice muy fácil, en mi experiencia de tantos años en puestos de gerencia, he podido darme cuenta de que hay serias dificultades en las organizaciones para realizar trabajos en equipo que sean eficientes, y es que entre otras virtudes que debe tener la empresa, el de la colaboración no opera tal y como se dice y se desea; en mi propuesta de liderazgo facilitador que he venido tratando a lo largo de este corto ensayo, siempre hay un tema recurrente: la cultura y estilo de los líderes, el mundo cambia aceleradamente, y las organizaciones con sus líderes atrapados en el pasado pueden sufrir serias consecuencias de

permanencia en el mercado si no se montan en estas nuevas tendencias más hacia el **ser**, (talante), sin dejar de lado lo que hasta la fecha se ha hecho casi que como única forma de mejorar competencias de la gente, por medio **del hacer**, (talento). Hoy en día talento + talante es equivalente a éxito en las organizaciones. Los éxitos del pasado no garantizan nada en el futuro próximo de los negocios.

Gratitud

“La gratitud no solo es una gran virtud, sino que es la madre de todas las virtudes”. Cicerón.

Ser agradecido en los tiempos que corren, pareciera no estar de moda, y esta forma de llevar la vida nos vuelve tacaños, incapaces de reconocer que nuestros logros, sin importar el tamaño, en gran medida son posibles por la colaboración y apoyo de los otros. En lo laboral damos los hechos por sentados, es como si fuera una obligación de la gente cuando nos dan consejos, ayudas, empujoncitos, apoyos, escucha, etc. Al igual que otras virtudes vistas en este documento alrededor del liderazgo facilitador, la gratitud la ubico en el apartado de comunicación ya que es materia prima que suma para una mejor comunicación dentro de las organizaciones. También es consustancial al ser humano, sin embargo, estos cambios de formas de vida, el no ser agradecidos, se han adoptado desde hace al menos tres décadas, de manera más visible, ese individualismo al extremo, de alguna manera va creando cambios culturales en la sociedad, va excluyendo el dar las gracias de manera verdadera y sentida como algo nacido de lo más profundo de nuestro ser y se mira como un hecho innecesario, especialmente en las organizaciones, donde su cultura laboral no tiene incorporada esta gran virtud como parte de su ADN.

Aportes de la gratitud en el trabajo:

- La gratitud mejora nuestro humor. Por ello, aumenta nuestra productividad, determinación y entusiasmo en nuestras labores. Un equipo agradecido funcionará mejor.
- La gratitud nos permite ver las cosas desde una perspectiva positiva, porque no caemos en un ciclo de negatividad con tanta facilidad. Cuando expresamos gratitud y cultivamos un carácter agradecido, nos centraremos en los aspectos positivos de nuestras vidas.

- Agradecer a los demás hace que tengamos más empatía con el otro, que seamos más compasivos y podamos ponernos en el lugar del otro.
- Una actitud de gratitud nos ayuda a darle reconocimiento a los otros. La persona agradecida no tiene que competir constantemente. Por ello, le será más fácil reconocer los logros de los demás. Asimismo, esta persona podrá participar mejor en el equipo e involucrarse más en la organización.
- La persona agradecida tiene mayor bienestar mental y emocional. Por ello, tendrá mejor desempeño en el trabajo.
- Una actitud de gratitud influye en la felicidad, y viceversa. Esta actitud no depende de la edad, raza o sexo de la persona.

Establecer una cultura de agradecimiento:

- Empieza agradeciendo. Todo cambio empieza con una persona.
- Incentiva a las personas a agradecerles a otros. Puedes empezar un diario de gratitud o un muro de gratitud en el trabajo. Así todo el equipo tendrá la oportunidad de participar y de agradecer a personas específicas.
- Agradece también en tiempos de crisis. Cultivar un carácter agradecido en todo momento beneficiará al equipo entero.

Establecer una cultura de agradecimiento siempre va a incentivar al grupo a participar en ella. Cuando todo el equipo es agradecido con los otros, mejorará el ambiente laboral y aumentará la productividad. La gratitud es el alma de una empresa y en la medida en que todos sus trabajadores estén en esa sintonía, las cosas fluirán más rápidamente a través de la buena comunicación y el trabajo en equipo. Estar agradecido con su trabajo significa que le gente se sentirá orgullo, gozo e inspiración hacia lo que hace y hacia la organización a la que pertenece.

Estar agradecidos depende mucho más de la actitud de las personas que conforman una empresa que de las circunstancias; sin embargo, desde el área de bienestar humano, (RRHH) se debe trabajar en comunicar la misión, visión y valores empresariales al igual que resaltar la historia de la empresa, ese tipo de acciones fomentan el sentido de apropiación y siempre será de utilidad en la campaña comunicacional movilizar a

nuestros colaboradores hacia el sentido de su trabajo, y el conocer y vivir plenamente la misión, visión y valores sin duda es una estrategia adecuada y necesaria de comunicación interna. Y es que cuando encontramos el sentido no podemos dejar de sentirnos orgullosos, comprometidos y agradecidos. Es muy positivo para la persona y la empresa ser parte de esa cadena de agradecimientos, estoy seguro de que siempre hay mucho que valorar y agradecer.

CONCLUSIONES

El cambio es una constante en estos tiempos que vivimos, cambia, todo cambia; producto de tantísimo conocimiento que hay a nuestra disposición, ciencia y tecnología, como nunca antes, están logrando avances impresionantes para bien o para mal, todo depende de nuestra disposición y actitud. Tenemos la opción de avanzar en el conocimiento de nuestro interior, desarrollar ese autoconocimiento como nunca antes, y procurar hacer de nuestros trabajos, sitios que realmente nos ayuden a lograr una vida buena, una vida más feliz, o seguir como hasta ahora, con el exceso de información disponible, súper estresados por esa búsqueda

incesante de placeres instantáneos, de seguir viviendo la vida como si lo más importante fuera solo trabajar. En este contexto cambiante, desde luego que las organizaciones y los líderes igualmente están cambiando, desde mi perspectiva, para bien, hay una mayor conciencia colectiva en desarrollo, y con la pandemia aún es mayor, por cambiar de una sociedad monetizada, bancarizada en la que hemos vivido, a una sociedad donde por medio del trabajo, se pueda tener una mayor calidad de vida, estos no son cambios menores, al contrario, tampoco son rápidos, sin embargo, los líderes y por consiguiente las organizaciones que no se ajusten a esta oleada de cambios, pronto serán objetos de museo, irán desapareciendo de la vida laboral, por su propia inacción. Con este documento espero colaborar un poco desde una perspectiva de “coach” y con la experiencia de haber vivido prácticamente todo lo aquí comentado en mi larga experiencia en puestos gerenciales, no estoy compartiendo teorías, son hechos reales vividos y, cuyos resultados pude palpar y de los que puedo dar fe de que realmente funciona cuando el líder facilita el desempeño de su gente, cuando confía y cree en liberar todo el potencial de la gente que labora junto a él. Atrévase a ser feliz.

BIBLIOGRAFÍA

- Alles, M. (2017). *Comportamiento organizacional*. Argentina.
- Shahar Tal, B. Ridgway, A. (2018). *Ser feliz es decisión tuya*. España.
- Blanchard, K. y Broadwell, R. (2018). *El liderazgo servicial*. España.
- Covey R., S. (1994). *Los 7 hábitos de la gente eficaz*. España.
- Covey R., S. y Link, G. (2013). *Confianza inteligente*. España.
- Gámez, A. (2014). *Cultura de liderazgo*. Venezuela.
- Morcillo, P. (2007). *Cultura e innovación empresarial*. España.
- Robbins P., S. y Judge A., T. (2009). *Comportamiento organizacional*. México.
- Salanova, M. y Schaufeli, W. (2009). *El engagement en el trabajo, cuando el trabajo se convierte en pasión*. España.
- Salanova, M.; Llorens, S. y Martínez M., I. (2019). *Organizaciones saludables*. España.



COVID-19 Y SU IMPACTO COMO ACELERADOR DEL *E-LEARNING* Y TECNOLOGÍAS EDUCATIVAS

Lorne Cruz Saborío

RESUMEN

A partir de la pandemia producto de la COVID-19, la educación formal e informal sufrió un cambio drástico en el proceso enseñanza-aprendizaje. La mayoría de los centros educativos y centros de formación en las empresas se vieron obligados a cerrar sus instalaciones y cumplir con las medidas de distanciamiento para evitar la propagación del virus y expansión de la enfermedad. Esta interrupción provocó cambios trascendentales con el objetivo de continuar con los procesos educativos, y a la vez minimizar dicho impacto. Esta coyuntura le da al *e-learning* y a las tecnologías educativas un mayor protagonismo, ya que las instituciones transformaron sus ofertas académicas y de formación-capacitación migrando a entornos virtuales de aprendizaje, siendo este impase, un salto que durante muchos años no se vio como una posibilidad real. Este artículo muestra el incremento en el uso del *edtech* y el impacto positivo en las organizaciones y la educación.

Palabras claves. COVID-19, *e-learning*, tecnologías académicas, educación formal, educación informal.

ABSTRACT

Since the COVID-19 pandemic, formal and informal education went through a drastic change of the teaching-learning process. Most educational institutions and companies' training centers were forced to close their facilities and comply with safety protocols in order to prevent the virus spread and a further expansion of the disease. As a result, major changes were made for the sake of ongoing educational processes, while trying to minimize the pandemic impact. However, this situation gave *e-learning* and educational technologies an outstanding role, as institutions transformed their academic training offers to virtual learning spaces; a leap that for many years, was not considered as a real possibility. This article shows the increase of *edtech* use and the positive impact of it on education and other organizations.

Key words. COVID-19, *e-learning*, academic technologies, formal education, informal education.

Lorne Cruz es Bibliotecólogo especialista en Ciencias de la Información, Máster en Ciencias de la Educación y especialista en Entornos Virtuales de Aprendizaje. Es Consultor en temas de Bibliotecas Digitales, Publicaciones y Tecnologías Académicas para LEAD University, y asesor para organizaciones en temas de tecnologías académicas, repositorios digitales, documentación digital, capacitación y desarrollo, universidades corporativas, entre otros.

INTRODUCCIÓN

La pandemia por la COVID-19 ha provocado una crisis sin precedentes en todos los ámbitos; particularmente en el quehacer educativo, la interrupción de la presencialidad en la educación formal (escuelas, colegios, universidades) y educación informal (capacitaciones, procesos de formación en empresas, cursos cortos, entre otros) representó la suspensión y paralización de la educación a nivel mundial más importante de la historia.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO (2021) y propiamente en nuestra región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2020), durante el 2020 a más de 1.600 millones de estudiantes en más de 190 países se les suspendió su proceso educativo. El cierre repentino y masivo de las instituciones educativas con el fin de evitar la propagación del virus y mitigar su impacto, tuvo una afectación directa en más de 100 millones de docentes y personal educativo. A la vez, conforme entraban en vigor las medidas de confinamiento, restricciones, toques de queda, o la obligación de quedarse en casa, un porcentaje importante de la fuerza laboral se vio obligada a trabajar a distancia desde sus hogares. Tanto las organizaciones que ya estaban familiarizadas con el teletrabajo como las que no, enviaron a sus colaboradores a modalidad de teletrabajo “en muchos casos, un experimento en vivo” modificando completamente la dinámica y logística de los procesos de seguimiento, comunicación, reuniones, formación, capacitación, *onboarding* de las organizaciones.

Según la Organización de las Naciones Unidas, ONU (2020) y la Organización Internacional del Trabajo, OIT (2021), antes de la pandemia por la COVID-19, el teletrabajo en América Latina representaba menos del 3% de la fuerza laboral; la irrupción del teletrabajo producto de la pandemia permitió la continuidad de negocios y empleos, y representó un salto inesperado hacia las nuevas modalidades del trabajo, además de aumentar en un 20-30% los datos mencionados anteriormente. Estos mismos organismos internacionales indican que en el segundo trimestre del 2020 –uno de los momentos más convulsos de la pandemia actual– más de 23 millones de personas teletrabajaron en la región.

Esta coyuntura colocó al *e-learning* en un primer plano de conversación y dio a esta tendencia, un mayor protagonismo, ya que las instituciones educativas y las

organizaciones en todos sus niveles y áreas se vieron obligadas a transformar sus ofertas académicas y de formación-capacitación a entornos virtuales de aprendizaje, y este impase, dio cabida a ese salto que durante muchos años no se vio como una posibilidad real.

LOS PROCESOS DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE EN CONVIVENCIA CON LA COVID-19

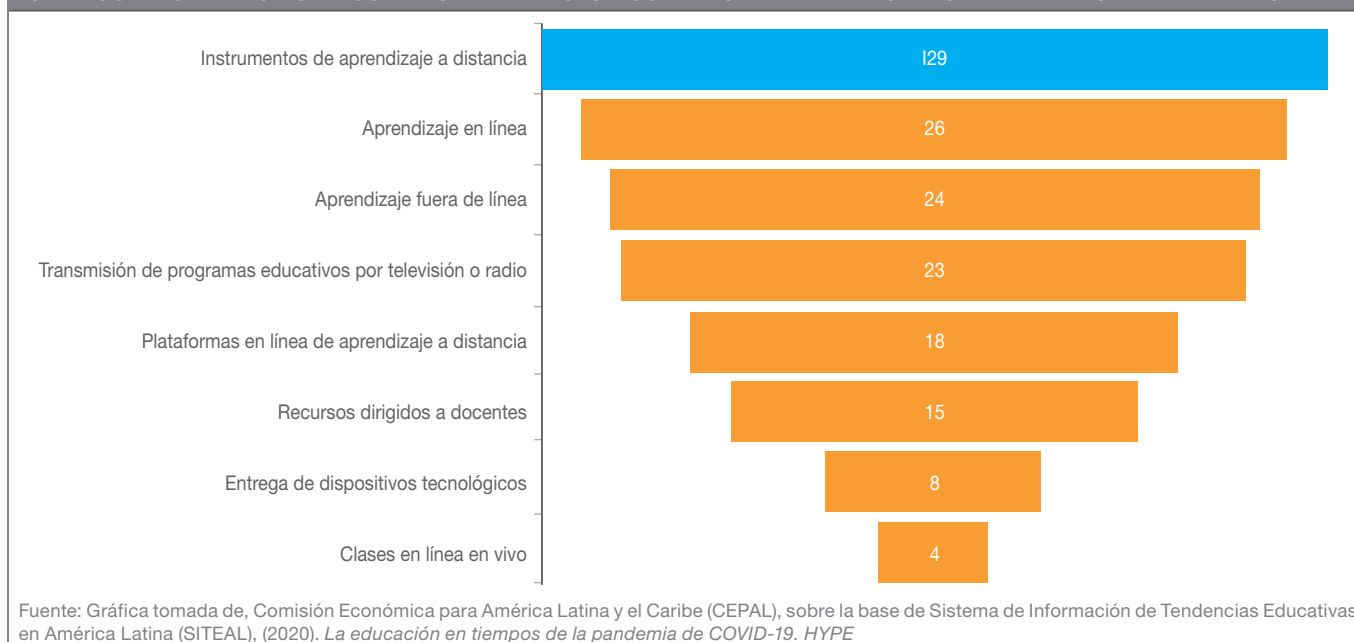
A mediados de diciembre del 2019, Wuhan, China, se convirtió en el epicentro de una enfermedad desconocida, pero en apariencia altamente transmisible. Para inicios de enero 2020, con un número importante de casos, China anuncia al mundo la identificación de un nuevo tipo de coronavirus, al cual se le dio el nombre de SARS-CoV2 (COVID-19). Para finales de enero 2020, se habían reportado más de 9000 casos en China y más de 90 casos en países cercanos, además de países como Francia, Alemania, Finlandia, Estados Unidos de América y Canadá. (OMS, 2020).

Para inicios de marzo 2020, la Organización Mundial de la Salud declara al SARS-CoV2, una pandemia, con más de 118.000 casos en 114 países y más de 4.500 personas fallecidas a causa de esta enfermedad. (OMS, 2020). A partir de ese momento las autoridades a nivel mundial se daban por enteradas que se enfrentaban a una nueva y desconocida amenaza.

La pandemia del COVID-19 es la representación del mayor desafío a nivel de salud que se ha enfrentado desde la Segunda Guerra Mundial. Desde el día cero a la actualidad, el virus ha llegado a todos los continentes, y a pesar de la alta tasa de vacunación –que en algunos países se ha logrado una inmunización de más del 95% de su población–, los casos continúan en aumento y sus consecuencias siguen presentes.

Esta pandemia, además del sinnúmero de efectos y repercusiones a nivel de salud, económico, social, político, psicológico, obligó de forma expedita a cambiar la forma tradicional de enseñar, capacitar y formar. Las clases presenciales pasaron a ser *online*, conviviendo diversos modelos sincrónicos y asincrónicos; y en los países donde las políticas de confinamiento, cifras de contagio, esquemas de vacunación lo permiten, un nuevo modelo de formato híbrido ha empezado a instaurarse, con la premisa de haber llegado para quedarse. (Ver gráfico 1). Lo mismo ha sucedido con los procesos de capacitación y formación en las empresas.

GRÁFICO 1. ESTRATEGIAS DE CONTINUIDAD DE ESTUDIOS EN MODALIDAD A DISTANCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Cuando se hace mención a procesos de enseñanza-aprendizaje, no se puede hacer referencia únicamente a los procesos educativos formales: escuelas, colegios y universidades, sino que también convergen todos aquellos esquemas de capacitación, formación y desarrollo profesional, cursos cortos, especializaciones, educación ejecutiva, entre otros, que desarrollan las empresas y organizaciones como parte de la actualización y desarrollo de competencias y habilidades de sus colaboradores, todos estos esquemas también han tenido que sumarse a ese cambio y migrar a herramientas virtuales, ya que el negocio debe continuar. En todos los departamentos de Recursos Humanos en su enorme diversidad de empresas y organizaciones a lo largo del mundo, se discute la permanencia del modelo de teletrabajo y esquemas híbridos para retomar una variante de la normalidad como se conoció antes de la COVID-19, estos esquemas influyen de forma directa en la gestión de capacitación y desarrollo para los colaboradores en las organizaciones.

Esta crisis ha obligado a replantear la manera en que se ofrecen las oportunidades educativas tanto el sector educación como en las industrias, por lo que, los docentes, personal académico y formadores en las empresas han tenido que actualizarse y capacitarse en el uso y maximización de las herramientas de videoconferencia, entornos virtuales de aprendizaje, *Learning*

Management System (LMS), herramientas digitales, enseñanza *online* y virtual, tecnologías que soportan estos esquemas, así como aprender metodologías pedagógicas que garanticen un aprendizaje virtual efectivo y eficiente.

Incluso antes de la COVID-19, ya había un gran crecimiento y adopción en la tecnología educativa, con inversiones mundiales en tecnología educativa que alcanzó los 180.000 millones de dólares en 2019, y se proyecta que el mercado general de la educación en línea alcanzará los 350.000 millones de dólares en 2025. Se trate de aplicaciones de idiomas, tutorías virtuales, herramientas de videoconferencia o software de aprendizaje en línea, en todos estos ha habido un aumento significativo en el uso, desde la aparición y permanencia de la COVID-19.

E-LEARNING EN LOS PROCESOS EDUCATIVOS Y EMPRESARIALES

El *e-learning* es uno de los formatos que mayor beneficio ha obtenido de la actual pandemia; no solo dio una amplia visibilidad, sino que, ha permitido una adopción más entusiasta, avances en la tecnología, una mejor experiencia del usuario y una apreciación de la dimensión y capacidad de esta forma de aprendizaje y formación.

Las ventajas y beneficios del *e-learning* se han documentado conforme su adopción y han aumentado a nivel mundial. En Estados Unidos de América, EE.UU., durante el 2016, varios años antes de la pandemia por la COVID-19, poco menos de 6 millones de estudiantes universitarios se formaban académicamente a distancia y 2,8 millones de esos aprendientes, lo hacían 100% virtual. En el otro escenario, en este mismo país, durante el 2017, aproximadamente el 77% de las empresas estadounidenses utilizaron el aprendizaje en línea, sin embargo, el 98% planeó incorporarlo en su programa para 2020. (Syngene Research, 2019).

Las proyecciones en el mercado de *e-learning* corporativo de EE. UU indican que podría crecer en 38.000 millones de dólares entre 2020 y 2024, lo anterior basado en que este formato ha demostrado que aumenta las tasas de retención entre un 25% y un 60%. (Syngene Research, 2019).

Algunas de las bondades del *e-learning* en la educación formal e informal, es que representa un 40-60% menos en tiempo que la capacitación presencial, aumenta las tasas de retención de conocimiento hasta en un 60%, los participantes aprenden hasta 5 veces más material sin incrementar el tiempo invertido en formación y capacitación, las empresas indican que han aumentado sus ingresos hasta en un 42% a partir del aprendizaje virtual, y consumo de 90% menos de energía, lo cual significa un 87% menos de emisiones de CO2 por estudiante en la presencialidad. (Gutiérrez, 2018).

El 2020 y 2021, durante la pandemia, ha dejado en evidencia que el *e-learning* ha sido un componente clave, el cual permitió a muchos estudiantes y aprendientes continuar con sus procesos de formación o capacitación. Esta modalidad, particularmente ha sido un elemento medular en los esfuerzos para disminuir los casos de contagio y por ende, la propagación del virus. Muchos estudiantes han tenido que migrar a entornos virtuales de aprendizaje, permitiendo accesibilidad e inclusive, eliminando en muchos casos los inconvenientes por el tamaño de las clases. Diversas universidades y empresas alrededor del mundo ofrecen MOOC (*Massive Open Online Courses*) los cuales son cursos en línea y de fácil acceso que permiten un tamaño ilimitado de las clases, aumentando el acceso al material de aprendizaje de alta calidad y maximizando las ganancias en las instituciones educativas.

El *e-learning* también proporciona adaptabilidad, comunicación e interactividad. Un curso o un programa, bien diseñado y ejecutado, permite una comunicación bidireccional entre los alumnos y el docente. La actual sociedad se encuentra inmersa en el uso de la tecnología, por lo que, existe una relación cada día más estrecha con dispositivo, apps, entre otros, y el *e-learning* permite emplear una amplia gama de recursos y tecnologías para involucrar a los alumnos, como simulaciones, gamificación, aprendizaje social, realidad virtual, entre otros.

LA COVID-19 Y SU IMPACTO EN LAS TECNOLOGÍAS EDUCATIVAS

La tecnología educativa, o *EdTech*, es un concepto muy amplio que hace referencia al proceso de diseño, análisis, desarrollo, implementación y evaluación del aprendizaje en todas sus formas con el objetivo de mejorar el proceso educativo haciéndolo más atractivo, inclusivo e individualizado. (Bakertilly, 2021).

Aun cuando la transición del formato presencial al *online* o virtual fue abrupto, el escenario actual se plantea como una buena oportunidad para adaptar la tecnología a la educación. La obligatoriedad se convirtió en la excusa perfecta para desarrollar planes sólidos que aborden la digitalización, virtualización y adopción de diversos modelos y herramientas en los sistemas educativos.

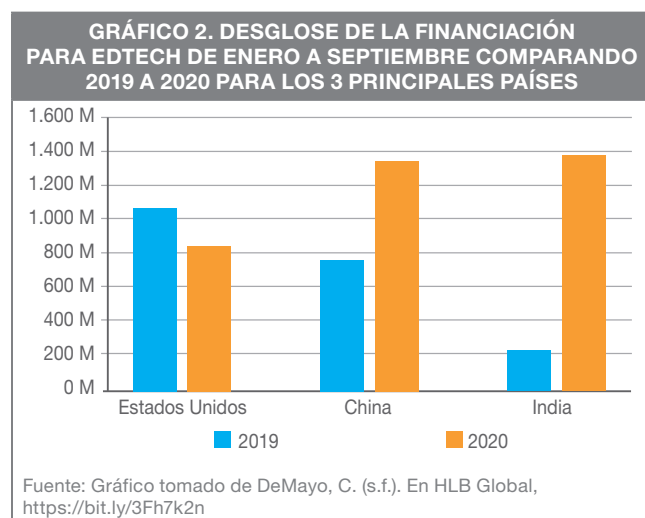
Según un informe reciente desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se destaca que más del 80% de los jóvenes de la región han desarrollado destreza en el uso de las tecnologías digitales, en promedio ocho-nueve de cada diez jóvenes están familiarizados con el mundo digital, lo que permite inferir que los jóvenes actuales pueden adaptarse de forma positiva y en poco tiempo a las *EdTech*, posicionando estas tecnologías como un parte de aguas, un antes y un después de la COVID-19, por lo que, no es apresurado indicar que el sector *EdTech* se consolidará durante el tiempo que se mantenga la pandemia, hasta que lidere el mundo educativo post-pandemia. (Navella *et al*, 2018).

A medida que continuamos en esta coyuntura por la COVID-19, y cada día nos adentramos más en este nuevo tipo de entorno educativo, es imperativo que los proveedores de educación se mantengan a la vanguardia de los desafíos tecnológicos para continuar

haciendo que este proceso sea lo más fluido posible. Mantener la misma calidad de experiencia de aprendizaje para los estudiantes es fundamental para el desarrollo de las generaciones futuras.

Para que las instituciones educativas y empresas que contratan carteras de cursos para los procesos de formación y capacitación de sus colaboradores, se aseguren de que un plan de estudios de aprendizaje virtual se asemeje mucho a una experiencia en persona o la tradicional forma de enseñanza-aprendizaje, es importante que continúe el financiamiento para las empresas de la industria de la tecnología educativa.

Según Demayo (s.f.), el COVID-19 ha tenido un impacto exponencial en el *EdTech*, donde Estados Unidos de América, China e India representaron aproximadamente el 87% de la financiación de esta industria en el 2019 y 2020. La financiación por país cambió mucho de 2019 a 2020, con un aumento drástico tanto en China como en la India. Este aumento es un resultado directo de la pandemia por la COVID-19, ya que el aprendizaje virtual se convirtió en el nuevo esquema. (Ver gráfico 2).



Como se ha demostrado a lo largo de este artículo, la educación virtual es una tendencia en crecimiento, por lo que, desde hace varios años muchas instituciones y organizaciones de gran renombre se han introducido en esta modalidad. En el 2011 la Universidad de Stanford desplegó de manera exitosa en su comunidad sus primeros MOOC. Por su parte, la Universidad de Harvard y el Instituto Tecnológico de Massachusetts MIT fundaron en 2012 la plataforma de elearning

Open edX. Hoy, el 99% de los estudiantes del MIT la han utilizado en sus clases. (Terol, 2020).

En un futuro cercano, se demandará una mayor necesidad de utilizar tecnología educativa para enfrentar los desafíos creados por la pandemia COVID-19. Esta pandemia ha dejado en evidencia la posibilidad de adopción del aprendizaje virtual remoto y la educación *online* como modelos eficientes y eficaces, además ha abierto la puerta a entornos virtuales de aprendizaje alternativos viables para los estudiantes de hoy, independientemente del nivel educativo. También, permitió el desarrollo y posicionamiento de un sinnúmero de oportunidades en los escenarios de formación, capacitación y desarrollo de aprendientes en las empresas.

CONCLUSIONES

La aparición de la pandemia por la COVID-19 ha supuesto un punto de inflexión donde la educación formal e informal ha sido un campo con gran afectación, obligando a replantear la ruta hacia la innovación educativa. Durante los últimos 2 años todas las personas hemos tenido que adaptarnos a los diversos cambios que han suscitado producto de la pandemia, y propiamente la educación tuvo un cambio drástico, migrando de la educación y capacitación presencial y tradicional a modalidad online, virtual e híbrida.

Este impase ha permitido traer a colación la importancia de cómo la educación necesita adaptarse a los nuevos tiempos. También, la obligatoriedad e interrupción de la presencialidad en la educación aceleró y dio mayor protagonismo al uso de las tecnologías educativas, *e-learning* y entornos virtuales de aprendizaje. El modelo tradicional de educación se va disipando poco a poco dando paso a nuevas formas, métodos y esquema de aprendizaje.

La presencialidad no está muerta, sólo se está modificando, tanto las clases presenciales como las capacitaciones en oficina, retomarán parcialmente en un futuro próximo, sin embargo, la educación formal e informal operará dentro de un modelo híbrido, donde convergerán diferentes perspectivas, modelos y estrategias. Las prácticas de trabajo flexibles y los entornos virtuales de aprendizaje en la educación constituirán la nueva norma, y la *EdTech* innovadora resultará un componente importante para facilitar un sentido de colaboración.

La adopción de las *EdTech*, *e-learning*, entornos virtuales de aprendizaje, han ofrecido una solución viable desde años atrás de la crisis por la pandemia. De hecho, las tecnologías emergentes como la inteligencia artificial, *machine learning*, realidad virtual, entre

otros, son capaces de brindar formación, aprendizaje, desarrollo de forma personalizada e hiperpersonalizada, capitalizando la capacidad para reconocer y apreciar las diferencias individuales, eliminando brechas y maximizando la gestión del tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- Bakertilly. (2021). *Análisis de la inversión EdTech*. <https://bit.ly/3np6ycb>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. <https://bit.ly/3uiYiNP>
- DeMayo, C. (s.f.). *Back to School: The Impact of EdTech in Today's Digital World*. HLB Global. <https://bit.ly/3Fh7k2n>
- Gutiérrez, K. (2018, 17 de febrero). *12 estadísticas que demuestran la importancia del elearning en la empresas*. [Blog]. SHIFT. <https://bit.ly/2Zintp2>
- Li, C. y Lalani, F. (2020, 20 mayo). La pandemia COVID-19 ha cambiado la educación para siempre. Así es como. *Work Economic Forum*. <https://bit.ly/3EVo3Jd>
- Novella, R.; Repetto, A; Robino, C. y Rucci, G. (Eds). (2018). *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?* Banco Interamericano de Desarrollo, BID. <https://bit.ly/3qRpEuK>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO. (2021). *Interrupción y respuesta educativa*. <https://bit.ly/2ZBxJZb>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2021, 6 julio). Teletrabajo en América Latina: 23 millones de personas trabajaron desde casa durante la pandemia de COVID-19. *Noticias ONU*. <https://bit.ly/3zNEfZ0>
- Organización Internacional del Trabajo, OIT. (2020). *El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella – Guía práctica*. <https://bit.ly/3AMKWMt>
- Organización Mundial de la Salud, OMS. (2020). *COVID-19: cronología de la actuación de la OMS*. <https://bit.ly/3zMNpVZ>
- Toro Dupouy, L. (2021). *E-Learning. Nuevas tendencias en la formación online: el impacto de las tecnologías disruptivas*. <https://bit.ly/3AQzaAD>
- Zambito, V. (2021, 11 marzo). *The Rise of Remote Learning in 2021*. [Blog]. Elearning Industry. <https://bit.ly/3E8MQYY>



LA NUEVA ISO 56000 Y LAS METODOLOGÍAS TRADICIONALES DE LA INNOVACIÓN

● Francesco Pignani Boncinelli

RESUMEN

¿Existe algo más importante que la innovación para la sobrevivencia de las empresas y organizaciones? Sin ella no es posible crear nuevo valor y tampoco es posible mantenerlo a largo plazo; hoy en día la evolución de la tecnología y la transformación de los mercados es cada vez más compleja, impredecible y rápida. La innovación, sin embargo, es un bien escurridizo para muchas organizaciones; es difícil de lograr y fácil de perder, por esta razón la ISO establece la nueva familia de normas “56000” que proponen una estandarización de la metodología para generar innovación tanto disruptiva como incremental, de forma continua.

En esta publicación se revisan los procesos de ideación, creatividad e innovación; luego se menciona al “profesional en innovación” que puede resultar necesario para lograr el éxito. Posteriormente se describe la nueva familia de normas ISO 56000, sus principales conceptos y finalmente se comparan con tres de las principales metodologías de innovación actualmente más utilizadas: CPS, PDMA y Design Thinking.

Palabras clave: ISO 56000, innovación, creatividad, gestión, sistema de administración, organización, CPS, PDMA, Design Thinking.

ABSTRACT

Is there something more important than innovation for the survival of companies and organizations? Without it, it is not possible to create new value and it is not possible to keep it in the long term either; nowadays, the evolution of technology and the transformation of markets is increasingly complex, unpredictable and fast. Innovation however is an elusive good: for established organizations is difficult to achieve and easy to lose, therefore ISO establishes the new “56000” family of standards that propose a standardization of the methodology that allows generating innovation in continuous form, being able to be both disruptive and incremental.

In this publication, the processes of ideation, creativity and innovation are firstly reviewed; then the “innovation professional” is mentioned, that may be needed to achieve success. Subsequently, the new ISO 56000 family standards and its main concepts are described and finally compared with three of the main innovation methodologies currently used: CPS, PDMA and Design Thinking.

Key words: ISO 56000, innovation, creativity, management, administration system organization, CPS, PDMA, Design Thinking.

Francesco Pignani Boncinelli es Profesor e Investigador Asociado de LEAD University; Profesor de Posgrado en la Universidad de Costa Rica, Diplomado PDMA y Empresario en el sector turismo y dedicado a la innovación al pertenecer a un club de ángeles inversores.

INTRODUCCIÓN

Innovar es la actividad más importante para una organización¹. En un mundo cambiante y en evolución constante no se puede negar la necesidad de generar mejoras y novedades de forma continua. Según Ludwig Melik, en los próximos 10 años podría haber potencialmente más innovación que la que se ha generado en los últimos 100 años. La innovación puede parecer una actividad desordenada, riesgosa y costosa, por esto, la nueva familia de normas ISO 56000 pretende estandarizar esta importantísima actividad.

Desde siempre ha existido un interés en lograr descifrar los mecanismos que disparan la creatividad y, de ahí, la innovación. A lo largo del tiempo han surgido varias escuelas que han buscado construir una estructura que permita generar innovación por medio de algún método lógico, coherente y replicable; entre ellas destacan el CPS (Creative Problem Solver: resolución creativa de problemas), el proceso “stage-gate” de la PDMA (Product Development & Management Association) y el “Design Thinking”.

Desde 2019 la ISO (International Standard for Organization) ha publicado y difundido la nueva familia de normas ISO 56000, sumándose así al esfuerzo de ordenar los procesos y sistemas que llevan una organización a innovar. Hoy en día existen más de un millón de empresas certificadas en la ISO 9001 y su sistema de gestión de la calidad (SGC) – Quality Management System (QMS). Para estas organizaciones la nueva ISO resultará familiar porque mantiene la misma estructura, lenguaje y formatos.

IDEACIÓN, CREACIÓN E INNOVACIÓN

Es importante mencionar algunos aspectos del proceso de idear, crear e innovar que es fundamental para las personas y organizaciones enfocadas hacia la generación de nuevos productos y servicios. El nacimiento de una nueva idea es totalmente personal y se produce desde lo íntimo del individuo; sin embargo, es difícil que se genere a partir “de la nada”. Prácticamente todos los autores enfocados en el proceso creativo como, por ejemplo, Rollo May, Robert Fritz, Mihaly Csikszentmihalyi, coinciden

que una nueva idea es el fruto de experiencias anteriores. Richard Ogle, en su libro “Smart World” enfoca claramente estos conceptos explicando que una idea nace de la combinación de la imaginación, la intuición y la perspicacia personal.

Las personas con una idea nueva pueden compartirla dentro de un grupo para validarla, descartarla, ampliarla, compararla, mejorarla y manipularla y es ahí adonde comienza el proceso “social” que finalmente puede confirmar la existencia de una idea creativa. La estructura interna de una organización, sus métricas, su cultura, su nivel de comunicación, sus capacidades financieras y finalmente su disposición al riesgo, permitirán a estas ideas creativas avanzar hacia una concretización. Vijay Govindarajan identifica claramente que las organizaciones buscan eficacia y eficiencia enfocada en optimizar procesos y disminuir costos, mientras que la innovación, por otro lado, responde a criterios diferentes requiriendo exploración y experimentación; por lo anterior, los procesos de innovación no pueden mezclarse con el día a día de la operación. Es precisamente por esta razón que la familia de normas ISO 5600 define una estructura llamada “sistema de la gestión de la innovación” (SGI), en inglés, “Innovation Management System” (IMS), cuyas características están especificadas en la norma 56002: Sistema de administración de la innovación. Según lo descrito en esta norma, la máxima responsabilidad del SGI recae en la alta dirección; sin embargo, por su complejidad y la necesaria inversión de tiempo, la administración de un SGI, en muchos casos, debe delegarse en una persona con habilidades y conocimientos específicos para que pueda realmente implementarse efectivamente dentro de una organización. Esta persona puede definirse como el “profesional en innovación”.

PROFESIONAL EN INNOVACIÓN

La cultura y estructura son algunos de los factores que determinan la capacidad de innovación de una organización. La alta variabilidad, complejidad, ambigüedad e incertidumbre de los procesos de innovación requieren de un acompañamiento preciso, continuo y profesional, independientemente del tipo de innovación, sea ella disruptiva, incremental o sustitutiva.

¹ Conforme nomenclatura ISO, una organización se define como: grupo de personas que tienen sus propias funciones con responsabilidades, autoridades y relaciones para lograr sus objetivos. Lo anterior incluye todo tipo de empresas, corporaciones, firma, asociaciones de caridad o instituciones de cualquier tamaño, o parte o combinación de los mismos, ya sean incorporadas o no, públicas o privadas, gubernamentales, o no gubernamental, nacionales o internacionales. Recuperado de: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:56000:ed-1:vl:en>

La inadecuada o deficiente interacción entre la organización y el recurso humano enfocado en la innovación puede fácilmente descarrilar las iniciativas y generar ruidos innecesarios. Por lo anterior, una organización debe empoderar persona(s) responsable(s) y preparada(s) para el sano y continuo desarrollo de la innovación. La señora Clara Kluk, en su libro “A Guide to Creativity & innovation”, propone como preparar a los ejecutivos para ejercer la profesión de innovadores que puedan gestionar todas las etapas del proceso de innovación dentro de una organización:

1. diagnóstico,
2. contexto,
3. identificación de oportunidades,
4. identificación de problemas,
5. exploración de ideas,
6. desarrollo de soluciones,
7. implementación de soluciones.

Las competencias necesarias para cumplir con la tarea de “profesional en innovación” son múltiples e interrelacionadas. La competencia más importante es, sin duda, el liderazgo. La innovación difícilmente florece con imposiciones y obligaciones, la facilidad de inspirar a todos los actores del proceso es clave para crear un flujo

natural de ideas que logren ser capturadas y elaboradas. Cabe destacar dentro de las habilidades requeridas, la facilidad de comunicación, una elevada perspicacia y una atención continua hacia la visión de la organización, así como hacia los detalles aparentemente sin importancia que permiten que la persona logre energizar todo el sistema y obtener resultados consistentes y continuos a lo largo del tiempo. Así mismo, cobran vital importancia los valores personales, la ética y el respeto hacia los demás que permiten alcanzar la autoridad moral necesaria para este cargo.

ISO 56000

Después de haber analizado los conceptos de innovación y su interrelación con la organización, es posible revisar el contenido de la nueva norma ISO 56000. La ISO (Internacional Organization for Standardization) es la Organización Internacional de Normalización, domiciliada en Ginebra, Suiza, con 164 países miembros cuya principal actividad es la elaboración de normas técnicas internacionales. En Costa Rica la ISO es representada por INTECO.

La ISO 56000: Administración de la innovación (ISO 56000 Innovation Management) es una familia de normas, conforme lo indicado en el Cuadro 1.

CUADRO 1. NORMAS INCLUIDAS EN LA FAMILIA DE LA ISO 56000. PUBLICADAS Y EN PREPARACIÓN

Sigla ISO	Nobre en español	Nombre en inglés
56000:2020	Fundamentos y vocabulario.	Fundamentals and vocabulary.
56002:2019	Sistema de administración de la innovación.	Innovation Management System.
56003:2019	Herramientas y métodos para la alianza en innovación – Guía.	Tools and Methods for Innovation Partnership – Guidance.
56004:2019	Evaluación de la gestión de la innovación – Guía.	Innovation Management Assessment – Guidance.
Adicionalmente, las siguientes normas están en preparación		
56001	Administración de la innovación-Sistema de administración de la innovación – requisitos.	Innovation management – Innovation management system – Requirements.
56005	Herramientas y métodos para la administración de la propiedad intelectual – Guía.	Tools and Methods for Intellectual Property Management – Guidance.
56006	Administración de inteligencia estratégica – Guía.	Strategic intelligence Management – Guidance.
56007	Administración de ideas.	Idea Management.
56008	Herramientas y métodos para la medición de la innovación – Guía.	Tools and Methods for Innovation Operation Measurements – Guidance.
56010	Gestión de la innovación – ejemplos ilustrativos.	Innovation management-Illustrative examples.

Fuente: <https://www.iso.org/news/ref2481.html>

Es importante destacar que a octubre del 2021 la norma ISO 56001, la que permite certificarse en el SGI (Sistema de Gestión de la Innovación), todavía no ha sido publicada, lo anterior no excluye que existan diplomas, capacitaciones y libros orientados hacia la nueva familia de normas de tal manera que se puedan ir implementando en la organización todos los elementos, procesos, herramientas y evaluaciones ya publicados.

ISO 56000:2020-EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE LA INNOVACIÓN (INNOVATION MANAGEMENT SYSTEM). FUNDAMENTOS Y VOCABULARIO

Dentro de una empresa no sería posible captar las ideas de las personas y transformarlas en nuevos productos o servicios sin un sistema de gestión de la innovación (SGI). Para esto la norma ISO 56000:2020 establece un lenguaje común y estandarizado sobre términos claves de innovación, pero no establece aquí como implementar el sistema, es más una etapa introductoria y preparatoria, la cual tiene la misma estructura (High Level) que tendrá la ISO 56001 (única certificable), con los mismos apartados.

El alcance de esta ISO incluye también todo lo necesario para entrenar, evaluar y orientar el SGI, definiendo también los términos, palabras y vocabulario utilizado. Dentro de todas las normas ISO esto tiene fundamental importancia para evitar malentendidos y sesgos al momento de su implementación y utilización. Es importante mencionar que existe una correlación entre los términos ISO y los de la OCDE, conforme el Manual de Oslo.

La norma comienza explicando las razones por las cuales las organizaciones deben enfocarse hacia la innovación: hoy en día los mercados son cada vez más cambiantes, las tecnologías avanzan constantemente, así como los competidores, las tendencias y los requerimientos regulatorios. Esto obliga a las empresas a un proceso continuo de generación de nuevo valor bajo el formato de productos nuevos o modificados, procesos, servicios, modelos, métodos o cualquier otro tipo de innovación.

Todos los conceptos fundamentales de la innovación son detallados en esta ISO, por ejemplo, se define la diferencia entre incremento, invención, creatividad, investigación, desarrollo relativos a la innovación. Adicionalmente se relacionan las actividades con las

operaciones de la organización y sus puntos de contacto, que deben ser administrados por el SGI, como previamente mencionado. Los procesos y el apoyo necesarios para lograr innovaciones pueden gestionarse de manera más eficaz y eficientemente como un sistema de elementos interrelacionados e interactivos. Razones para gestionar la innovación las actividades como sistema incluyen:

1. guiar la organización a enfocarse en las actividades innovadoras,
2. capacitar a la alta dirección a establecer una visión hacia la innovación y a asignar recursos,
3. utilizar un marco y vocabulario común creando atención en las actividades relacionadas con la innovación,
4. facilitar evaluaciones para identificar debilidades a ser mejoradas,
5. integrar y optimizar el funcionamiento con otros sistemas de gestión dentro de la organización.

El SGI considera todos los elementos fundamentales para su funcionamiento para así lograr los resultados esperados. Estos elementos son:

1. el contexto de la organización, su entorno, su cultura, su sistema de colaboración interna,
2. liderazgo y roles operativos, así como la visión, estrategia y operación relacionada con las actividades de innovación,
3. objetivos, planeación y análisis de riesgo relacionados con la actividad,
4. el soporte necesario para operar: personas con las debidas competencias, la parte financiera, las herramientas y métodos, así como la inteligencia estratégica y la propiedad intelectual,
- 5) toda la parte operativa y su metodología (ver ISO 56002),
6. las evaluaciones del desempeño (ver ISO 56004),
7. y a partir de las evaluaciones, todas las posibles mejoras para la organización en su conjunto,
8. la relación del SGI con los otros sistemas de gestión de la organización, finalmente su estructura es similar a la de otras ISO, por lo que sinergias y operaciones específicas pueden integrarse fácilmente.

ISO 56002:2019-EL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN-ORIENTACIÓN (INNOVATION MANAGEMENT SYSTEM-GUIDANCE)

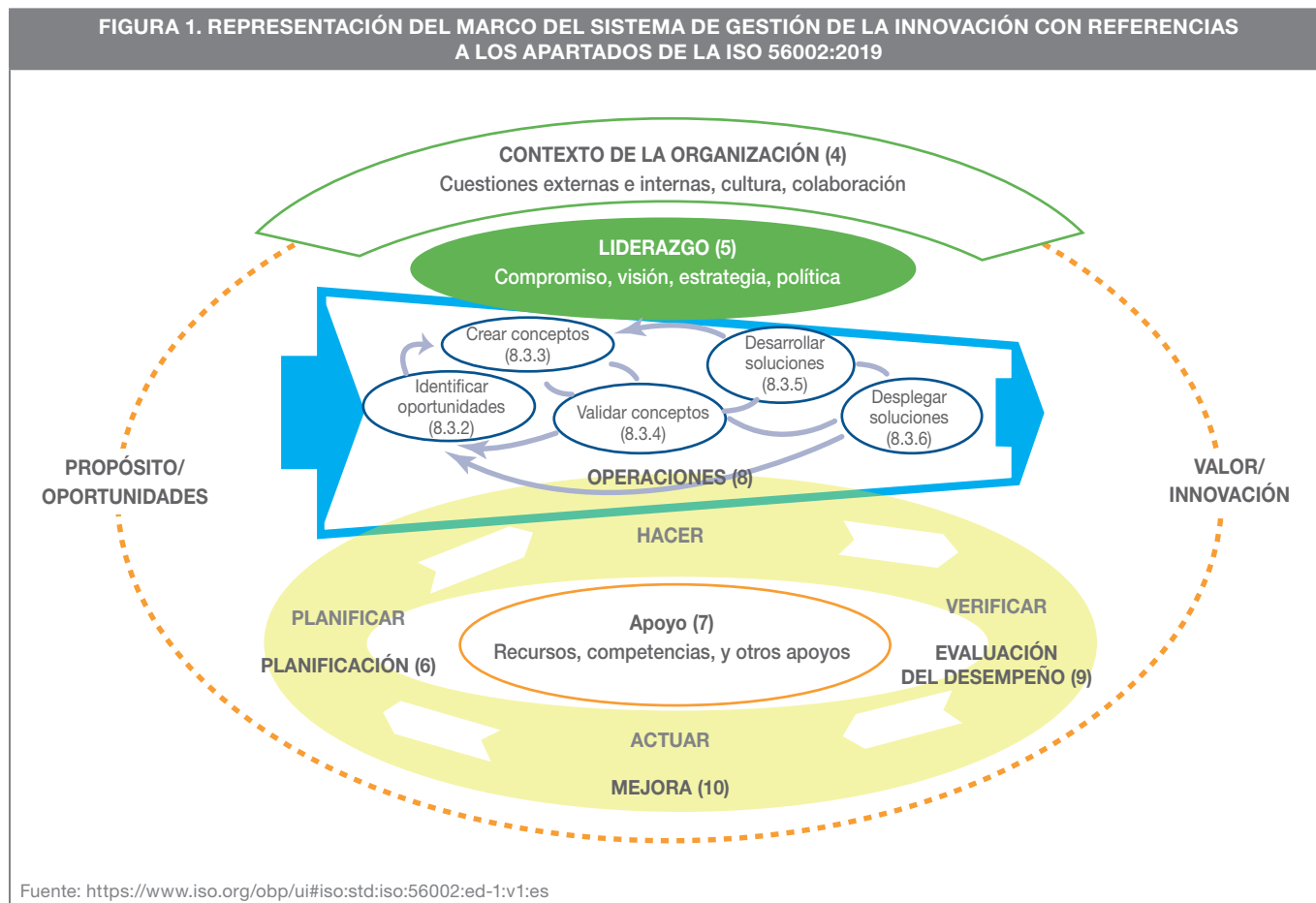
La norma ISO 56000:2020 define todos los términos, parámetros y estructuras para administrar la innovación, la norma ISO 56002:2019 establece una guía para poder operar el sistema de gestión de la innovación (SGI) dentro de una organización. Los beneficios de este tipo de estructura pueden resumirse de la siguiente manera:

1. mayor capacidad para gestionar la incertidumbre,
2. más crecimiento, ingresos, rentabilidad y competitividad,
3. menores costos y desperdicios; y mayor productividad y eficiencia de los recursos,
4. mejora de la sostenibilidad y la resiliencia,
5. mayor satisfacción de los usuarios, clientes, ciudadanos y otras partes interesadas,

6. renovación sostenida del portafolio de ofertas,
7. personal de la organización comprometido y empoderado,
8. mayor capacidad de atraer socios, colaboradores y financiamiento,
9. mejor reputación y valoración de la organización,
10. mayor facilidad para cumplir con las regulaciones y otros requisitos pertinentes.

El sistema de gestión de la innovación (SGI) es formado por un conjunto de elementos relacionados que interactúan para generar valor. Provee un marco de referencia común para desarrollar y desplegar capacidades de innovación, evaluar el desempeño y lograr los resultados previstos.

La estructura considera un ciclo de planificar / hacer / verificar / actuar que permite una mejora continua, una gestión eficiente y que permita análisis de oportunidades y riesgos de parte de la organización. En la siguiente figura se muestra su estructura de forma gráfica:



La Figura 1 es oficial de ISO 56002:2019 y representa todo el proceso del SGI. En ella es posible ver la estrecha relación del SGI dentro del contexto de la organización y la importancia de un liderazgo fuerte de la alta dirección, en apoyo a las actividades del SGI, representadas por “operaciones”. El ciclo en color amarillo se puede describir brevemente de la siguiente forma:

1. planificar: establecer los objetivos y determinar las acciones necesarias para abordar oportunidades y riesgos,

2. hacer: implementar lo planificado en términos de soporte y operaciones,
3. verificar: hacer seguimiento y medir resultados contra objetivos,
4. actuar: tomar acciones para mejorar continuamente el desempeño del sistema de gestión de la innovación.

CUADRO 2. ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA FIGURA 2: FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN (SGI).

Ref. ISO	Principio/dominio	Definición	Razón
4	Contexto de la organización	Comprensión de la organización y su contexto.	La organización debe tener la capacidad de generar valor conforme su SGI.
4.1	Generalidades: contexto interno y externo	Su reacción frente a eventos externos que interrelacionan directamente con ella. Funcionalidad interna en cada uno de sus elementos.	Toda organización tiene una forma específica de reaccionar frente a eventos externos e internos, muchos factores deben considerarse para el funcionamiento de su SGI.
4.4	Establecimiento del sistema de gestión de la innovación (SGI)	La organización establece un SGI alineado con sus propósitos.	Un SGI funciona separadamente de la gestión de la organización, sin embargo, estando relacionado en temas de cultura y colaboración.
4.4.2 4.4.3	Cultura y colaboración	La cultura debe apoyar las actividades de innovación para coexistir con la operación.	La forma de pensar de la innovación a veces es diferente de la operación, se requiere participación del SGI para generar simbiosis.
5	Liderazgo	La alta dirección debe comprometerse con la innovación por medio del SGI. Esto incluye la visión, la estrategia, las políticas de innovación, comunicación, roles y responsabilidades.	El SGI opera los procesos de innovación y su interacción con la operación requiere de todo el apoyo de la alta dirección. El objetivo es la realización de valor para la organización.
6	Planificación	Definición de objetivos específicos. Acciones para abordar riesgos y oportunidades.	Necesidades, expectativas, requisitos y oportunidades generan riesgos que deben ser planificados para lograr que las acciones del SGI resulten exitosas.
6.3 6.4	Estructura y portafolio	Son elementos indispensables para el sano funcionamiento de un SGI.	Dentro de la planificación es importante asignar los recursos necesarios para una estructura que pueda soportar un portafolio de innovación. La innovación es continua y genera mucho valor, de ahí la existencia de un portafolio compuesto por muchos elementos.
7	Apoyo	El SGI para operar requiere de muchos elementos que la organización debe fornecer de forma fluida, conforme reglas claramente establecidas y consensuadas de parte de la alta dirección.	Los recursos, el soporte, las personas y los equipos, la colaboración, las capacidades, el tiempo, el conocimiento, las finanzas, la infraestructura, competencias y habilidades, la toma de conciencia, la comunicación, la información documentada, las herramientas, métodos y procesos, la gestión de la inteligencia estratégica y la gestión de la propiedad intelectual son elementos de la organización utilizados de forma oportuna y eficiente por parte del SGI.
8	Operación	La SGI para generar innovación debe operar con un alto grado de libertad y flexibilidad.	Para que la SGI tome iniciativas debe analizar todos los componentes necesarios para un flujo fluido de operaciones. El enfoque debe ser hacia su propio portafolio estratégico, para evitar dispersiones e ineficiencias.
8.3	Procesos de innovación	Se trata de elementos no lineales, interactivos, interrelacionados entre ellos que puedan ser implementados dentro o fuera de la organización.	Estos procesos son claramente definidos: identificar oportunidades (8.3.2), crear conceptos (8.3.3), validar conceptos (8.3.4), desarrollar soluciones (8.3.5) y desplegar soluciones (8.3.6).

Ref. ISO	Principio/dominio	Definición	Razón
9	Evaluación del desempeño	El SGI debe demostrar su creación de valor por medio de parámetros medibles. Posteriormente a esto debe seguir un análisis y evaluación estratégica.	La norma 56004:2019 define como elaborar evaluaciones para estos fines. La ISO inclusive recomienda la existencia de una auditoría interna (o externa) que pueda rendir informes homologados a la alta dirección sobre los resultados de la SGI.
10	Mejora	A partir de los resultados de la evaluación del desempeño, la alta dirección debe intervenir sobre la SGI.	La SGI no es un organismo estático y debe tener la agilidad de mejorar su operación cuando necesario, su cultura debe permanecer abierta y permeable a estas situaciones. Desviaciones, no conformidades, acciones correctivas deben llevar a una mejora continua.

Fuente: International standard ISO 56002:2019-Innovation Management — Fundamentals and vocabulary. PDF. ©ISO 2019

Dentro del SGI hay que hacer un énfasis especial al manejo de la incertidumbre y riesgo porque son factores no fácilmente cuantificables y dependen de muchos otros elementos dentro de la organización como cultura, disposición, tradición, valores, comportamientos y experiencias. Al igual que en la familia de normas ISO 31000, orientada hacia la administración del riesgo, esta ISO 56002 aborda un enfoque sistémico para comprender y administrar estos elementos como, por ejemplo, aprendizaje iterativo y documentado, alianzas, diversificación de portafolio, etc. El mismo SGI se puede integrar o separar de los otros sistemas de gestión de la organización justamente en consideración de los elementos arriba mencionados para lograr resultados en tiempo y forma lo más eficaces posibles. Adicionalmente, la ISO 56004-evaluación de la innovación, permite cuantificar todos los elementos de incertidumbre y riesgo.

ISO 56003:2019-GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN –HERRAMIENTAS Y MÉTODOS PARA LA ALIANZA EN INNOVACIÓN– ORIENTACIÓN (INNOVATION MANAGEMENT –TOOLS AND METHODS FOR INNOVATION PARTNERSHIP– GUIDANCE)

En muy pocos casos una organización posee todo el conocimiento, recurso y estructura necesaria para el desarrollo de la innovación, de ahí la necesidad de aliarse con otros actores para lograr los objetivos establecidos. Esta ISO 56003:2019 establece los parámetros y recomendaciones para vincularse con alianzas externas. Los beneficios incluyen:

1. acceso al conocimiento, habilidades, tecnología y otros recursos intelectuales que no están a la disposición de la organización y
2. acceso a recursos de infraestructura, como laboratorios y equipos necesario para la innovación.

Esta ISO describe el marco de trabajo y los ejemplos de las herramientas necesarias para:

1. decidir cuándo ingresar a una alianza en innovación,
2. identificar, evaluar y seleccionar socios a partir de una lista de candidatos,
3. alinear las percepciones de valor y los retos de la alianza, y
4. gestionar la interacción entre los socios.

Para cada uno de los pasos la norma ISO 56003 proporciona los elementos a ser considerados y ofrece herramientas de medición apropiadas. El primer paso es realizar un análisis de las diferencias (*gap analysis*) entre las competencias, capacidades y recursos que se poseen y las que se necesitan. Luego la organización decide si cerrar estas diferencias internamente por medio de entrenamientos, contrataciones/adquisiciones o decide entrelazar alianzas. La mayoría de las veces el análisis arroja un inventario de necesidades tecnológicas, de conocimiento, competencia y recursos que permiten identificar la alianza más apropiada. Otras razones de peso para considerar una alianza incluyen:

1. distribución del riesgo (incluyendo el financiero),
2. tener una mejor visión de un ecosistema,
3. motivar los equipos internos construyendo las alianzas que fomenten la creatividad y la cultura orientada hacia la innovación,
4. mejorar el aprendizaje,
5. reducir los tiempos de desarrollo,
6. establecer mejores prácticas,
7. mejorar la imagen y reputación,
8. reducir la propia inversión.

Por otro lado, podrían existir razones por las cuales no conviene asociarse:

1. pérdida de independencia,
2. preferir un desarrollo interno,
3. compartir el conocimiento interno,
4. preferir mantener la propiedad intelectual.

Hay que mantener una mente abierta al momento de analizar posibles alianzas y no enfocarse demasiado pronto en organizaciones conocidas. Generar una larga lista de opciones puede abrir oportunidades, posibilidades novedosas y colaboraciones inesperadas. El siguiente paso es reducir esta lista por medio de los siguientes criterios de selección:

1. experiencias pasadas de cada organización,
2. conocimiento y competencias,
3. capacidad de innovar,
4. compatibilidad operacional,
5. perfil financiero y manejo de la propiedad intelectual,
6. otros criterios relevantes como ética, riesgo, influencia, cultura, idioma, aspectos legales, etc.

La selección de un socio externo se realiza por medio de herramientas² que permiten identificar, evaluar y seleccionar. El objetivo es que las dos (o más) organizaciones puedan trabajar en beneficio mutuo. Finalmente, deben realizarse las debidas diligencias para la decisión final.

Otro punto muy importante para considerar es la interacción que existirá entre las organizaciones para el mejor funcionamiento posible, los elementos que consideran este punto pueden resumirse en:

1. confidencialidad,
2. programa y objetivos de la alianza,
3. implementación práctica de la alianza,
4. administración, organización y gobernanza,
5. recursos, costos, presupuestos,
6. roles y responsabilidades,
7. propiedad intelectual,
8. obligaciones, indemnizaciones y garantías,
9. una estrategia de salida.

ISO 56004:2019 -EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN-ORIENTACIÓN (INNOVATION MANAGEMENT ASSESSMENT-GUIDANCE)

El camino hacia la innovación no siempre es lineal y la variabilidad es elevada, sin embargo, la innovación requiere ser gestionada de forma sistemática por lo que la ISO 56004:2019 propone un sistema de evaluación de la gestión de la innovación (EGI); esta norma pretende responder a la pregunta ¿cómo puede una EGI contribuir al desarrollo futuro de una organización y su gestión de la innovación (GI)?

Antes de detallar el funcionamiento general de estas evaluaciones, es importante indicar los siete principios sobre los cuales se debe construir una buena EGI (Cuadro 3).

Con estos principios en mente resulta más fácil enfocarse en todos los elementos que se deben analizar. Fundamentalmente existen dos tipos de evaluaciones: “*check-list*” que presentan una lista de todos los elementos a ser considerados al evaluar una GI y su desarrollo, y las “referencias” (*benchmark assessments*) cuyo puntaje pretende analizar hitos previamente establecidos. De la misma manera pueden establecerse parámetros cualitativos y/o cuantitativos enfocados en un sin número de posibles índices como, por ejemplo: ventas, factores financieros, recurso humano, participación de mercado, análisis de la competencia, territorios, ciclo de vida, velocidad de innovación, fallas, modificaciones, etc.

Para construir todos los elementos necesarios para una evaluación que genere información de calidad, deben considerarse quiénes van a participar de este proceso: personal interno, consultores externos, equipos designados. Luego el “cómo” llevar a cabo el proceso: por entrevistas, formularios, KPI (*Key Performance Indicators* – indicadores cuantificados de rendimiento). Adicionalmente, se debe definir el “cuándo” realizar estas evaluaciones, con qué periodicidad y, finalmente, el factor tiempo es fundamental para comprobar el nacimiento, crecimiento y realización de una innovación.

La ISO 56004 también dedica una parte importante a estructurar el proceso posterior a la confección y realización de la evaluación: de qué manera interpretar los resultados, a quién comunicarlos y cómo comunicarlos para finalmente definir cambios y mejoras a futuro. El

² Las normas ISO posee muchísimas herramientas para este tipo de análisis, por ejemplo, la ISO 19600 – sistema de gestión de cumplimiento, o la ISO 21500 – guía sobre la gestión de proyectos, o la ISO 44001 – sistemas de gestión de negocios colaborativos.

CUADRO 3. ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN (EGI)

Principio	Definición	Razón
Agregar valor a la organización y a las partes interesadas.	La evaluación, y sus resultados permiten enfocarse en la asignación de los recursos y analizar el resultado alcanzado. Adicionalmente permite una comunicación eficaz.	La evaluación permite identificar lo que funciona y no funciona, orientando directamente a los objetivos, estrategias y la asignación de recursos.
Retar objetivos y estrategias de la organización.	La evaluación reta a mejorar los resultados obtenidos, ofrece un lenguaje común y una visión hacia el futuro.	La estrategia de la innovación mira hacia el futuro, sin embargo, en mercados dinámicos y volátiles es importante realizar revisiones continuas.
Motivar y movilizar el desarrollo organizacional.	La evaluación contribuye con el aprendizaje, desarrollo y finalmente motivación de los involucrados.	Una evaluación bien realizada siempre ofrece la oportunidad de mejorar y avanzar.
Enfoque hacia el futuro	La evaluación debe analizarse proactivamente para conocer el estado de desarrollo y fundamentar posibles cambios.	Es importante encontrar el momento y la frecuencia correcta para corregir fallas y analizar avances.
Fomentar las mejores prácticas.	Enfocar la situación actual es un requisito indispensable para mejorar.	Sin mejores prácticas es difícil lograr la innovación que se pretende alcanzar.
Flexible y holística.	La evaluación debe ser simple, abierta, modular y adaptada a la situación.	Los factores de éxito deben ser la guía para construir una evaluación realmente informativa.
Proceso efectivo y confiable.	La evaluación debe ser transparente, estructurada, con objetivos definidos, con frecuencia establecida.	Se pretende generar valor a partir de una evaluación, de ahí la necesidad de su eficacia.

Fuente: International standard ISO 56004:2019-Innovation Management Assessment. PDF. @ISO 2019

objetivo principal es medir el impacto de las acciones realizadas por y durante el proceso de evaluación y generar las debidas recomendaciones considerando, por ejemplo:

1. priorizar acciones para asegurar los debidos beneficios en los tiempos pactados,
2. una clara definición del resultado esperado de la GI y su posible mejora,
3. línea de tiempo bien definida: corto, medio y largo plazo,
4. recursos asignados: eficacia y eficiencia lograda,
5. responsabilidades claramente definidas y revisadas,
6. lista de cambios, estrategias, recursos y/o redefiniciones de parámetros propuestos originalmente.

LAS PRINCIPALES METODOLOGÍAS PARA GENERAR INNOVACIÓN

Existen distintas metodologías y escuelas de pensamiento que se han desarrollado a lo largo del tiempo. Para este estudio, solo se consideran 3 de las más famosas y conocidas: el CPS, el PDMA y el *Design Thinking*.

CPS (Creative Problem Solving): Alex F.Osborn ⁽³⁾ creó en 1954, junto con S. Parnes la "Creativity Education

Foundation" en la Universidad de Buffalo, NY. En esta fundación se generó la metodología CPS (Creative Problem Solving: resolución creativa de problemas) que resuelve problemas de forma creativa por medio de un proceso natural de lógica del pensamiento compuesto por tres fases:

1. clarificación: en esta fase se explora la visión a futuro y se elaboran los desafíos del problema o de la oportunidad que el mercado ofrece; se requiere de un pensamiento visionario y estratégico para encajar la organización con la situación. Esta primera fase permite tener una idea muy clara de lo que deberá desarrollar, pudiendo así evaluarse las condiciones y posibilidades de la empresa para realizar el objetivo.
2. Transformación: esta es la fase de ideación y creación en la cual los involucrados exploran ideas y elaboran soluciones realizables y que generan valor. Hay muchas herramientas para esta fase, la más famosa el *brainstorming*, o *writestorming* (llamado también *brainwriting*) que se realiza escribiendo en un "post it" la idea que se quiere proponer. Hoy en día hay mucho software disponible para esta herramienta, el más utilizado es un "Google Drive Document", compartido entre los participantes.

³ En su libro "How To Think Up" de 1942 presentó la técnica de lluvia de ideas "brainstorming".

3. Implementación de la idea: por medio de un plan específico que permita la aprobación y realización del producto o servicio. Dentro de las herramientas conocidas se puede citar el *business plan*.

PDMA Product Development & Management Association (Asociación de gestores de desarrollo de productos) es una organización fundada en 1976, la cual impulsa su metodología “*stage-gate*” (palco-puerta) para el desarrollo de productos y servicios dentro de empresas comerciales. La metodología considera 10 fases seguidas, alternando fases decisionales (*gate*), en las cuales se analiza la información generada y procesada y se decide si avanzar, modificar, o detener el proceso de desarrollo; con fases de desarrollo (*stage*), y en donde los equipos trabajan con herramientas específicas. La estructura es muy típica de la administración de una empresa con partes operativas y de desarrollo y partes decisionales. En específico estas fases son:

1. Gate #1: escrutinio de la idea, lo que se pretende es encontrar posibles ideas que atiendan necesidades o problemas o que lleven a algún desarrollo específico.
2. Stage #1: alcance, en esta fase se estudia todo lo relacionado con el tema, a veces es confusa y borrosa y requiere de varias herramientas específicas para lograr definir propuestas.
3. Gate #2: segundo escrutinio que analiza las propuestas de la fase anterior.
4. Stage #2: construir el “*business case*”. En esta fase se realizan los estudios preliminares analizando todos los factores relevantes.
5. Gate #3: aprobación hacia el desarrollo definiendo recursos y requerimientos.
6. Stage #3: desarrollo de la idea en productos y servicios que agreguen valor a la empresa; incluye la fase de prototipos.
7. Gate #4: análisis de la fase de desarrollo y aprobación de los recursos para realizar pruebas de campo.
8. Stage #4: pruebas y validaciones, prototipos, iteraciones y otras herramientas para validación.
9. Gate #5: aprobación del lanzamiento y asignación de recursos para esta fase.

10. Stage #5: lanzamiento oficial y seguimiento del desarrollo del nuevo producto o servicio.

Design Thinking (DT): metodología desarrollada en la Universidad de Stanford al inicio de los años 1970. Consta de cinco etapas para lograr el objetivo de capturar las ideas y transformarlas en innovación. Esta metodología enfocada hacia el cliente que va a utilizar la propuesta de valor que se crea en el proceso de DT, se fundamenta en herramientas cognitivas y ha tomado mucha fuerza en la última década gracias a su efectividad en todos los sectores que demandan innovación. El proceso se desarrolla en 5 fases:

1. Enfatizar, en sentido de percibir la situación en todos sus detalles y peculiaridades. Esto se logra observando, involucrándose y colocándose en los zapatos del cliente.
2. Definir, en esta segunda fase se “diseña” el reto a ser resuelto por los clientes con herramientas que permiten enfocar necesidades y la esencia de la situación. Esta es la fase más importante de todo el proceso porque prepara los participantes para la fase de:
3. Idear, es posible que con la ayuda de diseños, se pueden generar propuestas muy novedosas, diferentes y originales que, en esta etapa, no requieren ser precisas o enfocadas.
4. Prototipar, es la fase de transformar las ideas en realidades a ser probadas por los mismos clientes, pueden ser muy aproximados, y deben representar la esencia del problema a ser resuelto.
5. Test, es la prueba y análisis de los prototipos generados, la parte iterativa con los clientes es fundamental para ir perfeccionando la propuesta de valor que se desea desarrollar.

COMPARACIÓN ENTRE LAS METODOLOGÍAS DE INNOVACIÓN Y LA FAMILIA DE NORMAS ISO 56000

En esta última parte se comparan los enfoques, estructura, fundamentos, consideraciones y prácticas contenidas en las diferentes metodologías de innovación, con lo descrito en la familia de normas ISO 56000. Esta comparación se realiza por medio del Cuadro 4:

CUADRO 4. COMPARACIÓN DE METODOLOGÍAS ENFOCADAS EN LA INNOVACIÓN

Metodología	CPS	PDMA	DT	ISO 56000
NOMBRE	Creative Problem Solving.	Stage-Gate Product Innovation Process.	Design Thinking.	ISO 56000 Innovation Management System.
ESTRUCTURA	3 fases: clarificación transformación implementación.	5 fases: alcance business case desarrollo validación lanzamiento.	5 fases: entender definir idear prototipo test.	5 fases: identificar crear validar desarrollar desplegar .
ENFOQUE	Enfocado a la resolución de problemas, sin embargo, es aplicable a cualquier proceso de innovación.	Estructurado específicamente para empresas y sus mercados, fuerte influencia comercial y financiera.	Enfocado en el cliente final, utiliza el concepto de diseño como herramienta de ideación.	Muy estructurado dentro de las organizaciones y con una administración formal.
I+D (departamento de investigación y desarrollo en la organización)	Participa activamente de las actividades del proceso.	Metodología enfocada específicamente en la estructura clásica de un I+D.	Pueden existir puntos de contacto principalmente en las fases de prototipo y test.	Estructura más amplia que un I+D, enfocada en resultados, optimización y evolución de la organización.
ESTRUCTURA y FUNCIONAMIENTO	La lógica de la metodología puede utilizarse en cualquier parte de la organización.	Pueden utilizarse diferentes sectores de la empresa para lograr los resultados. Ej: ventas / mercadeo.	Interacción continua y constante con muchas partes interesadas dentro de la organización.	Define claramente el establecimiento de un sistema de gestión de la innovación SGI.
CULTURA	Promueve la experimentación y apertura.	Mantiene un sistema cerrado, enfocado hacia resultados.	Promueve experimentación y apertura.	Enfocada hacia la mejora continua por medio de evaluaciones.

Fuente: Elaboración propia, 2021.

A partir del Cuadro 4 no es posible escoger una metodología “ganadora”, superior a las demás, que logre resultados sólidos con menor esfuerzo y costo. Cada una de ellas tiene ventajas y desventajas dependiendo de la ideación o de la generación de la necesidad; de la forma con que este proceso personal es llevado a cabo y transmitido. Adicionalmente este “flujo” hacia la innovación depende del tamaño de la organización, su estructura, su modelo de negocio, su mercado, su valor agregado, su complejidad, su orientación y sobre todo su cultura.

El proceso que genera innovación es muy parecido en las 4 metodologías: un análisis de la situación, seguido de una fase de ideación y por último una fase de implementación. La estructuración que propone la familia de normas ISO 56000, por medio del SGI es, sin duda, la más sólida en el largo plazo, por otro lado, la agilidad del CPS o el enfoque hacia al cliente del *Design Thinking* podrían resultar más eficientes a nivel de costos y rapidez. La filosofía del PDMA se alinea mucho al concepto del SGI de la ISO, pero no tan estructurado.

Profundizando ulteriormente los tres procesos que llevan a la innovación, en el caso del análisis de la situación, la existencia de un historial formal generado por la norma ISO 56004 (evaluación de la gestión de la innovación) debería traer ventajas comparado con procesos más informales, cognitivos y “ad hoc” sugeridos por las otras

metodologías. Aunque la información necesaria para el inicio de todo el proceso de innovación puede ser la misma, su tratamiento en las primeras fases puede influir fuertemente en los pasos siguientes. La escogencia de las herramientas a ser utilizadas para el procesamiento de esta información inicial debe ser escogidas con conocimiento por el “profesional en innovación” anteriormente mencionado.

La ideación, por ser un proceso totalmente íntimo y personal, no es influenciado por las metodologías; los pasos siguientes a la ideación, cuando la idea es compartida y perfeccionada dentro del proceso creativo, sí puede sufrir una influencia muy fuerte según el tipo de metodología utilizada. Aquí, de nuevo, la estructuración propuesta por la familia de normas ISO 56000 puede ayudar a un rápido desarrollo hacia el objetivo; de la misma manera la metodología del *Design Thinking* y su filosofía de construcción rápida de prototipos puede lograr un rápido avance.

Es en la tercera fase, la de implementación, es donde el manejo estructurado por el SGI de la norma ISO 56002, logra los mejores resultados porque no deja que elementos negativos de la cultura de la organización afecten el camino hacia la innovación; en este aspecto la metodología del PDMA resulta parecida porque exige, desde las primeras etapas del proceso, la construcción de un

“*business case*” que respalda y mejora el camino hacia la innovación y lo protege de posibles sesgos generados por la cultura de la organización.

CONCLUSIÓN

Todas las normas ISO formalizan con precisión los procesos dentro de una organización para lograr resultados consistentes, medibles y replicables. La ISO 9000 –administración de la calidad, ha tenido mucho éxito a nivel mundial porque elimina la variabilidad de la operación diaria y adicionalmente, por medio del análisis del sistema de evaluación, permite identificar mejoras de forma continua. Esta estructuración, es más completa y compleja que la sugerida por las tres metodologías tradicionales en las cuales no se menciona una estructura tan formal como el SGI de la norma ISO 56002, aunque sí se refieren a algún tipo de coordinación de las actividades por medio de un liderazgo específico. Indiscutiblemente la figura del “profesional en innovación” es clave para el éxito porque la iniciativa, el empuje, la atención y el seguimiento que necesariamente deben existir dentro de la organización requieren, por lo menos, de una persona preparada y competente. Esta persona debe estar atenta a cómo la cultura de la organización impacta en la generación y transmisión de ideas, de la participación individual

y grupal, del grado de comunicación y no, por último, de la utilización de los recursos disponibles. Considerando lo anterior, la aplicación de la estructura de la familia de normas ISO 56000 permite disminuir sesgos y controlar variables que influyen en el proceso; esto, sin duda alguna, es una ventaja sobre las otras metodologías.

La innovación es “voluptuosa”, irreverente e impredecible. Estos términos atribuibles a una persona incómoda, en realidad reflejan el camino que una idea debe recorrer hasta materializarse en una innovación. Todas las organizaciones deben estructurar este camino y enfrentarse a la complejidad del proceso; finalmente no puede existir innovación sin esfuerzo y la clave está en lograr resultados utilizando los recursos disponibles de la mejor forma posible.

Finalmente podemos concluir que la cultura de la organización es la que permite que una idea se transforme en innovación; el CPS, el *Design Thinking* y el PDMA pueden utilizarse de forma continua u ocasional, estar formalmente estructurados o no; sin embargo, si la organización debe moverse hacia una cultura de innovación, la mejor forma de lograrlo es por medio de la familia de normas ISO 56000, de la misma forma como la familia de normas ISO 9000 ha logrado posicionar la calidad dentro de la cultura de muchísimas organizaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Benraouane, S.; Harrington, J. (2021) *The ISO 56002 Innovation Management System: A Practical Guide for Implementation and Building a Culture of Innovation*. Routledge. Fl. USA.
- Belliveau, P.; Griffin, A. y Somermeyer, S. (2002). *The PDMA Toolbook*. (Vol. 1-3). John Wiley & Sons, Inc. New York.
- Benraouane Sid, A. (2021). *Using the ISO 56002 Innovation Management System*
- Csikszentmihalyi, M. (1975). *Beyond Boredom and Anxiety: Experiencing Flow in Work and Play*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Csikszentmihalyi, M. (1975). *Beyond Boredom and Anxiety: Experiencing Flow in Work and Play*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Doorley, S. et al. (2018). *Design Thinking Bootleg*. Hasso Plattner, Stanford University.
- Evaluación de la gestión de la innovación. Orientación*. Recuperado de: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:tr:56004:ed-1:v1:es>
- Fritz Robert, J. (2011). *The Path of Least Resistance for Managers Revised and Expanded*. (2 ed.). Berrett-Koehler.
- Gestión de la innovación. Sistema de gestión de la innovación. Orientación*. Recuperado de: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:56002:ed-1:v1:es>
- Govindarajan, V. y Trimble, C. (2010). *The Other Side of Innovation*. Harvard Business Press.
- Innov8rs Connect. (s.f.). *The Best and Latest in Corporate Innovation in 100+ Talks*. Recuperado de: <https://innov8rs.co/connect-overview/>
- Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica, INTECO. (s.f.). Sitio web. San José, Costa Rica. Recuperado de <https://www.inteco.org>
- International Organization for Standardization, ISO. (2019). *ISO 56002:2019(es)*
- International Organization for Standardization, ISO. (2019). *ISO/TR 56004:2019(es)*
- ISOaccelerator (26 de febrero de 2019). *How Many Companies Are ISO 9001 Certified?* Recuperado de: <https://www.iso-accelerator.co.uk/news/post/how-many-companies-are-iso-9001-certified>
- Kluk, C. (2021). *A Guide to Creativity & Innovation-Body of knowledge*. Editorial Creativity & Innovation Academy.
- Ogle, R. (2007). *Smart World. Breakthrough Creativity and the New Science of Ideas*. Harvard Business school Press.
- Ogle, R. (2007). *Smart World. Breakthrough Creativity and the New Science of Ideas*. Harvard Business school Press.
- Oslo Manual 2018. (s.f.). *Guidelines for Collecting, Reporting and Using Innovation Data*. (4 ed.). OECD/Eurostat.
- Plattner, H.; Meinel, C. y Leifer, L.J. (eds). (2011). *Design thinking: understand, improve, apply. Understanding innovation*. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag
- Product Development and Management Association, PDMA. (s.f.). Sitio web. Recuperado de: www.pdma.org
- Puccio, J.G. et al. (2012). *Creativity Rising*. ICSC Press, Buffalo, NY.
- Rollo R., M. (1975). *The Courage to Create*. W W Norton.



NOTA EXPLICATIVA PARA NO ESPECIALISTAS ACERCA DE LOS MÉTODOS TARIFARIOS, RENTABILIDAD Y COMPETENCIA EN LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Marlon Yong Chacón

RESUMEN

El artículo presenta para un público no especialista, como extensión a una reciente publicación de la Universidad Lead en materia de regulación de los servicios públicos; ejemplos sencillos de cómo se imputan los costos en las tarifas de dichas actividades. Siendo el tema relevante para el regulador la determinación de los costos mínimos eficientes, el diseño de las tarifas dependerá de la estructura de mercado del servicio público, de si es un monopolio o son operadores con derechos de explotación. La solución del juego regulatorio es un proceso secuencial en que se resuelve primero el problema aseguramiento de costos, de maximización de beneficios y pago de la rentabilidad que aseguran los recursos para inversiones futuras. A veces no necesariamente se soluciona el de minimización de costos. En una segunda etapa se imputan estos costos a los usuarios de estos servicios. El artículo finaliza con plantear elementos para un mayor análisis en función de promover la competencia en mercados regulados.

Palabras clave: regulación, servicios públicos, precios, rentabilidad, competencia.

ABSTRACT

As an extension to a recent publication by Lead University related to public services regulation, the article presents for a non-specialist audience, simple's examples about how cost are allocated in the tariffs of that services. Whether there are a monopoly market or firms with management monopoly rights in such economic activities, the design of tariffs by the principle of minimum cost allocation is a relevant issue to the regulator. The solution of the regulatory game consists in two steps: first, to guarantee the cost of the firms that maximize benefits and profitability that assure the necessity of the future investment's resources. Sometimes there is no solution to the firm's minimization cost problem. Second step consists in how to set such costs to consumers of these public services. Finally, the article presents some issues for a further analysis about how to promote competition in public services.

Key words: regulation, public services, prices, profitability, competition.

Marlon Yong Chacón es Profesor de Econometría en la carrera de Economía Empresarial. Cuenta con una licenciatura en economía, estudios en matemática y postgrados de Master of Arts, Magister of Science y Doctorantus Holandes en Economía por parte de la escuela de graduados Center for Economic Research de University of Tilburg en los Países Bajos. Experiencia de más de 30 años en temas de economía, regulación, competencia, econometría aplicada. Fue asesor del Regulador General de la República, director del centro de desarrollo de la regulación de la Aresep, asesor de la Presidencia Ejecutiva de Recope, del Ministerio e Economía, Industria y Comercio, consultor para el BID, BM, CEPAL, ONUDI, PNUD y otras entidades nacionales e internacionales. Coautor de cuatro libros y más de 25 publicaciones en revistas seriadas.

INTRODUCCIÓN

Recientemente, en agosto del 2021, la Universidad Lead en Costa Rica publicó el documento “Efectos y defectos de la regulación de los servicios públicos en Costa Rica. Nuevos desafíos ante nuevos paradigmas” de los autores Dennis Meléndez H., José E. Angulo A. y Marlon Yong Ch. (Meléndez H. José, Angulo, Marlon Yong, 2021). En dicho documento se esbozaron algunos de los métodos de regulación de los servicios públicos que se utilizan para regular estas actividades económicas.

El presente artículo constituye una ampliación a la explicación de dichos métodos de manera sencilla y sin ecuaciones, para un lector que desee comprender las ideas subyacentes a tales métodos. Estas explicaciones fueron presentadas en la investigación que conllevó a la publicación del libro, sin embargo, por términos de espacio, no se pudo contemplar en un anexo en dicha publicación. De esta manera, el artículo es un complemento o adenda a dicho documento, cuya narrativa es de lectura pública, no especializada, y que presenta peculiares ejemplos comprensivos.

Existe vasta literatura en libros (como por ejemplo Armstrong M. -1994-, Baumol W. -1982-, Joskow P. -2000-, Laffont J.J. y Tirole J. -1994-, Philp L. -1995-, Stiglitz J. -2000- Tirole J., -1988-, Viscussi W. -2000-) y en revistas especializadas (como el Journal of Regulatory Economics, Journal of Industrial Organization, Journal of Industrial Economics, Journal of Law and Economics, entre otras) que explican de manera técnica dichos métodos y se discute su aplicación en casos teóricos y empíricos. Las técnicas se utilizan para diseñar, comparar y evaluar la regulación de los servicios públicos.

Dos temas se añaden al presente artículo, el de algunas técnicas para determinar la tasa de rentabilidad y una introducción a un tema que requiere mayor discusión empírica en Costa Rica, el de la competencia en dichos servicios públicos.

EXPLICACIÓN SENCILLA SOBRE LOS MÉTODOS DE REGULACIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS

Costos eficientes o no

No entrando en el tema de cuál método es más apropiado para una determinada industria u operador, o bien, para el usuario, o en términos económicos, para el bienestar general, los métodos de regulación tradicionales

esperan que la imputación o el conteo de los costos que se realice, sean los verdaderos y costos eficientes o mínimos para establecer una tarifa.

El hecho de que una empresa produzca a lo que se denominan “costos marginales” (ver adelante) no necesariamente está indicando que está produciendo con eficiencia ingenieril y económica. Lo anterior porque puede estar usando mal la relación de insumo a producto o de trabajo y capital, o porque puede estar utilizando una tecnología “vieja, obsoleta” o una tecnología inferior, o porque hay exceso de personal en la empresa o no se usan los insumos de la manera adecuada, o hay mala administración, logística y planeación empresarial de los recursos escasos, de las inversiones. Es decir, pueden ser muchos los ejemplos en que el esfuerzo por producir eficientemente no se dé.

Esto es un riesgo moral que tiene el operador como información privilegiada, porque este conoce la forma en que lleva a cabo su actividad. En particular en monopolios, oligopolios o estructuras de contratos monopólicos de actividades económicas determinadas como servicios públicos es probable que, si la regulación es ineficaz, estos elementos de producir ineficientemente puedan estar presentes. Por eso es necesaria la comparación de las empresas con homólogas (empresas homogéneas) en el mismo mercado, con regiones y de otros países, con el fin de indagar en dichas hipótesis sobre producción ineficiente. Para esta labor, existen técnicas cuantitativas para comparar en determinados momentos o en periodos, las curvas de eficiencia productiva de las empresas, homólogos los términos de costos y otros elementos para hacerlos comparativos.

También, en esta inobservancia del regulador de los costos y planeación de las empresas reguladas, el riesgo moral se puede dar por realizar sobre inversiones (lo que se conoce como el efecto Averch Johnson -1962-), es decir, las empresas acumulan exceso de capital (activos), los cuales sirven como base tarifaria para el establecimiento de una rentabilidad, y consecuentemente, se aumenta la valoración de esta rentabilidad que debe ser saldada con la tarifa del servicio público que pagan los usuarios.

En este peor de los mundos, el regulador tiene la tarea de obtener una verdadera revelación de los costos y fiscalizar técnica, ingenieril, financiera y contablemente a dicha empresa, con el fin de establecer un plan adecuado de incentivos para generar producción y costos eficientes. Por otra parte, los incentivos en un plan de negocios entre

el regulador y la empresa regulada, también se dan cuando se desea cambiar de tecnología, por ejemplo, el uso de recursos renovables en la producción de electricidad en Inglaterra o el uso de buses eléctricos en Costa Rica.

Este principio de producir eficientemente es más factible en el caso de los mercados en competencia sana, en donde los participantes en el mercado no impiden la barrera a la entrada de otros competidores y en donde el consumidor tiene libertad para elegir. El principio de maximización de las utilidades en la empresa se convierte en un principio de minimización de los costos, cuando no hay impedimentos ni a la entrada ni a la salida de empresas (en las palabras de un autor en economía, el Señor Baumol, cuando los “*mercados son contestables*”). Por ciertos motivos, aunque la empresa deba salir del mercado porque ha quebrado o porque ha habido una crisis económica de gran magnitud que le impide continuar con el negocio, el Gobierno o los Gobiernos, propietarios, accionistas, impiden que la empresa quiebre, con el principio de que la quiebra o salida de la empresa del mercado, traerá consecuencias drásticas en la economía. Estos son los casos de los rescates financieros en las crisis mundiales o en países particulares.

En fin, en economía se dice que los mercados competitivos producen efectos positivos en el bienestar económico (primer teorema de la economía del bienestar) para dotaciones de la riqueza y de los recursos dados (segundo teorema de la economía del bienestar). Sin embargo, una economía de regulación también puede producir los efectos deseados en el bienestar y en la eficiencia económica (en el sentido de Pareto de que no existe otra distribución o cambio en la cual, cualquier alteración afecta negativamente a otro agente). Y este es el punto primordial de la regulación en los servicios públicos, el de diseñar los elementos regulatorios que maximicen el bienestar social. Tómese en cuenta que la regulación debe tratar con el tema de las externalidades negativas (cuando para producir un bien, se produce contaminación, por ejemplo) e incorporar esos elementos en el diseño de los incentivos para las empresas.

También estos son los objetivos de la regulación de la competencia (en lo que se conoce como juegos no cooperativos) cuando se estipulan reglas de conducta para prevenir el uso y abuso del poder de mercado de ciertos agentes económicos. Estos temas competen también a la rama de la economía que trata sobre el diseño de las su-
bastas, el diseño de los contratos óptimos e incompletos,

el diseño de la microestructura de los mercados financieros, el diseño de los mercados físicos y financieros en electricidad.

Ejemplos sencillos de imputación de costos en los métodos de regulación para no especialistas

Siguiendo el libro en mención de la Universidad Lead sobre los efectos y defectos de la regulación, la sección **Costos eficientes o no** se dedica a presentar los métodos de costos en la regulación de servicios públicos, partiendo del hecho de que la regulación sigue un proceso secuencial de decisiones: primero, se diseña el tipo de regulación; segundo establece un método de cálculo o metodología tarifaria que es la que indica la imputación de costos y el modo de cálculo de la rentabilidad; tercero, dichos costos totales deben ser obtenidos a través de las ventas o de las compras que hacen los usuarios del servicio público, en algunos casos hay una estructura tarifaria que distingue tipos de usuarios residenciales, comerciales, industriales, gobierno y sus bloques de consumo del servicio (como en electricidad y acueducto) y otras veces se imputa un precio, indistintamente del usuario (como el del servicio de taxi y el de autobús que discrimina entre adulto mayor y pasajero regular, por ejemplo, o el de cabotaje que establece tarifas uniformes o el del precio de los combustibles que es uniforme para los diferentes tipos de consumidores).

Procede también en este cobro a los usuarios, los elementos de subsidios “cruzados” entre consumidores, entre productos, así como la imputación de impuestos, todo ello por las preferencias normativas que se hayan definido, sean discriminatorias o no. Aún más, si el elemento de fijación de precios se establece al nivel de costos marginales o costos medios, y si existen ineficiencias en el uso de los recursos escasos por parte del operador, el regulador puede establecer precios topes con el fin de mejorar esa eficiencia, o incentivos de comportamiento en las empresas. Inclusive, los precios topes en servicios públicos que pueden darse en competencia efectiva en el mercado son un primer elemento para introducir la desregulación tarifaria.

De esta manera, uno de los primeros elementos en la definición del diseño del modelo tarifario es la especificación de los rubros de costos que se incluirán en la metodología y cómo se obtendrá dicha información, sea a través de los estados financieros o de una contabilidad regulatoria específica. Simultáneamente se indica la

periodicidad de la recuperación de los costos o la operación en que estarán vigentes los costos y si estos estarán indexados o no, y cuáles de estos serán para plazos superiores (como los de amortización y endeudamiento) y cuales son más volátiles en el corto plazo, como los que estén asociados a precios de los insumos, y otras variables precio como el tipo de cambio, tasas de interés, precios internacionales de commodities, ligados a índices de precios especializados o rubros de sueldos y salarios que se ajustan automáticamente.

En fin, es el mismo diseño de la planeación financiera en una empresa que espera obtener un flujo de caja entre los ingresos y los costos, solo que en este acto participa el regulador, por los motivos subyacentes a la intervención regulatoria y los motivos por los cuales esta se da en dicha actividad económica. Y uno de los elementos de esta intervención es cuando existe un monopolio (“natural” o por ley) que consecuente con su poder de mercado, puede imponer precios y cantidades, discriminar entre usuarios, discriminar precios y otros elementos.

Tarifas basados en costos marginales

Si los costos son de eficiencia desde el punto de vista ingenieril y son los costos mínimos necesarios en que incurre el operador del servicio para generar la producción y maximizar las utilidades (o rentabilidad necesaria para realizar nuevas inversiones), se pueden establecer que los precios del servicio público sean los costos marginales de corto plazo (costo de producir una unidad adicional de un bien sin necesidad de realizar inversiones) o de largo plazo (costo de producir una unidad adicional de un bien al utilizar nuevas inversiones).

Por ejemplo, se esperaría que en un mercado eléctrico regulado y planificado, el operador del sistema incluya en la oferta de la electricidad¹ aquellas plantas que tengan los costos marginales menores, sin embargo, por los problemas de la restricción de la capacidad o bien, por los excesos de la demanda en horas pico, se van incluyendo plantas con costos marginales superiores a otras, e inclusive plantas con costos ineficientes pero necesarias para abastecer la potencia demandada. En este caso, dado que hay una tarifa uniforme por el kilovatio hora en determinada hora del día, los precios no corresponderían a precios de costo mínimo.

Similar situación se puede presentar en el caso en que exista un subastador (como en muchos mercados mayoristas de electricidad) en un mercado en donde el precio marginal se da por la interacción entre oferentes y demandantes. Si hay un exceso de capacidad instalada en el mercado eléctrico en donde la oferta es mayor a la demanda y todos los consumidores pueden ser abastecidos a todas las horas, el precio final en horas pico se podría basar en las centrales de punta, sin embargo, si para estas centrales hay muchos costos fijos, el precio basado en el costo marginal le podría implicar que no recupere sus costos. De nuevo, el usuario perdería porque no puede obtener precios de costos mínimos. De modo similar, en el caso en que hay restricciones a la capacidad y la demanda es mayor a la oferta, la competencia en la demanda haría que la oferta de las centrales de punta pueda obtener precios mayores a los costos marginales para cubrir sus costos fijos. De nuevo, hay dificultad para que el consumidor obtenga los precios mínimos. Esta particularidad se da por la existencia de muchos costos fijos en las empresas. En muchos mercados, se dan los contratos bilaterales entre oferentes y demandantes y se pactan los precios spot (inmediatos) y los precios de futuro, es decir, es un contrato entre partes, con lo cual, dependerá del poder de negociación el que se imputen al usuario final, los precios mínimos de eficiencia.

Un sencillo ejemplo de estos precios de los servicios públicos a través de los costos marginales en una empresa empezaría por conocer qué es un costo marginal. En el corto plazo que es un período de tiempo en el cual no puedo cambiar la dotación de los recursos (por ejemplo, comprar más máquinas) en la empresa, el costo marginal de corto plazo es el cambio adicional en los costos que debe incurrir la empresa por producir una unidad adicional del producto o el bien. En esos costos se imputan los necesarios, incluida una rentabilidad “razonable” para la empresa. Si la empresa está en un mercado en que deba competir para vender, pues debe razonar todos y cada uno de sus costos, en el entendido de que las empresas no se van a poner de acuerdo para fijar los precios.

Veamos, si producir una unidad me cuesta 100 colones y producir la segunda unidad le cuesta a la empresa 150 colones, y si producir una tercera unidad le cuesta a la empresa 200 colones entonces podríamos indicar que

¹ Para discusiones sobre el tema de los mercados spot y contratos en electricidad, puede consultarse a Fehr N-H. Von der, and D. Harbord (1992 a, 1992b, 1997, 1998).

el costo marginal de la segunda unidad adicional sería de 50 colones, y también lo sería el costo de la tercera unidad (50 colones, pues es el cambio de pasar de producir la unidad adicional 2 a la 3).

Sin embargo, debe anotarse que los costos a veces no se comportan de esa manera, unas veces son constantes y otras crecientes o decrecientes, e inclusive, dependiendo de cómo es la función de producción en una empresa, puede que no se puedan producir unidades adicionales si no es con la compra de más maquinaria o equipos o contratación de más personal, o cualquier otro elemento que sea un insumo para producir. Este sería entonces el concepto de costo marginal de largo plazo y se imputa de la misma manera que el del corto plazo, tomando en cuenta entonces todos estos otros costos adicionales. Entonces si para producir la quinta unidad en esa empresa, se deben comprar cinco computadoras para programar la producción o bien, añadir un cubículo más, entonces, esas nuevas inversiones tienen un costo, digamos que ambas de 300 colones. Entonces, esa cuarta unidad adicional costaría los costos que ya se tienen en la empresa (digamos los 150) más esos otros 300 colones, es decir, 450 colones, con lo cual el costo marginal de largo plazo (el primero de estos en este ejemplo) sería de 300 colones por esa unidad adicional.

Aquí hay dos puntos interesantes de discutir, el primero tiene que ver con esa dimensión del tiempo en el cual se cambia el concepto de costo de corto y de largo plazo. Alguien podría decir que el costo marginal de largo plazo es 300, porque es la primera unidad que se produce en el largo plazo, en lo cual puede ser un punto de razón, pero qué ha pasado con las unidades anteriores. He aquí el hecho de pensar en que el largo plazo es una suma de cortos plazos.

El otro punto interesante es que esas nuevas inversiones que implicaron costos muy grandes a las empresas, porqué deban pagarse inmediatamente. Sería muy oneroso para un usuario del bien tener que pagar esa nueva gran suma de dinero inmediatamente, solo para que la empresa recupere todos sus costos. Pues bien, este punto está relacionado con la manera en que la empresa financió esas inversiones, si lo hizo con su capital propio (más acciones, menos dividendos, uso de fondos de inversión que tenía la empresa en reserva) o con préstamos o con una combinación de ambos.

Lo anterior es muy importante para las autoridades que regulan, porque se esperaría imputar el costo de esas nuevas inversiones en términos de su financiamiento. Si

lo hizo con costos propios y desea que se le pague toda esa inversión inmediatamente, es entonces un punto de discusión de una regla regulatoria. Esta debe indicar cómo reconocer todos esos costos necesarios que se requieren para producir más, asumiendo que esa planificación de la producción es indispensable para la sociedad.

Hay muchas maneras de producir y de obtener esa relación de costos, para los cuales cuentan los costos fijos (no cambian al cambiar la producción, los variables que cambian al cambiar la producción y otros más que puedan existir (costos hundidos -o de inversión realizada- no recuperables y recuperables). Pero lo más importante aquí es que los costos en que incurra la empresa sean costos de eficiencia, es decir, el mínimo costo necesario que deba utilizarse. Este es un principio de minimización de costos que está relacionado con ese comportamiento de maximizar las ganancias, que se podría indicar como obtener más con menos. No se desea desperdiciar ni incurrir en gastos adicionales innecesarios o gastos que nada tengan que ver con el proceso mismo de la producción.

Pues bien, conociendo estos costos totales de corto y largo plazo y cuánto cuesta producir una unidad adicional, esa sería la tarifa del servicio público. Es como saber cuánto cuesta producir un kilovatio/hora adicional en una planta de electricidad o el costo unitario de generar una unidad adicional de metro cúbico de agua o el costo unitario de una llamada adicional.

Tarifas basadas en costos medios

De nuevo, se esperaría que los costos totales de la empresa sean los costos totales mínimos necesarios para producir. Cuando la tarifa se basa en los costos medios, se da también la relación que satisface que los ingresos totales sean iguales a los costos totales, debido a que el costo medio multiplicado por la cantidad producida generaría los ingresos y costos. Los costos también incluyen el nivel de utilidad o rentabilidad que permite a la empresa obtener ganancias y recursos para nuevas inversiones. Dependiendo de la forma de la función de producción, generalmente el costo medio es mayor al costo marginal, con lo cual no se paga por la última unidad producida, sino por los costos medios de todas las unidades producidas.

En empresas con economías de escala (es decir, al aumentar la producción disminuyen los costos), como en redes de transmisión de alta tensión o en líneas de abastecimiento de acueductos y alcantarillados, se esperaría

que los costos marginales fueran decrecientes, dado que tender 1001 kilómetros de cable de alta tensión debería ser inferior, por ejemplo, a tender 1000 kilómetros de cable. Lo mismo para una red de alcantarillado e inclusive para líneas férreas o postiería de servicios de electricidad o de telecomunicaciones en cable. El hecho de que dichos costos no sean decrecientes es un tema de discusión y análisis de la eficiencia productiva de la empresa.

Para comprender fácilmente este modo de fijar tarifas, debemos conocer el costo medio, es decir, la razón de los costos totales al nivel de producción. Y esto se hace para cada uno de los niveles de producción de la empresa. Aquí también vale el concepto de los costos medios de corto plazo y los costos medios de largo plazo. El cálculo de los costos medios depende de esa relación técnica de producir entre insumos y productos, es un asunto ingenieril, agrícola, comercial, tecnológico, de cómo produce la empresa un bien o servicio. Unas empresas lo pueden hacer mejor que otras, en términos de costos y de calidad del bien.

Sencillamente, si la empresa incurre en el corto plazo en 1.000 colones para producir 10 unidades e indiquemos que esas 10 unidades en este momento son las necesarias, indispensables, que necesita la sociedad. Pues a ese nivel, la tarifa de regulación para esas 10 unidades sería de 100 colones, pues ese sería el costo medio. Esos 100 colones los pagarían todos. Pues depende de cuantos consumidores u usuarios existan. Lo que estamos diciendo es que esos costos medios son los que le hacen a la empresa recuperar todos sus costos, incluidos los de la rentabilidad u utilidad, con los cuales paga dividendos o mantiene fondos que pueden ser utilizados para invertir luego. De esta manera, esos costos medios se distribuyen entre todos los usuarios que pueden pagar, porque pueden darse subsidios a personas que no pueden pagar la totalidad del precio, diferencia que sería asumida por los demás usuarios, generalmente, o por un ente que le da ese monto adicional al usuario para que este pague la totalidad del precio, o que ese ente le haga una transferencia de recursos a las empresas.

Se debe señalar que, para esos reconocimientos de costos, son indispensables las auditorías técnicas ingenieriles, financieras y de contabilidad, con el fin de validar, verificar y establecer que los costos imputados, son los verdaderos costos reales de producción, a nivel total y en cada etapa de la actividad productiva. No es contratar más empleados o realizar inversiones no necesarias por el simple hecho de que me los van a reconocer en la tarifa.

Hay un principio de racionalidad y de equilibrio que debe mantenerse en la legislación de regulación.

Y bien, por qué se imputa por costos medios y no por costos marginales. Bueno, quizás por el hecho de que en una regulación en donde existe una gran cantidad de empresas, el costo marginal podría ser diferente de cada una (lo mismo que el costo medio). Se puede pensar en fijar el precio con la que menos costos tiene y con esto favorecemos al usuario, pero esa fijación puede que inducir a otras empresas a salir de la actividad porque ya no les es rentable. Si hay contratos establecidos para producir, es aún más difícil la situación porque en dichos contratos puede haber cláusulas de no pérdidas o bien porque en la regulación no puede haber un desequilibrio financiero en las empresas participantes.

Por el lado del usuario se pensaría por qué se diseñaron esos contratos de esa manera y por qué no se deja solo producir a la empresa más eficiente. O también, porque no permitir que entren a producir empresas que lo hacen con un menor costo. Pueden que las leyes del estado indiquen ya cuáles empresas estatales o privadas puedan producir, debido a motivos quizás no económicos e históricos.

Pero volviendo al tema en cuestión, por qué se fija por costos medios y no por costos marginales. Una explicación quizás es que la contabilidad de los costos marginales no se puede dar, dada la función de producción, es decir, no puedo medir cuánto me cuesta esa unidad adicional del bien o del servicio. Para los regulados y el regulador es una labor más fácil conocer los costos medios que los costos marginales.

Puede ser complicado para una empresa de autobuses medir cuánto me cuesta el recorrido de un kilómetro adicional en cada unidad de autobús para cada ruta de transporte. Debo medir el desgaste de las llantas por kilómetro adicional, el uso de combustibles por kilómetro adicional, el sueldo y salario de cada chofer y personal de mantenimiento por cada kilómetro adicional, lo mismo que para los filtros, el aire acondicionado, y esto para unidades de buses con diferente antigüedad. Pueden existir otras explicaciones, pero esta quizás, es la más sencilla.

Tarifas de costos fijos y variables

Con una imputación de costos mínimos, la empresa recibe los costos totales (incluida la rentabilidad) mediante la separación contable de los costos fijos y los costos variables. Siendo así, la tarifa tiene un monto fijo

independiente del volumen de consumo y otro variable por unidad de consumo. Y se imputa de esa manera con el fin de recuperar las inversiones o el costo de los activos recuperables, como en las redes de acueductos o ferroviarias. Lo variable va a depender de las unidades que se consuman del bien, las cuales pueden separarse en estratos o bloques de consumo (tarifa variable no uniforme) o bien por cada unidad consumida adicional (el mismo precio uniforme por unidad consumida, luego de haber pagado los costos fijos). En estos casos se dan subsidios cruzados de precios variables por la diferenciación en las clases de los bloques de consumo y los diferentes tipos de consumidores (residenciales, comerciales, industriales). E inclusive, el diseño puede ser de tal manera que lo que la empresa no cubre por los costos marginales, lo balancea con los costos fijos, de manera que obtiene los ingresos totales. En un buen diseño del precio marginal por unidad, esta podría depender de la elasticidad de la demanda del bien, es decir, de cuanto cambiaría la cantidad demandada del servicio público cuando la tarifa es no uniforme.

El objetivo de esta tarifa en dos partes, dado quizás el alto costo de las inversiones que se tiene que hacer para producir, es lograr minimizar todos esos costos al consumidor, pero manteniendo el equilibrio financiero de la empresa. Por supuesto que hay discriminación entre estratos de ingresos de los consumidores, pero ese es otro tema de análisis.

Si se cobran los costos marginales o bien los costos medios, pueden que estos sean muy altos, con lo cual el usuario del bien o servicio público deba pagar montos “elevados” para utilizar esos servicios o bienes. Y eso es porque las inversiones o costos que tienen que realizarse son muy altas, pocas empresas las pueden llevar a cabo y podría no ser rentable que existan muchas empresas ofreciendo el servicio, por ese mismo hecho, porque los usuarios no pueden pagar esas tarifas.

Puede que haya un gobierno que subsidie a las empresas (como en el caso del ferrocarril en Costa Rica) con el fin de que produzcan lo necesario al verdadero costo de producción que sea eficiente, de manera tal que no cobren todo lo que tienen que cobrar, sino una parte y el gobierno les transfiera los dineros para cubrir lo que no puedan imputarle al usuario. O bien, puede que haya usuarios que sí pueden pagar ese alto precio, con lo cual, el gobierno podría darle bonos o dinero a los que no pueden pagar.

Si no se dan ninguna de las situaciones anteriores, el regulador analiza cómo reconocer esos costos para que la empresa no tenga pérdidas y cómo las tarifas que se cobren puedan ser pagadas. Para este diseño se requiere negociar cómo se van a financiar esas grandes inversiones y previo a hacerlas, los entes contralores y reguladores, junto a los financistas y empresarios, indiquen, racionalmente, la mejor manera de costear el financiamiento de la inversión y cómo recuperarla. Lo que se hace es convertir un pago de deuda o amortización e intereses en un costo fijo, y queremos que ese costo fijo esté diluido en el tiempo, ojalá de duración de la vida útil del activo. No se desea pagar ese costo de financiamiento de la inversión en un plazo corto porque eso implica altas tarifas en un periodo corto. Puede que sea pagable por los usuarios o no. Por supuesto que se esperaría una mucha menor tarifa una vez que se ha pagado el activo.

Si se logra que exista una buena estructuración financiera que sea satisfactoria para las partes, y con el papel del regulador de diluir en el tiempo ese costo de inversión, entonces ese financiamiento lo reconoceríamos como un costo fijo, junto a otros costos fijos (esos que no cambian cuando cambia la producción). Esta es una manera de fijar en dos partes, puede que haya otras, pero el principio de separación de costos es el mismo. Tendríamos, por un lado, los costos fijos totales en que incurre la empresa por las unidades producidas, y de allí obtenemos un costo medio fijo, el cual será pagado por todos los usuarios de los servicios.

Puede que unos paguen más que otros, dependiendo de la manera en que el regulador diseñe la estructura tarifaria para los diversos bloques de consumo de las distintas clases de usuarios, como los residenciales, los comerciales, los industriales, el gobierno y otras clases adicionales. Con esta parte de costos fijos el objetivo es recuperar mucho los costos totales de la empresa. Quedarían los costos variables, que siendo estos los costos marginales, se agregan a los fijos. Puede que esos mismos costos variables sean distintos para cada bloque de consumo, y esto es por el diseño que hace el regulador de esa estructura tarifaria.

En el ejemplo sencillo que se ha venido abordando, los costos fijos son 100 para producir una unidad y los variables son 100 para cada unidad producida, de manera constante. Y si tenemos 10 usuarios, sin distinción de tipo ni de clase en la estructura tarifa y segmento de consumo. Entonces, la tarifa en dos partes sería: para todos los costos fijos medios 100/10 serían 10 colones y para

cada unidad de consumo que el usuario realice, los costos fijos variables 100/1, es decir 100 colones adicionales por unidad, porque hemos indicado que son costos variables de 100 por unidad y constantes, que pueden ser diferentes, dependiendo de la función de producción. Así, si un usuario consume 3 unidades, sus costos serían 10 de los fijos, que implícitamente está (en este caso) el supuesto de que es para todos sin distinción de cuántas unidades consume, porque se puede diseñar el esquema fijando un nivel de costos fijos para un número determinado de unidades de producción. Y a estos se le añaden 300 del consumo de 3 unidades, imputadas por el lado de los costos variables. Este esquema se hace para las empresas que participan en la actividad.

Al final, el juego regulatorio es simple, se observan los costos reales (eficientes) de producir el servicio público, en la empresa o en distintas empresas que tienen un mercado geográfico al cual deben satisfacer, y propongamos un método de desagregar esos costos en fijos y variables. Los costos fijos se le cargan a todos, puede ser por igual, y claro en este caso, pueden existir subsidios entre usuarios de diferente nivel socioeconómico, porque todos pagan por igual un nivel de costos. Pero puede que el regulador, siguiendo criterios sociales, impute los costos fijos entre usuarios de diverso nivel socioeconómico. También puede combinar esa distinción para las clases de consumidores. Siendo así, los residenciales pagarían costos fijos diferentes a los industriales, comerciales, por decirlo de esa manera. Esperamos que la transparencia y el diseño de esas imputaciones de costos sean eficaces y ojalá eficientes desde el punto de vista de los criterios de bienestar social que se utilicen.

Para el proceso de imputación de los costos variables se sigue la misma idea. Se fija el costo adicional de producir una unidad adicional que se lo cobra a los distintos usuarios en los diversos bloques de consumo. Puede que sea la misma para los distintos usuarios, o no. Y puede que, para cada usuario, sea la misma en el segmento de consumo en esté clasificado. O puede que no. Todo es un asunto de diseño tarifario por parte del regulador, el cual, por el principio de transparencia, debe ser claro, y aún más, debe haberse sometido a la ciudadanía para su análisis.

Aún más, puede que el regulador tenga la potestad de cambiar la estructura tarifaria, esperando que cualquier cambio, sea una mejora desde el punto de vista de la asignación de los recursos, los que se utilizan para producir,

y que sea una mejora en el bienestar social. Esos son elementos que requieren análisis y discusión pública.

Tarifas discriminatorias de costos fijos y variables

Como lo indica el término “discriminatorio”, la tarifa es diferente por el mismo bien homogéneo a diferentes clientes. En este caso se determinan múltiples tipos de tarifas, dependiendo del bloque de consumo en el que se halle cada consumidor. La discusión se torna con relación al tamaño de los subsidios cruzados que paga cada consumidor, dado que no se han asignado los costos exactos para cada segmento de consumo. Es una versión de un monopolio o empresa discriminadora de precios, pero con el soporte de una autoridad reguladora. Y el ejemplo típico que se encuentra en la realidad es el caso de las fijaciones tarifarias de acueducto.

Este caso es similar al anterior pero aquí se diseña una estructura tarifaria distinta o igual para cada empresa. Será diferente cuando las capacidades de producir en las empresas son diferentes, lo mismo que los usuarios y el segmento geográfico al cual tienen que distribuir el bien o servicio. Recuérdese que el principio es recuperar todos los costos (insistimos en que sean los costos reales eficientes de producir) para cada empresa. La forma de hacerlo es con diversas tarifas a los distintos consumidores que se ubican en cada segmento de consumo.

Para eso, se hace la separación de los costos fijos y variables. Este es el primer ejercicio en el diseño tarifario, qué se va a reconocer como costos fijos (y cómo) y qué (y cómo) como costos variables. De allí la importancia de que exista un manual de cuentas que explique todo el proceso, llámese manual de contabilidad regulatoria. Con este manual, se esperaría que haya uniformidad de cuentas para las empresas, de manera que sirva también para hacer comparaciones de costos.

Cómo se dividen a los usuarios? Lo histórico ha sido en residenciales, comerciantes, industriales, gobierno, agrícola, otros, o bien, en sector productivo, sector residencial, sector gobierno. Esto depende de cada gobierno, de cada regulador, dependiendo muchas veces de la estructura económica del país. Si es un país que es relativamente agrícola, o industrial, o de economía de servicios, pueden existir consideraciones de política nacional económica que establezcan prioridades tarifarias (o subsidios). Y para cada clase de usuario se define su bloque de consumo: consumos del bloque A al B, del bloque C al D, y así sucesivamente. En el caso de agua para el

sector residencial se define también un bloque mínimo de consumo de este líquido de acuerdo a parámetros de la Organización Mundial de la Salud.

Esta tarea de definir los bloques considera muchas situaciones, bloques para usuarios de alto consumo (en electricidad, alta y media tensión), entre otros. En Costa Rica es la práctica común de la autoridad reguladora de los servicios público de establecer dichas categorías en electricidad y en agua, categorías de más de 5 o 8 tipos de estos bloques definidos desde los años sesenta.

Si no hay criterios de bienestar social en cuanto a la división de los bloques, a veces los hay en cuanto a subsidios cruzados, como se indicó cuando los costos fijos medios los pagan todos por igual, independientemente de su nivel de clase social. Puede que exista un procedimiento que defina los bloques en términos de eficiencia energética o de racionalidad en el consumo del recurso escaso, sino estos se definen en un ejercicio contable de recuperación de costos. En donde hay más consumidores, defino los segmentos para recaudar más por ese lado. Por eso se dice que son fijaciones multi tarifas discriminatorias.

La discriminación va en función de los bloques y del tipo de usuario: Con el manual de cuentas se esperaría que no haya discriminación en cuanto a la distinción de lo que es un costo fijo y variable para determinada empresa. Van a ser diferentes por el tamaño de las empresas, es decir, por el tamaño de sus activos en general y el tamaño del mercado o segmento de concesión, dado que los costos medios se distribuyen entre el número de usuarios.

¿Qué es mejor, hacer las tarifas en dos partes (costos fijos y variables) uniforme para todos los tipos de usuarios o con discriminación para los tipos de usuarios? Eso depende de los criterios de subsidios no solo a los usuarios que perteneces a una misma clase (residencial, comercial, industrial, agrícola, gobierno, otros) sino entre los diferentes usuarios. Por ejemplo, por qué la parte de costo marginal de los altos consumidores de electricidad en alta tensión es diferente del costo marginal de los usuarios de media y baja tensión. Pues bien, si tenemos una buena separación de costos por el segmento de la actividad de producción, esa puede ser una explicación. Porque servir a los demandantes de alta tensión implica imputar los costos de generación y transmisión de electricidad; mientras que a los residenciales se les tiene que imputar todos los costos marginales de todo el sistema: generación, transmisión, distribución comercialización. Esa podría ser una explicación.

De esta manera se hace importante una revisión periódica, consistente con la técnica ingenieril, financiera y económica, acerca de la racionalidad de cada bloque de consumo en función de criterios transparentes.

En continuación con el ejemplo anterior, los 10 colones de los costos fijos promedios pueden ser diferentes para las empresas, lo mismo que los 100 colones de costo marginal. En el caso en que haya uniformidad de los costos fijos medios, estos se mantendrían en los 10 colones para todos y cada uno de los usuarios, digamos, residenciales, con lo cual, un usuario de bajos ingresos y uno de altos ingresos pagaría el mismo costo fijo. El costo marginal se puede asignar diferente para cada segmento de consumo, hipotéticamente podríamos decir, que el primer bloque de consumo pague 50 colones por unidad, el segundo bloque 80, el tercero 100, el cuarto 120, el quinto 150, el sexto, 200. Como indicamos, depende del número de usuarios en cada bloque y de otros criterios, sean de eficiencia en el uso del recurso o de subsidios.

Tarifas denominadas precios a la Ramsey

En este particular caso de regulación, el evento secuencia del juego satisface primero que se maximizan los ingresos de las empresas y luego se minimizan las pérdidas en el bienestar para los consumidores al establecer su tarifa en función de su demanda particular, fijando para cada tipo de demanda el precio de costo marginal. Es decir, para diferentes tipos de cantidades demandas habría una tarifa particular, como podría ser el caso en telefonía móvil o bien en electricidad o agua con el uso de medidores inteligentes o en servicios postales o en uso de la red de internet.

Este esquema trata de inducir a la empresa a la eficiencia pues se ve obligada a producir cantidades con un uso racional de los recursos, dado que cobra precios diferentes para cada bien (en el mercado más elástico produce a un menor precio y mayor cantidad, relativo al mercado más inelástico). Su aplicabilidad depende crucialmente de la información.

Para entender este método se requiere introducir un concepto relacionado con el comportamiento del consumidor para un determinado tipo de bien o servicio. Por supuesto que hay bienes indispensables, hay bienes de consumo normal cotidiano, los hay suntuarios y onerosos, entre muchos tipos de estos. Y los consumidores son de muy diversa clase, sea por tipo de ingreso, u otro tipo de comportamiento (pensando en los jugadores de apuestas en eventos deportivos, casinos, entre otros).

Siendo así, para un tipo de consumidores que tiene sus ingresos limitados, cuando aumenta o baja el precio de un bien, como el café, o de otro sustituto como el té si es que hay sustituibilidad de esos bienes, o de un bien complementario como el azúcar para los usuarios de café con azúcar, entonces el consumidor reacciona, en principio puede cambiar la cantidad consumida de café o puede que no, que más bien, disminuya su consumo de otros bienes de tal manera que el uso del ingreso limitado se redistribuya, se mantiene igual, pero no cambia su gasto en café, sí el de algún otro. Lo que queremos indicar, es que hay muchas maneras del comportamiento del consumidor y del uso de sus recursos en el consumo de bienes.

Para llegar al punto que interesa, esa reacción de disminuir (aumentar) la cantidad demandada de un bien ante un aumento (disminución) de su precio se conoce como la elasticidad precio de la demanda de ese consumidor por el tipo de bien. Ahora pensemos de modo generalizado, quizás para muchos bienes y servicios, al aumentar su precio, la cantidad demanda disminuye. O puede que no, es decir, para aumentos en ciertos niveles de precios, la cantidad no disminuye. Puede ser el caso del agua o de la gasolina o el diesel o inclusive para la electricidad y aún más para el transporte en bus o en tres. Este último caso porque es un consumo de un servicio que la gente utiliza a diario para realizar sus actividades cotidianas.

De esta manera, es muy importante la manera en que la autoridad reguladora fije esas tarifas, porque afecta el gasto que tienen los consumidores, redistribuyendo su ingreso en los bienes. Es la noticia de que segmentos muy pobres de la población dejan de consumir bienes para utilizar el bus, o en el caso extremo, dejan de utilizarlo del todo.

Retomando entonces el ejemplo, ese concepto de elasticidad, en un caso común o normal, se dice que hay una relación inversa entre el precio y la cantidad demandada del bien. Si tenemos una empresa, digamos de producción de agua (acueducto o alcantarillado) o de telecomunicaciones (telefonía móvil o internet) y si tenemos información precisa o exacta del consumo de cada tipo de usuario, sea una casa, un comercio, una persona, una industria. Y si esa medición se hace por minuto, por hora, por segundo, entonces podríamos analizar, en primera instancia, cómo es que cambia el consumo de ese usuario ante un cambio en el precio del bien. Puede que no cambie ante variaciones muy pequeñas del precio o puede que sí, que reacciones inmediatamente y cambie su consumo, o que se necesite un nivel tal de cambio en

el precio que haga que este usuario reaccione y varíe su comportamiento.

Para efectos de medición, en cada punto de la demanda de un bien, o en un segmento de esta o en la totalidad de la demanda, se mide esa elasticidad, y es una proporción que a veces es igual a 1, un cambio en el precio de un porcentaje hace que usted disminuya su consumo en el mismo porcentaje. Si el precio cambió en un 5% entonces su cantidad de consumo de ese bien cambiaría en un 5%. Puede que sea mayor (elasticidad precio mayor a 1) al 5% o menor a ese 5% (elasticidad precio menor a 1). Esa es su reacción ante variaciones en el precio, que va a depender de muchos factores.

Este es el principio del método de Ramsey, cargar un precio o trafa de acuerdo con esa elasticidad y un parámetro de costos que distribuye los costos de empresa. De nuevo el juego es, tengamos los costos de la empresa y fijemos una regla de cómo los distribuimos entre todos los usuarios de manera tal que se cubran todos estos costos.

Por sencillez, ese parámetro de costos son todos los costos marginales o bien todos los costos medios. Bajo un procedimiento de asignación de costos, se establece cómo imputarlos todos en todos los consumidores. El regulador en este caso tiene que resolver ese problema para cada empresa, diseñando una estructura financiera sencilla y comprensible. La regla Ramsey señala que usted pague en proporción a su coeficiente de elasticidad precio. He aquí el punto importante, porque indirectamente se trata de una regla de racionalización en el uso del bien.

Si hay información precisa, podemos conocer esa elasticidad para cada usuario, o segmentos de usuarios o tipos de usuarios o clientes. Para efectos ilustrativos, se asumen tres tipos de segmentos de clientes que utilizan la telefonía celular que tienen las siguientes elasticidades: 0,5, 1 y 1,5 y que bajo un método matemático (de optimización, entre otros), una empresa que ofrece el servicio puede imputar sus costos de recuperación en 10 colones por minuto de uso de telefonía celular, para cada tipo de segmento de usuarios.

La regla sencilla de Ramsey nos indicaría que el cobro de la tarifa al usuario con elasticidad precio menor a la unidad es de 20 colones el minuto, al de elasticidad unitaria se le cobraría 10 colones el minuto y al que tiene una demanda muy elástica (mayor a la unidad), se le cobraría 6,67 colones el minuto. Si hay un aumento de los costos, digamos a 20 colones, entonces las tarifas a cobrar serían de 40 colones, 20 colones y 13,33 colones, todas por minuto.

Lo anterior quiere decir que a los usuarios que reaccionan mucho ante los cambios en los precios, y que para la empresa pueden constituir que, ante un aumento en el precio, esos usuarios dejen de consumir mucho del servicio, por diversos motivos, se les cobre una tarifa menor. Mientras que a los usuarios que reaccionan muy poco cuando cambia el precio, en este caso, cuando aumenta, se les cobre una tarifa mayor.

La regla, bien diseñada y calculada, tiene el efecto de que le da a la empresa sus ingresos por la prestación del servicio, y en casos en que hay escasez del servicio público, coadyuve a su uso racional. Sin embargo, puede darse un problema de equidad, dado que, bajo ciertas circunstancias, los usuarios de menor consumo del servicio público y de menores ingresos, que pueden tener una demanda inelástica (consumos muy rígidos del bien), deban asumir una tarifa mayor que sus homólogos que tienen otro comportamiento en la demanda.

Tarifas denominadas a la Loeb-Magat

En buena teoría, un monopolio fija un precio por encima de un precio de competencia y produce una cantidad inferior a la que se produciría en un mercado en competencia. Actuando así, maximiza sus ganancias. En este caso, el regulador le da la oportunidad al monopolista de establecer su precio monopolístico, pero al nivel de la demanda del bien como si fuese un mercado competitivo, es decir, produciría el servicio público al nivel demandado por la sociedad. Y en este caso, el regulador o el gobierno, dado que el precio al cual vendería la empresa no es el que le maximiza sus ganancias (incluida la rentabilidad), le da un subsidio o le transfiere ingresos. Puede pensarse que ese mecanismo se aplicaría en el caso de un ferrocarril. Habría eficiencia en la producción y también, subsidios o transferencias, que tienen que salir de algún lado.

En general, un monopolio produce menos y cobra más por el bien, en general. Sin embargo, eso dependerá de la forma de la curva de demanda. No obstante, sin entrar en esos detalles, se asume que esa empresa tiene un servicio público cuya demanda de toda la sociedad es de 100 unidades. Este monopolio estaría dispuesto a vender esas 100 unidades al precio todas de 100 colones. Sin embargo, bajo un esquema diferente en que haya competencia (permitida la libre entrada y que puedan llevar a cabo el proceso productivo con calidad), esas 100 unidades podrían ser ofrecidas por muchas empresas, todas a un costo (digamos promedio) digamos de 50 colones.

El monopolio para ofrecer el servicio a 50 colones solo podría ofrecer, hipotéticamente, solo 50 unidades.

Como no hay libre entrada y hay un derecho monopolístico de producción, dado por aspectos legales o tecnológicos, y se requieren 100 unidades del servicio a un precio de 50 colones todas, es aquí en donde entra el subsidio del estado. Para efectos ilustrativos y sencillos, al monopolista se le pagaría ese diferencial de precios, con el fin de darle todos los costos que ha indicado le cuesta producir ese número de unidades. Cómo recaude el dinero el estado es otro asunto, sea con un impuesto a otros bienes o con impuestos de renta u otro mecanismo.

El problema del regulador es verificar que el monopolista ha revelado los verdaderos costos asociados y establecer el esquema tarifario con base en estos, distribuyéndolos entre los usuarios bajo algún método, puede ser que todos paguen la misma tarifa o la podría diferenciar. Lo que debe tomarse en cuenta para cubrir los ingresos totales del monopolista, es que el estado debe darle un subsidio.

Tarifas de tasas de retorno

En buena teoría, cada diseño tarifario contempla una rentabilidad, utilidad o rédito para el desarrollo al operador, con el fin de obtener las ganancias por el capital invertido o bien, para que también cuente con los recursos necesarios para nuevas inversiones. De esta manera, cada costo marginal o costo medio o tarifa en partes, puede incluir de manera explícita en su imputación al costo, este monto pecuniario de rentabilidad. En una sección siguiente se indicará una forma tradicional de calcular esa rentabilidad.

En este diseño de fijación tarifaria muy utilizado en Costa Rica, se tiene que los ingresos totales cubren los costos totales (fijos, variables, rentabilidad). Hay un equilibrio financiero en la empresa y la discusión se centra en lo que se ha indicado a altas voces, primero, en el uso eficiente de los recursos con el fin de establecer los costos mínimos de producción con las calidades necesarias, y ahora, en la determinación de la tasa de retorno, la cual puede ser tasa fija, tasa variable, costo promedio ponderado del capital, tasa de costo de oportunidad de bonos de deuda, o índices de dividendos. El diseño específico dependerá de la necesidad de recursos para darle continuidad al abastecimiento del servicio en calidades óptimas. Siendo así, es indispensable el monitoreo y seguimiento continuo del endeudamiento, estructuración

financiera de los pasivos y de inversiones que realizan las empresas reguladas.

La tasa de retorno o rentabilidad o rédito para el desarrollo es un costo más imputable en los costos de las empresas. Puede estar implícita entre los costos totales o bien separada entre costos fijos, costos variables y rentabilidad, o bien, como los costos de operación y mantenimiento y la rentabilidad. Para la empresa en un asunto de contabilidad regulatoria que se establece en las metodologías tarifarias. Este costo de rentabilidad generalmente tiene dos componentes: uno es la tasa de rentabilidad, que es una especie de tasa de interés o costo de oportunidad, y el otro es el monto (o base tarifaria) a la cual le aplico esa tasa. Puede que la tasa se aplique a un monto dato o bien a diversos activos, como infraestructura (planta equipo, bienes inmuebles, bienes muebles), stock de repuestos y accesorios.

En un ejemplo sencillo con separabilidad de costos, los costos fijos pueden ser 10, los variables 10 y los de rentabilidad 2, con lo cual los costos totales sumaran 22. O bien, los costos de operación y mantenimiento pueden ser 22 y los de rentabilidad 2, con lo cual los costos totales serían 22. Asumamos que esos 22 colones cuestan producir 2 unidades, entonces cada unidad costaría 11 colones. En equilibrio, esos costos totales deben ser igualados a los ingresos totales, por eso el juego regulatorio se resuelve primero en la empresa. Si hay 2 usuarios y la tarifa no es discriminatoria, pues cada uno pagará 5,5 colones por cada unidad consumida. Es el mismo procedimiento explicado previamente.

Esto es así porque no hay un juego simultáneo entre los oferentes y demandantes, sino que el regulador resuelve el problema del precio del servicio público. Los costos totales que son los ingresos totales se distribuyen de acuerdo con lo comentado anteriormente, a través de una estructura tarifaria diseñada para los diferentes tipos de usuarios.

Tarifas por comparación (a la Yardstick)

Con el fin de diseñar mecanismos de incentivos a las empresas para que se obtengan niveles óptimos de producción desde el punto de vista ingenieril y económico (a los mínimos costos), se procura que las empresas se comporten como las empresas más eficientes que haya en segmentos relevantes del mercado o en regiones o países. En la jerga económica se dice que se pretende situar a las empresas en un punto de máxima eficiencia operativa.

Siendo así, se identifican empresas similares (funciones de demanda y producción similar) y se procede a determinar los costos medios (o marginales o similares fijos y variables) de dichas empresas. Se homologan los costos con el fin de hacerlos comparables en el tiempo, en la moneda, en términos ajustados por índices de precios, es decir, se da una depuración de los datos para que haya comparabilidad.

Se puede decir que luego se establece un mecanismo estadístico de establecer los precios iguales a los costos medios (o marginales o similares) de este grupo, precio que sería el de referencia para la empresa regulada. En competencia regional por hub de aeropuertos y puertos puede ser un mecanismo a utilizar.

La discusión de este método es por qué la tarifa para una empresa en particular no está en función de sus propios costos, sino de los costos de las demás empresas. Un punto es que todas las empresas se pongan de acuerdo y muestren precios altos. Evidentemente, este sería un mal papel del regulador pues estaría induciendo a tarifas de los servicios públicos que perjudicarían en términos de eficiencia, a los usuarios. No significa que los costos de las empresas sean iguales, serán diferentes por el tamaño de la misma, por su tamaño de plantas y activos fijos y personal y demás.

Continuando con una explicación sencilla del método, para el caso de tres empresas cada una con costos eficientes de producción (incluido el costo por rentabilidad) de 100, 50, 200. La primera produce 10, la segunda 1 y la tercera 2, por simplificación. De esta manera, utilizando la imputación por costos medios (por ejemplo), tendríamos costos medios de 10, de 50 y de 100. Suponga que además que ninguna empresa ofrece el servicio público compartido en alguna zona geográfica, sino que cada una tiene un derecho monopólico geográfico.

Dejando de un lado el número de usuarios, si se desea establecer cuáles serían los costos de la empresa uno por este método, una manera sería de ponderar los costos medios de la empresa dos y tres. Así, este cálculo de los costos medios ponderados de la empresa dos y tres da como resultado 50 colones por unidad. Esa sería la tarifa por unidad que se establecería para la empresa uno. Siguiendo el mismo orden de proceso, para la empresa dos la tarifa sería de 9,17 colones por unidad, y para la empresa tres sería de 5,45 colones por unidad.

Nótese aquí, que el regulador puede establecer un proceso de negociación con cada empresa con el fin de

verificar si puede disminuir sus costos de producción o si los ingresos generados por esta tarifa en una empresa le son suficientes o no. La razón se observa en el ejemplo, los costos medios de la empresa uno por unidad es de 10 colones y le están estimando una tarifa media de 50 colones. La empresa dos tiene costos medios de 50 y le están estableciendo una tarifa de 9,17, mientras que la empresa tres con costos medios de 100 le estimarían una tarifa de 5,45 colones.

Por ello, el proceso de negociación para establecer el equilibrio es la tarea entre el agente (regulador) y el principal (empresa prestadora de servicios), por una parte, dado que hemos dejado de lado al usuario. El buen regulador analizará que tipo de usuario existen en cada segmento de mercado regulado.

Tarifas por comparación (a lo Benchmarking)

Es un caso similar al previamente descrito, en el cual se utilizan técnicas de ingeniería económica cuantitativa, para calcular lo que se denominan fronteras de eficiencia. En espera de que los costos sean los mínimos y bajo la depuración y homologación de estos costos para diferentes operadores, se calculan los senderos de producción eficiente de las empresas, y se indica mediante un plan de negocios entre el regulador y el operador, cómo debería comportarse la empresa con el fin de alcanzar esa llamada eficiencia en la producción. Se pueden comparar puertos y aeropuertos con el fin de establecer que las tarifas sean las de los mejores hubs eficientes.

Puede variar el método mediante el cual el regulador establezca cómo medir los costos de eficiencia. Asumiendo que este problema se ha resuelto y teniendo a las mismas tres empresas del ejemplo anterior, ahora que hay una empresa en otro país o en otra región que es técnicamente comparable con esas tres empresas en términos de la actividad productiva y los métodos de producción que utiliza, por ejemplo, plantas eólicas no se podrían comparar con plantas hidroeléctricas o fotovoltaicas en cuanto a la vida útil de los activos, al menos que se utilice alguna herramienta de ingeniería eléctrica financiera para realizar esas comparaciones.

Resolviendo el caso de la comparabilidad, para esta empresa, su benchmark o comparación serían los costos de las tres empresas indicadas. El costo promedio ponderado por unidad de esas empresas es de 12,30 colones.

Si ese es el método para utilizar, esta sería la tarifa media que debería dictarse para esta otra empresa, o bien,

puede ser una tarifa máxima para estas u otras empresas, siendo el motivo para la eficiencia, el que las empresas puedan ofrecer el servicio público a una tarifa menor a ese precio máximo.

Tarifas máximas, techos o topes

En servicios regulados en que es factible promover la competencia entre las empresas o bien, cuando se desea mejorar la eficiencia operativa de estas, se establecen esos techos a las tarifas. Pueden disminuir según lo determine cada operador, pero no aumentar por encima del tope establecido. Es un diseño que promueve la desregulación en precios en los servicios públicos, no así la regulación que deba existir, pues siempre deberá estarse monitoreando la actividad económica.

Los precios de costo marginal de largo plazo pueden usarse como referencia de topes o bien, tasas de productividad e inflación. Sucintamente en el caso anterior del benchmark se estableció una manera en que se pueden fijar estos precios topes o precios máximos. Es decir, a través de comparación entre las empresas. Bajo el supuesto establecido de que los costos de estas tres empresas (excluyendo la cuarta de la otra región) son de eficiencia, se obtiene que, bajo el cálculo de los costos promedios ponderados de las tres, el precio tope o tarifa sería de 12,30 colones por unidad.

Siendo de esta manera, está la disyuntiva de si esa tarifa permite el equilibrio financiero de las empresas, pues evidentemente, la empresa dos y tres tienen costos medios mayores a la tarifa tope.

Otra manera de establecer ese precio tope pero que no incentivaría bajar los costos dado que se establecieron derechos monopólicos geográficos, es tomar en cuenta el mayor de los costos medios como tarifa tope (en este caso hipotético de 100 colones por unidad). De esta manera, no habría ningún problema financiero para ninguna empresa. Y a esta regla se le sumaría una disminución gradual de ese precio tope con el fin de acercarlo a la empresa con menores costos medios.

En primera instancia la propuesta resulta agradable a las empresas, pero qué pasa con el consumidor. Los que pertenecen a las regiones geográficas en donde opera la empresa uno y la empresa dos, estarían pagando una extra-rentas o utilidades a las empresas, por cuanto, están pagando más allá de los costos medios. Y ya se había asumido que esos costos medios involucraban una rentabilidad normal y que se producía con eficiencia operativa.

He aquí un dilema para el regulador. El otro punto es que se permita la entrada de las empresas a los mercados monopólicos geográficos de las otras empresas, es decir, que haya un nivel de competencia en todo el mercado regulado, a través de esos precios tope. Puede que existan usuarios que no tengan la posibilidad de elección de escoger la empresa oferente del servicio o bien, que las empresas existentes no estén en capacidad de asumir la demanda que existen en los demás mercados regionales.

Otra forma de establecer los precios topes es utilizar razones de precios y productividad en las empresas con el fin de limitar el crecimiento de la tarifa. Si el costo medio, en el ejemplo utilizado, es de 10, 50 y 100 respectivamente para la empresa uno, dos y tres. En el caso en que cada una tenga su derecho monopólico geográfico garantizado, se pueden poner límites al crecimiento de los precios a través de topes.

Para ilustrar de manera sencilla este concepto, se puede limitar el crecimiento del costo medio a la tasa de crecimiento de algún índice, como el índice de precios al consumidor, o bien, limitar el crecimiento en cada rubor de costos a índices especializados de la industria (precios de insumos productivos, precios de salarios mínimos, precios de servicios) a. En el caso sencillo, si la inflación va a crecer un 2% en el año siguiente, el tope de crecimiento de los costos medios sería esa tasa, con lo cual los precios para el año siguiente serían de 10,2, 51 y 102 colones por unidad para las empresas correspondientes.

El método de los precios tope puede extenderse para incluir otros parámetros, como, por ejemplo, el crecimiento en la productividad de las empresas. Aunque en el ejemplo estas tres empresas producen eficientemente, los cambios tecnológicos y la innovación, pueden inducir a disminuciones de los costos. Las disminuciones de los costos pueden ser incluidas como incentivos de disminuciones de precios en las empresas (topes inversos). Si están produciendo con eficiencia y se paga la rentabilidad, cada disminución de costos por productividad debe ser trasladada en una disminución de la tarifa al usuario.

El caso de los topes puede utilizarse como incentivo o penalidad para las empresas ineficientes. Con el objetivo de lograr la eficiencia, diseño un mecanismo de tarifas topes relacionada con metas de incentivos por mejoras en la productividad de los prestadores de los servicios públicos.

Tarifas basas en costos completamente distribuidos

El objetivo de este diseño tarifario es promover eficiencia en los costos de las empresas, otorgando incentivos a la entrada de competidores en servicios públicos, por ejemplo, en cable, telefonía móvil, internet. El proceso consiste en calcular un costo medio de producir cada bien en función del costo medio común de las empresas prestadoras y el costo marginal de producción de la propia empresa. Lo anterior porque se asume que hay empresas multiproducto, es decir, ofrecen bienes similares, como en telecomunicaciones² y hay costos compartidos en la producción de cada bien, sea porque existen economías de ámbito (se comparte know how, logística, empresarialidad, por mencionar algunos elementos).

El operador del servicio público multiproducto maximiza sus ingresos, asumiendo segmentos de costos comunes compartidos también con otras empresas, como por ejemplo, los costos de las plantas eléctricas, líneas de transmisión, centrales telefónicas, ductos, posterías en telecomunicaciones, entre otros, asignados mediante algún método interno de asignación de costos. Siendo el caso de telecomunicaciones el que muestra el uso de este método de fijación tarifaria, para entender la lógica del método, se va a suponer que existe una empresa (incumbente porque ya existe en la actividad) que provee 2 millones de llamadas de larga distancia. Una nueva empresa entrante al mercado podría abastecer 1 millones de llamadas.

Se asume ahora que la empresa incumbente es multiproducto y que provee el servicio de 3 millones de llamadas locales, además de que sus costos marginales son de 4 colones y tiene un costo fijo de mantenimiento de la red de 1,5 millones de colones. Como monopolio a la empresa se le ha establecido una tarifa de larga distancia de 5 colones (el minuto). La nueva empresa entrante en el mercado o actividad se responsabiliza de revelar que sus costos marginales son de 3 colones la llamada.

Sin entrar en el detalle de las fórmulas utilizadas en este método, las cuales son variadas y complejas desde el punto de vista de asignación de los costos, el procedimiento para establecer los costos totalmente distribuidos (llamémoslo F) serían que la empresa entrante le pague a la empresa existente (que tiene derechos establecidos) el costo marginal en que incurre como incumbente más los costos de su participación por el uso de la red. Esto es:

² Para una exposición sobre el diseño de precios en telecomunicaciones, puede consultarse los trabajos del profesor Hausmann, Jerry (1997, 2000).

$F = 4 \text{ más } 1.500.000 \text{ dividido entre } (2 \text{ millones} + 3 \text{ millones} + 1 \text{ millones}) = 4,25 \text{ colones.}$

Con este esquema la empresa existente sirve los 2 millones de llamadas de larga distancia más los 3 millones de llamadas locales. La empresa entrante provee 1 millón de llamadas de larga distancia (terminadas en la red local del incumbente).

Si esta es la regla de regulación de distribución de costos en el servicio regulado, puede notarse que la empresa existente no tiene incentivos para reducir los costos. Por otra parte, siendo un prestador nuevo del servicio como empresa entrante, le indicaría al regulador, en el afán de competencia y mejores precios para el usuario, y además, por qué debería un entrante pagar el costo marginal del productor existente de 4 colones, en lugar de los 3 colones en que está incurriendo.

Un conocedor regulador podría mejorar el diseño de fijación tarifaria en procura de la eficiencia y de menores tarifas a los consumidores, asumiendo que el bien satisface las normas de calidad. Este es un caso de la fijación de precios según su componente eficiente que pretende que el entrante pague por la pérdida marginal de la empresa existente al perder una llamada que ahorraría la empresa entrante.

En este caso sencillo sería un $F = 5 - 4 = 1$. El beneficio de la empresa entrante sería de $5 - 3 - F$ que es igual a $5 - 3 - 1 = 1 > 0$, que es superior a cero. Con ello, permitiendo la entrada de empresas a ofrecer el servicio regulado, se incentivaría que ingrese aquellas que tengan los costos marginales menores a la empresa existente.

Tarifas en horas pico

Es natural pensar de si en el mercado eléctrico o en el de taxis en competencia o en situaciones de mercado en donde hay restricciones a la capacidad por el exceso de demanda en periodo horarios, se establecen las tarifas diferenciadas por este hecho. Para estos efectos se requiere obtener mediciones del consumo o cantidad demanda del servicio público en términos horarios durante un día, por ejemplo. Adicionalmente se requiere conocer los costos marginales o costos fijos y variables de las plantas eléctricas en los mismos periodos horarios. Minuto a minuto pueden conocer cómo está ingresando agua en la planta, en el caso de las hidroeléctricas, para establecer la producción en cada minuto.

Para casos en que hay poca demanda de electricidad, la empresa puede dejar de utilizar varias turbinas, pero

en el caso en que haya esos picos de elevada demanda de electricidad, deberá utilizar todas las turbinas y otras plantas de producción (digamos de combustibles) que sean más costosas que las plantas hidroeléctricas, por producción por minuto.

He aquí entonces, el concepto. Para un esquema horario, en que existen dos tipos de abastecer la demanda, una con la capacidad ociosa de la planta y otra en que se necesitan plantas adicionales. En el caso hidroeléctrico, el insumo agua va a depender de la estacionalidad climática, de las represas existentes, como es bien conocido. También la empresa que no abastece puede importar la electricidad. Este mecanismo puede darse en mercados regulados, mercados en competencia y hasta en mercados en donde existan contratos bilaterales de largo plazo entre oferentes y demandantes.

Cómo establecer los segmentos horarios es un ejercicio que está en función de la exactitud de la información de la demanda de los usuarios, de su elasticidad. Quizás puedan cierto tipo de usuarios cambiar sus hábitos de consumo, de manera que la curva de carga sea más uniforme durante el día, o quizás no. La regla tarifaria entonces puede tener ese objetivo, de inducir al cambio en la racionalización de consumo o bien, de tasar el precio que es el verdadero costo marginal por el uso del servicio público, en determinado momento en el día.

Ese es el concepto subyacente con las tarifas en horas pico. Siguiendo el principio del costo marginal de corto plazo, la tarifa estaría en función de esos costos marginales que utilizan más insumos (turbinas) en un determinado momento. No debe dejarse de lado la consideración que se indicó en la sección de costos eficientes o no, en términos de que la existencia de costos fijos en plantas eléctricas puede hacer que los precios marginales no puedan ser imputados de manera exacta.

Mecanismos y derechos sobre entrada y salida de empresas

El tema del número de participantes oferentes en un mercado en competencia ha sido discutido desde los años sesenta del siglo pasado, el cual no es objeto de este artículo. Sin embargo, vale mencionar que hay situaciones del mismo mercado en que un entrante más puede reducir el bienestar general, o en que la existencia de dos oferentes puede ser garantía de competencia en el mercado.

Si se piensa en una carretera, en una ciudad, comunidad, en un segmento geográfico de localización espacial,

lo lógico sería preguntarse cuánto es el número de estaciones de servicios de combustibles que deban existir, dada la demanda. O bien, del número de panaderías, pulperías, barberías en un círculo geográfico. Alguien puede indicar, que existan las suficientes y que haya entrada porque eso permite la competencia y la libertad de elegir para el consumidor. Empíricamente en economía de la organización industrial se ha dado el caso de que nuevos entrantes podría hacer que se desmejore la situación de eficiencia y bienestar (Bresnahan T., 1989a; 1989b; Bresnahan T. y C. Reiss, 1990, 1991).

La regulación de la entrada y salida de empresas da al traste con los mercados contestables (Baumol W., Panzar J.C y Willig R., 1982; Martin S., 1993) para dar cabida a determinar un número de participantes en el mercado los cuales obtienen tarifas que le permiten entrar o salir, o bien, derechos de propiedad en términos de patentes, derechos de investigación y desarrollo, royalties, licencias, estándares de desempeño, subastas de concesiones monopólicas. El establecimiento de estos derechos de propiedad o de explotación de un servicio público determina un contrato de equilibrio económico y financiero de revisión para ambas partes. La manera en que se determine las condiciones de indemnizaciones, soluciones de eventos de fuerza mayor, restablecimiento de desequilibrios financieros, será el elemento para el estado de garantizar un buen diseño en representación del usuario del servicio.

En el caso de empresas con economías de escala en relación con la demanda del servicio público, la libre entrada puede estar imposibilitada por ese nivel de inversiones, al menos que haya cambio tecnológico y es en este punto en donde los derechos regulatorios de propiedad de explotación del incumbente deben ser contractualmente flexibles. Casos pueden darse en que, en dichos contratos, la tarifa se establezca en un nivel superior al costo marginal, deteniendo la entrada de oferentes, o bien, se fija un precio por debajo del costo marginal, pero con subsidios a la empresa y con ello, se mantiene en la actividad del servicio público, no dejando que salga de la actividad. Para el Estado o el regulador el dilema consiste en el reparto de los derechos, en determinar cuáles actividades reguladas son candidatas para establecer un número fijo de operadores y cuál es el nivel de tarifas que

estos deban tener, en situaciones de dinámica de cambio en la demanda y en la tecnología.

Tarifas de incentivos por información asimétrica

Los autores Laffont J.J y Jean Tirole (1994) publicaron un texto que resumía el trabajo realizado por años en materia del diseño regulatorio cuando hay información privilegiada en las empresas, cuando la información no es directamente observable por el regulador y en general, por el riesgo moral de efectuar ese trinquete en el juego regulatorio informativo³.

Sin entrar en explicar la variedad de modelos de regulación propuestos para solucionar una gama de esos elementos del juego de la información entre el regulador y el operador. Uno de los primeros elementos es que la empresa regulada que tiene información privilegiada y contratos de explotación de derechos monopólicos sobre servicios públicos va a tener pocos incentivos en disminuir sus costos, dado que consecuentemente el regulador le reduciría la tarifa. Por ello el problema para el regulador es la revelación de los costos, con el fin de analizar si son los verdaderos y si son los costos mínimos de producción. Sin embargo, en esta revelación puede que haya un trinquete porque el regulador es "lento" en determinar si esos costos son los mínimos, con lo cual la tarifa existente podría estar generando unas extra-rentas a los operadores.

Para solucionar este problema, el regulador diseña y ofrece contratos regulatorios para aquellos operadores que revelen la información de manera precisa, correcta, verificable y fiscalizable técnica, económica y financiera. Siendo así, el contrato regulatorio se convierte en un diseño de incentivos sean con tarifas fijas por períodos y con revisiones o renegociaciones de esos contratos. Inclusive con los elementos de estructuraciones financieras de largo plazo, los contratos regulatorios se diseñan para recuperar los costos de inversión en el tiempo (tarifas intergeneracionales) junto a los elementos volátiles de corto plazo que ocurren en el ambiente económico. Inclusive en el mejor diseño de contratos, se establecen los protocolos para la adopción de nuevas tecnologías. Nótese que en el diseño de estos contratos siempre va a

³ En economía se utilizan modelos de lo que se conoce como teoría de juegos para encontrar soluciones a las estrategias no cooperativas y cooperativas de los agentes económicos. Estas soluciones se conocen como equilibrios de Nash y se dan en situaciones de información completa e incompleta junto a eventos estáticos y dinámicos. El uso de estos instrumentos por parte de autores en regulación económica como J.J. Laffont y Jean Tirole, entre otros, da cabida a teorías de incentivos en regulación, esperando con ello que el comportamiento de las estrategias entre las empresas y el deseo del regulador de maximizar un bienestar social sean compatibles. Un tratado del tema puede observarse en Fudenberg D. and Tirole J. (1991).

existir la renegociación de los mismos, con el fin de los mismos no se conviertan en una regulación a la entrada y salida de empresas.

BREVES CONCEPTOS SOBRE LA TASA DE RENTABILIDAD EN LAS METODOLOGÍAS TARIFARIAS

En el campo de las empresas (privadas)⁴ se reconoce un margen de riesgo país en su tasa de rentabilidad mientras que en las puedan existir otras empresas de origen de capital estatal sin fines de lucro en la cual no se les reconoce explícitamente el margen del riesgo país, aunque sí de manera implícita cuando realizan un endeudamiento y en la tasa a la que le cobran el préstamo, se incluyen elementos del riesgo país. A la pregunta inicial de cuál es la tasa de retorno de una inversión (planeada o realizada) con riesgo e incertidumbre que el regulador deba reconocer a un operador de un servicio público, fue una discusión inicial en los casos en sentencias de la Corte de los Estados Unidos en el siglo pasado, en el sentido de que la empresa debe obtener los ingresos suficientes (principio de servicio al costo) para cubrir los costos operativos y de capital (rentabilidad). A partir de estos elementos del siglo diecinueve es que se establecieron algunas técnicas para reconocer esta rentabilidad.

En el caso de Costa Rica, la Ley 7593 establece que deba reconocerse los métodos específicos de financiamiento, sean dentro o fuera de balance, y los tipos de contratos de relaciones público privada, con lo cual, el tema no es el reconocimiento per se, sino el diseño ex ante de esas relaciones contractuales y el tipo de estructuración financiera subyacente. La fiscalización es un tema de Ley que siempre debe darse continuamente.

De acuerdo con este articulado, los tipos de financiamientos (para inversiones de servicios públicos) que podría permitir el regulador, entre otros, son: i) asignación presupuestaria previa y la obra se paga conforme va avanzando.; ii) concesiones a riesgo y el concesionario recibe pagos de los usuarios; iii) contratos de obra con pago aplazado caracterizados por introducir compromisos futuros; iv) aplazamientos pactados de estados de pago a otros

ejercicios presupuestarios (desplazamiento de los recursos de pago) con pago total del precio al final de la obra; v) fondos especiales para el financiamiento de la infraestructura al margen del presupuesto; vi) creación de entidades públicas instrumentales no incluidas en el presupuesto público o de empresas públicas (tipos de estructuración financiera con intermediarios financieros); vii) sociedades mixtas; viii) deuda; ix) títulos y bonos: garantizada con ingresos normales del presupuesto (tributarios) o con ingresos derivados de la explotación de la obra pública; x) “project finance” o sistema de financiamiento privado con cargo a los flujos del proyecto. (prenda del proyecto, de las acciones o participaciones, cesión de los derechos de cobro. Tipos: ECAs, Sindicados, Titularizaciones); xi) leasing para construcción y su financiamiento a través de arrendamiento financiero con opción de compra, en donde se recupera el costo por el pago de los usuarios y por cánones de la administración; xii) concesiones con contribuciones públicas: administración adjudica y contribuye a asegurar la gestión con subvenciones, préstamos o con la ejecución; xiii) peaje sombra (shadow toll) para evitar el pago de los usuarios, es decir, una subvención relacionada con el grado de utilización de la infraestructura con las mismas características que en el project finance pero con financiamiento público.

Si la regulación utiliza el valor intergeneracional neto de un flujo de fondos, será la tasa estocástica de descuento intertemporal la que indique esta rentabilidad intergeneracional, pero en proyectos de corto plazo, el mecanismo utilizado es el costo promedio ponderado del capital, con las respectivas tasas específicas de costo de oportunidad por el capital propio y la del endeudamiento. Mecanismos más simples son el reconocimiento de una tasa específica, como, por ejemplo, la tasa (pasiva y activa) asociada a la actividad, o bien, una tasa general de la economía.

Sea una tasa fija, una tasa variable, una tasa del WACC (Costo de Capital Promedio Ponderado), una tasa de APM (“modelo de precios de arbitraje”⁵), un factor estocástico de descuento intergeneracional, una tasa interna de retorno de un flujo de fondos, debe ser el principio de revelación (de los contratos) que es el equivalente a que el regulador requiera que la empresa provea un informe

⁴ De los elementos de la teoría y práctica de las finanzas corporativas, el objetivo de la firma es maximizar los beneficios o minimizar las pérdidas o el riesgo e incertidumbre, dadas las restricciones. Se busca un valor de la empresa, dividendos o rentabilidad tal que no induzca al capital (o a los accionistas) a irse de la actividad, se recuperen los costos incurridos y se cubra el riesgo propio de prestar el servicio. Es decir, es la “beta” de una cartera diversificada de instrumentos financieros que minimice el riesgo para el inversionista.

⁵ El método del APM se parece al del WACC en el sentido de que los inversionistas obtienen un rédito por el riesgo que no se puede diversificar. En el método del WACC se denomina “beta”, mientras que en denominado método de APM contiene variables determinadas por los rendimientos históricos.

de su nivel de costos e inversiones de largo plazo, con el fin de establecer la tasa de rentabilidad para el operador, pudiendo hacerse calcularse con los elementos de corto plazo y de largo plazo de la planeación financiera de la empresa.

La empresa deberá carecer de todo incentivo para informar incorrectamente sobre su nivel de costos (hay castigo) y serán los planes de inversión futura para la prestación óptima del servicio público (como el diseño de la metodología RIIO -rentabilidad e incentivos- de Inglaterra), el que determina la tasa correcta en cada caso específico de la industria o de la empresa.

A manera de ejemplo, en un proyecto de inversión (con riesgo e incertidumbre), el método de valuación puede ser el del valor presente ajustado (APV)⁶, de utilidad para el regulador si el nivel de deuda es conocido a lo largo de la vida del proyecto. APV se usa a menudo en situaciones especiales: créditos subsidiados, adquisiciones empresariales apalancadas, leasing. Otro método puede ser el del flujo de caja para el capital (FTE), en donde los flujos de caja para los tenedores del capital, después de intereses, se descuentan a la tasa de rentabilidad exigidos por éstos (de costo de oportunidad o de opción real). A la inversión inicial se le descuenta su porción financiada con deuda. Sólo se contabiliza la parte de la inversión inicial financiada por los tenedores del capital. Para el regulador, el FTE es adecuado si la razón de la deuda al valor de la empresa fijada como objetivo se aplica al proyecto bajo consideración.

En el caso del WACC se supone que los proyectos de las empresas apalancadas son simultáneamente financiados tanto con deuda como con capital accionario. El costo del capital es un promedio ponderado del costo de la deuda y del costo de capital accionario. La tasa puede ser un valor económico agregado, o una de opción real o de portafolio réplica, o de costo de oportunidad.

Nótese que siempre, desde el punto de vista de diseño ex ante y de fiscalización, debe contarse con una matriz de riesgos comerciales y no comerciales, que indiquen simulaciones numéricas de los impactos de estos efectos en los proyectos y por ende, en las tarifas de los servicios públicos.

Cómo asignar esta tasa de rentabilidad competitiva es un tema que depende de la actividad específica, por asuntos de inversiones, por el tamaño de las empresas y la demanda y por asuntos de política sectorial, sea por tratamiento de planes de negocios en el futuro o por incentivos a las empresas. Para sustituir la flota de autobuses de combustible hacia autobuses eléctricos, sin que medie subsidio en la inversión, el mecanismo de aseguramiento de dicho reemplazo no solo es el mismo reconocimiento de costo de la inversión y la depreciación, sino la generación de un flujo de fondos o rentabilidad que permita esa sustitución sin que el mecanismo de deuda sea una carga excesivamente onerosa para el usuario.

Sistemas distintos de regulación pueden que tengan efectos opuestos sobre los incentivos. Por ejemplo, en la tasa de retorno (“cost-plus”), no hay un sesgo a la “sobre o subprovisión” de calidad. Esta está en función del capital, si la empresa puede aumentar la calidad con mayor uso de capital, lo hará. En la del precio máximo (“price-cap”), al quedar fijado el precio por un tiempo, la empresa prestadora tiene incentivos para reducir costos hasta la próxima revisión tarifaria e inclusive puede bajar la calidad. Lo anterior se debe solucionar en el contrato regulatorio. Si se está en un caso intergeneracional, la tasa de preferencia social debe reflejar las preferencias de los beneficios presentes respecto a los futuros e indica que las preferencias de los individuos son las que deben contar en determinar las preferencias sociales.

De esta manera, la estructuración financiera y el reconocimiento de la rentabilidad tendrán su efecto tarifario en la proporción de la inversión directamente pagada por los usuarios. El efecto en el tiempo en el bienestar social de la economía en general dependerá de la elasticidad ingreso (se afecta por el aumento en el cargo de la infraestructura) y de la elasticidad precio (tarifa) que tengan los consumidores. Es el valor agregado de la infraestructura en el servicio público. Esto implica un “trade off” intergeneracional: cuánto del costo de las inversiones actuales se trasladan a las generaciones futuras.

Nótese como conclusión que no se ha indicado que deba existir un método igual de reconocimiento de la rentabilidad para todos y cada uno de los servicios públicos, pero sí el establecer los mecanismos estándar de

⁶ APV = NPV + NPVF; NPV: valor presente neto del proyecto de una empresa no apalancada. NPVF es el valor presente neto de los efectos colaterales del financiamiento: subsidio fiscal de la deuda, costo de la emisión de deuda corporativa, costo de reorganización financiera, créditos subsidiados (esto es, la tasa de interés cobrada es inferior a la tasa de mercado). El NPV del proyecto viene dado por el flujo de caja del proyecto en la fecha t para los tenedores del capital de una empresa no apalancada, con un costo de capital del proyecto en una empresa no apalancada.

cómo reconocer esta rentabilidad en función de los costos, los planes de inversión futuras y de los incentivos de invertir en la actividad (“reglas comunes”, *common rules for equal opportunities*). Al igual que la ley general de los grandes números de la estadística no se aplica en varios casos, dada la existencia de procesos funcionales estocásticos convergentes en distribuciones sólo para períodos cortos de tiempo, no puede generalizarse la uniformidad de tasas de rentas comunes para todos los sectores regulados.

CUANDO ES FACTIBLE LA COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El tema amerita el desarrollo de ensayos de discusión pragmática y empírica en función del objetivo del bienestar económico y social, elementos que pueden enmarcarse en la rama de la economía del bienestar. A manera de ejemplo en bienes y servicios regulados y en competencia, cuando la competencia es factible y posible, esta debe monitorearse en el mercado y las reglas de conducta se establecen a través de las leyes de promoción de competencia (refiérase a Mattoo A., 2001, Phils L., 1995).

Otro caso puede darse cuando es deseable la competencia, pero no es factible por el tipo de mercados o actividad. Estos son casos en donde entrar al mercado (satélites, telefonía, redes mundiales de internet, transnacionales en fármacos y productos relacionados de salud, mercados de carteles en petróleo) es difícil dados los recursos que se ocuparían para iniciar la empresa y aún más, para comercializar el bien o servicio.

Por otra parte, aunque se piense lo contrario, pueden existir momentos en sí sea deseable la competencia pero que existen circunstancias en las cuales la competencia es difícil. Un ejemplo que no pareciera tan simple es el caso del exceso de entrada de oferentes en un mercado. La calidad puede verse disminuida y hay una entrada y salida de empresas en todo momento, dado que los niveles esperados de rentabilidad no son los suficientes, dada la demanda. Puede pensarse que si existen los oferentes es porque racionalmente hay rentabilidad, sin embargo, son procesos tan volátiles que no se mantienen en el largo plazo. Siempre es deseable la competencia, pero puede requerirse regulaciones de calidad y de localización espacial. Estos elementos se indican en el Cuadro 1.

CUADRO 1. DESEABILIDAD Y FACTIBILIDAD DE PROMOVER LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN DESEABLE LA COMPETENCIA

	Siempre deseable	Deseable, pero con dificultades
Factible la competencia	Sí Promover competencia sana que evite el ejercicio del poder monopólico. Regulación de la conducta se da por el lado de las leyes de promoción de la competencia.	Únicamente en casos de exceso de entrada de oferentes en relación con la demanda, formales e informales, en que no dé cabida para obtener una rentabilidad para el negocio (casos de vendedores de carros, farmacias al por menor, taxis, gasolineras, restaurantes, barberías, entre otras). Creación y destrucción de empresas en todo momento.
	No Barreras a la entrada dadas por costos hundidos, inversiones para realizar innovaciones e investigación y desarrollo, derechos por patentes, licencias, royalties, derechos monopólicos de concesiones. Necesidad de regular mediante mecanismos que aseguren aseguiridad al bien o servicio.	Segmentos de monopolios en economías de redes como acueductos, alcantarillados, líneas de transmisión de alta tensión. En casos como ferrocarriles. Una proporción alta de sus costos son de infraestructura, mantenimiento y operación, economías de escala, dada la tecnología existente. Derechos monopólicos contractuales. Necesidad de regular.

Fuente: Elaboración propia, 2021.

El caso final en que es deseable la competencia pero es difícil se da cuando existen los monopolios por derechos de explotación o bien porque la actividad o el mercado no es lo suficientemente amplio para que existan numerosas empresas en redes, por ejemplo, las de transmisión de alta tensión, líneas de ferrocarriles compitiendo en mismos horarios y circunstancias, no por elementos de diferenciación del servicio (línea directa versus línea con parada), o bien, redes de acueductos en competencia en un mismo mercado relevante.

En términos de los servicios públicos, la competencia entre empresas cuando sea factible puede inducirse inicialmente con precios máximos y en el caso en que se desregulen los precios, es el monitoreo de la conducta y las reglas de calidad las que determinan el nivel de regulación.

BIBLIOGRAFÍA

- Amstrong, M.; Cowan, S. y Vickers, J. (1994). *Regulatory Reform – Economic Analysis and British Experience*. The MIT Press.
- Averch, H. y Johnson, L.L. (1962). Comportamiento de la firma bajo restricciones reglamentarias. *American Economic Review*, 52 (5): 1052-1069.
- Baumol, W.; Panzar, J.C. y Willig, R.D. (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York
- Bolton, P.; Brodley, P. y Riordan, M. (1999). *Predatory Pricing: Strategic Theory and Legal Policy*. [Discussion Paper]. Tilburg University
- Braeutigam R. (1989). Optimal Policies for Natural Monopolies. En *Handbook of Industrial Organization* (Vol 1., Cap 23). Por R. Schmalensee y R. Willig (eds.). North Holland.
- Bresnahan, T. (1989a). Do Entry Conditions Vary Across Markets? *Brookings Papers on Economic Activity*, 3. pp. 833-882
- Bresnahan, T. (1989b). Empirical Studies of Industries with Market Power. En *Handbook of Industrial Organization*. Por Schmalensee R y R. Willig (eds.). North-Holland Publishers.
- Bresnahan, T. y Reiss, C. (1991). Entry and Competition in Concentrated Markets. *Journal of Political Economy*, 99, pp. 977-1009
- Bresnahan, T. y Reiss, C. (1990). Entry in Monopoly Markets. *Review of Economic Studies*, 157, pp. 531-553
- Encacoua, D y Jacquemin, A. (1980). Degree of Monopoly, Indices of Concentration and the Threat of Entry. *International Economic Review*, 21: 87-105.
- Fehr N-H. Von der y Harbord, D. (1992a). *Spot Market Competition in the UK Electricity Industry*. [Memorandum No. 9/92]. University of Oslo, Department of Economics
- Fehr N-H Von der y Harbord, D. (1992b). *Long Term Contracts and Imperfectly Competitive Spot Markets: A Study of the UK Electricity Industry*. [Memorandum No. 14/92]. University of Oslo, Department of Economics
- Fehr N-H Von der y Harbord, D. (1997). *Capacity Investment and Competition in Decentralised Electricity Markets*. [Memorandum No. 27/97]. University of Oslo, Department of Economics
- Fehr N-H Von der y Harbord, D. (1998). Competition in Electricity Spot Markets: Economic Theory and International Experience. [Memorandum No. 5/98]. University of Oslo, Department of Economics
- Fudenberg, D. y Tirole, J. (1991). *Game Theory*. (5 ed.). The MIT Press.
- Hausman, J. (1997). Valuing the effect of regulation on new services in Telecommunications. En *Handbook of Telecommunications Economics*.
- Hausman, J. (2000). Mobile Telephone. En *Handbook of Telecommunications Economics*.
- Hausman, J. (2000). Regulated costs and prices in telecommunications. En *Handbook of Telecommunications Economics*
- Joskow, P. (ed.). (2000). *Economic Regulation, Critical Ideas in Economics*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Joskow, P. (2005). Regulation and deregulation after 25 years: Lessons learned for research in industrial organization. *Review of Industrial Organization*, 26, 169-93.
- Laffont, J.J. y Tirole, J. (1994). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. (2da ed.). MIT-Press.
- Laffont, J.J. y Tirole, J. (2000). *Competition in Telecommunications*. MIT-Press
- Martin, S.(2000). “The Theory of Contestable Markets”. FEE/F&0, University of Amsterdam. The Netherlands, July.
- Martin, Stephen. (1993). *Advanced Industrial Economics*, Oxford, Basil Blackwell.
- Mattoo A. (2001). Can no competition policy be better than some competition policy? *International Journal of Industrial Organization*, 19, 55-77
- Meléndez Howell, D.; Yong Chacón, M. y Angulo Aguilar, J.E. (2021). *Efectos y defectos de la regulación de los servicios públicos en Costa Rica: Nuevos desafíos ante nuevos paradigmas*. Editorial ULEAD.
- O’Hara, M. (1995). *Market microstructure theory*. Basil Blackwell.
- Philps, L. (1995). *Competition Policy: A Game-Theoretic Perspective*. Cambridge University Press.

- Stigler, G. (1998). The Theory of Economic Regulation. En *Bell Journal of Economics and Management Science* (2da ed.). Por G. Stigler (Ed).
- Stiglitz, J. (2000). *Economics of the Public Sector*. W.W. Norton & Company.
- Tirole J. (1988). *The Theory of Industrial Organization*. MIT Press.
- Train, K. (1991). *Optimal Regulation*. The MIT Press.
- Viscusi, W. y Kip, J.V. y Harrington, J. (2000). *Economics of Regulation and Antitrust*. MIT Press.





EL ANÁLISIS PEST Y SU INTEGRACIÓN CON LAS 5'F DE PORTER COMO HERRAMIENTA ESTRATÉGICA

Carlos A. Segura-Villarreal

RESUMEN

Para el desarrollo y planificación de una estrategia efectiva, eficaz y capaz de arrojar los resultados deseados, es indispensable que todas las partes que interactúan con la estructuración del proceso estratégico estén conscientes de la importancia de las herramientas disponibles o que pueden ser diseñadas para llegar a alcanzar una planeación estratégica efectiva.

Con esta investigación no experimental de tipo descriptiva con enfoque cualitativo y diseño transversal, se da respuesta a la pregunta que busca describir ¿de qué manera el análisis PEST y las 5F de Porter pueden integrarse para generar una nueva herramienta estratégica? Para ello, primero se analizan el análisis PEST y las 5F de Porter. Como segundo punto, a partir de este análisis previo se presentan herramientas que pueden facilitar el desarrollo de dichos análisis y, en tercer lugar, se expone la manera en que el análisis PEST y las 5F de Porter se integran para generar una nueva herramienta estratégica.

Al terminar de leer este artículo, el lector podrá comprender de mejor manera como el análisis PEST y las 5F de Porter pueden integrarse para generar una nueva herramienta estratégica. También podrá contar con nuevas herramientas que le facilitaran su planeación estratégica y desarrollo del análisis FODA+1.

Palabras clave: innovación; FODA+1; planeación; estrategia; control estratégico.

Abstract: Developing and planning an effective and efficient strategy capable of producing the desired results requires that the parties involved in the strategic process acknowledge the importance of the tools at their disposal, or that they design tools to obtain an effective planned strategy.

This non-experimental and descriptive research, under a qualitative focus and transversal design, seeks to answer the following question: How does the PEST analysis and the 5F's from Porter can integrate to generate a new strategic tool? To answer the question; first, the PEST analysis and the 5F's from Porter are assessed. Then, based on the previous assessment, the tools that can facilitate the development of the analysis are presented. Lastly, the way in which the PEST analysis and Porter's 5F's are integrated to generate a new strategic tool is presented.

Upon finishing this article, the reader will be able to have a better comprehension on how the PEST analysis and the 5F's from Porter can integrate to generate a new strategic tool. Additionally, the reader will count with new tools that will facilitate strategic planning and the development of the FODA+1 analysis.

Keywords: innovation; SWOT + 1; planning; strategy; strategic control.

Carlos A. Segura -Villarreal es Ingeniero Industrial. Magíster en Gerencia y Negociaciones Internacionales. Docente universitario en las carreras de Ingeniería Industrial y Administración de Negocios. Director y lector de tesis de posgrado. Presidente de la Asociación de Profesionales Hispanos en Japón (del año 2017 a mayo del año 2020). Actual Director de Negocios Internacionales en la empresa japonesa KUMIAY Internacional. Co. Ltd.

INTRODUCCIÓN

Es importante tener en consideración que “uno de los principales retos del campo de la estrategia ha sido el desarrollo de herramientas que permitan apoyar el proceso de toma de decisiones estratégicas” (Pulgarín y Rivera, 2012, p. 92).

Alineado con lo dicho anteriormente, Porter, (1996) indica también que:

La búsqueda de productividad, calidad y velocidad ha generado una cantidad extraordinaria de herramientas y técnicas de gestión: la gestión de calidad total, el benchmarking, la competitividad basada en el tiempo, la tercerización, la colaboración con socios, la reingeniería y la gestión del cambio. Aunque las mejoras operacionales resultantes a menudo han sido impresionantes, muchas empresas se han visto frustradas al no ser capaces de convertir dichas ventajas en una rentabilidad sustentable. Y poco a poco, de manera casi imperceptible, las herramientas de gestión han suplantado a la estrategia. (p. 101)

Para Segura (2020), el mensaje que transmite Porter en esta cita está muy relacionado con el desarrollo del “Plan Estratégico”. Muchos piensan que al desarrollar el Plan Estratégico ya están desarrollando la “estratégica pura” y esto no es así. El “Plan Estratégico”, que el mismo autor ha decidido llamar Plan de Gestión Operativa Eficaz (PGOE) con la intención de evitar la confusión anterior, es simplemente una herramienta más que ayuda a conocer e integrar más detalles de la compañía para así formular la estrategia de una manera más efectiva.

Otro factor importante es que muchos profesionales quieren que una sola herramienta les sea aplicable a múltiples problemas, sin realizar ningún ajuste a la misma, o peor aún, algunos consideran que, con el simple hecho de aplicar una herramienta, los resultados que esta arroja ya son el resultado final deseado y toman las decisiones finales con base a estos. En palabras de Mintzberg (1989) “nada me ha frustrado más de la dirección que lo que se ha llamado la –regla de la herramienta–, el uso de la técnica por sí misma (dele un martillo a un niño y en seguida todo necesita unos martillazos)” (p. 66).

Como prueba de lo anterior se tiene el análisis FODA, una herramienta muy poderosa y realmente simple (Ramírez, 2009), la cual se diría que es de fácil entendimiento y aplicación para cualquier estrategia, sin embargo, la experiencia empírica ha hecho

ver que la mayoría de empresas, sin importar tamaño, que usan esta matriz FODA y lo que plasman en ella lo dejan ahí, suponiendo que el simple hecho de “armar la matriz” y llenar los campos de la misma, ya les da los resultados finales (Segura, 2020). A como muchos deben de saber, la matriz FODA sirve para clasificar y organizar de mejor manera la información que ha sido investigada, con lo cual, a partir de acá, se pueda establecer objetivos y metas estratégicas que ayuden a la organización en sus resultados estratégicos. En otras palabras, “es un avance al planeamiento que realizan las empresas para lograr una mejor adaptación al ambiente. Este análisis, más cualitativo que cuantitativo, impulsa la generación de ideas con respecto al negocio de la empresa (Lazzari y Maesschalck, 2003, p. 71)”.

No se trata de aplicar herramientas porque gustan o porque son fáciles, se trata de aplicar herramientas efectivas que ayuden a alcanzar las metas deseadas. Al respecto, Pulgarín & Rivera (2012) comentan que si bien “las empresas entonces requieren herramientas de fácil apropiación y alto impacto” (p. 92), también, es importante que sean herramientas con buenas bases metodológicas, ayudando de esta forma en un proceso lo más flexible y controladamente posible.

De igual manera, es indispensable tener presente que “las técnicas que se usan actualmente para medir el desempeño del negocio constituyen, en el mejor de los casos, un arte impreciso” (Ansoff, 1957, p. 122). Por lo cual, como estrategia debe ser muy cuidadoso de las herramientas que utilizó, utiliza y utilizará. Es importante ser consciente de que los resultados sean comprobados.

Por otra parte, Segura (2021) expone el concepto de estrategia, indicando que esta, “es la acción de sorprender, confundir o engañar a nuestros competidores con ayuda de la información de la cual disponemos, esto, con la intención de alcanzar una meta (p. 19)”. De lo anterior, se ve lo indispensable y crítico que es el disponer de información oportuna y objetiva. Si las herramientas que se ponen en práctica para recopilar información no son efectivas u objetivas, el estratega no podrá establecer estrategias eficaces que le permitan alcanzar las metas propuestas dentro de la organización.

Ahora bien, en el entorno globalizado en el cual se desarrollan las actividades comerciales de la actualidad, es fundamentalmente necesario tener un conocimiento actualizado de los factores externos que pueden afectar las operaciones de la organización, también, el cómo el

ambiente competitivo dentro de la industria que pertenece la compañía puede verse afectado. Por lo anterior, es que en esta investigación se busca describir en todos sus componentes principales ¿de qué manera el análisis PEST y las 5F de Porter pueden integrarse para generar una nueva herramienta estratégica? Con lo cual, pueda ser posible tener una visión integrada de dos análisis que le ayudarán a entender los factores externos y rivalidad competitiva dentro de la industria que desarrolla las operaciones la organización.

Como se mencionó en el resumen, primero se analizarán el análisis PEST y las 5F de Porter, análisis que vienen a cubrir los elementos referentes a los factores externos y la rivalidad competitiva dentro de una industria específica. Conjuntamente, al realizar el análisis de dichos elementos, con la ayuda de la opinión de expertos en la materia, se procederá a presentar herramientas que pueden facilitar el desarrollo de dichos análisis y, por último, se expondrá la manera en que el análisis PEST y las 5F de Porter se integran para generar una nueva herramienta estratégica dando respuesta a la pregunta de investigación correspondiente a: ¿de qué manera el análisis PEST y las 5F de Porter pueden integrarse para generar una nueva herramienta estratégica?

Una vez que el lector termine de leer este artículo, podrá comprender de mejor manera como el análisis PEST y las 5F de Porter pueden integrarse para generar una nueva herramienta estratégica. También, podrá contar con nuevas herramientas que le facilitarán su planeación estratégica y desarrollo del análisis FODA+1 ya que como se verá más adelante, para la creación del FODA+1, es necesario tener previamente desarrollados los análisis de PEST y las 5F de Porter.

De igual manera, directa o indirectamente al finalizar de leer este artículo, el lector podrá hacerse una idea de que:

La información juega un papel importante en el proceso de innovación y mejoramiento; información que, o bien no está disponible para los competidores, o no es buscada por ellos. A veces proviene de inversiones simples en investigación y desarrollo o en investigación de mercado; más frecuentemente proviene del esfuerzo y la apertura y de mirar en el lugar correcto sin el estorbo de supuestos restrictivos o sabiduría convencional. (Porter, 2007, p. 5)

METODOLOGÍA

Para el caso específico de esta investigación no experimental de diseño transversal, Hernández *et al.* (2014), mencionan que los “diseños de investigación transeccional o transversal recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único” (p. 154) que, en este caso, hace referencia al de esta investigación.

De forma concreta, para este estudio, se aplica el enfoque cualitativo y de tipo descriptivo, por lo que se pretende describir, en todos sus componentes principales, la manera en que el análisis PEST y las 5F de Porter pueden integrarse para generar una nueva herramienta estratégica.

Dado a la naturaleza y enfoque del estudio, el proceso comienza con la revisión al azar y el respectivo análisis de la literatura referente al análisis PEST y las 5F de Porter. También, se toma como base principal lo expuesto por Segura (2020) en su libro: El proceso de un estrategia. Menos directivos y más estrategias.

Para el caso del diseño de las herramientas que se exponen, se procedió mediante un muestreo no probabilístico al azar, a realizar seis entrevistas para la toma de opinión a profesionales con amplia experiencia en el ámbito de la planeación estratégica. Para la elección de la muestra, los factores tomados en consideración fueron que, por un lado, los elementos muestreados contaran con conocimiento y experiencia en la temática de este artículo y, por el otro, que fueran cercanos y de fácil acceso para las entrevistas. La ubicación geográfica de los elementos muestreados abarca: Japón, Estados Unidos de América, España, México, Costa Rica y Uruguay.

Es a partir del análisis de esta literatura y de las entrevistas, que es posible desarrollar las herramientas que se exponen en el presente trabajo, así como dar respuesta a la pregunta de investigación: ¿De qué manera el análisis PEST y las 5F de Porter pueden integrarse para generar una nueva herramienta estratégica?

RESULTADOS

Análisis PEST

Martínez & Milla (2012), comentan que “la metodología empleada para revisar el entorno general es el análisis PEST, que consiste en examinar el impacto de

aquellos factores externos que están fuera del control de la empresa, pero que pueden afectar a su desarrollo futuro” (p. 34). Por otra parte, según Kenton (2020) “se cree que el análisis PEST se introdujo por primera vez bajo el nombre de ETPS por el profesor de Harvard Francis J. Aguilar”. De igual manera, fortaleciendo el comentario anterior, Harvard Business School (2013) comenta que “el libro de Aguilar de 1967, *Scanning the Business Environment*, examinó cómo las empresas adquieren y usan información sobre eventos y tendencias externas para ayudar en la planificación estratégica”. Por lo anterior, se puede decir que fue Francis Aguilar el primero que presentó los factores Económicos, Técnicos, Políticos y Sociales como las principales influencias en el entorno empresarial (Kenton, 2020).

Como ocurre con muchas metodologías, poco tiempo después las letras que forman este acrónimo (ETPS) se reorganizaron para crear uno más fácil de recordar, llegando así al PEST que se conoce hoy en día. Este análisis Político, Económico, Social y Tecnológico (PEST), es una herramienta sencilla que le permite a una organización poder analizar los principales factores externos que influyen en las operaciones que dicha organización desarrolla con la finalidad de poder llegar a ser más competitiva y así lograr diferenciarse y posicionarse en el mercado (Segura, 2020; Leyva *et al.*, 2018; Martínez & Milla, 2012).

Si bien es cierto, en la actualidad existen muchísimas versiones que derivan de este análisis PEST, por

ejemplo, el análisis “PESTLE, que incluye los aspectos adicionales de Legal y Ambiental” (Kenton, 2020), se debe tener en cuenta que LE, es por sus siglas en inglés (Legal y Environmental). Se dice que el “LE” fue introducido por Liam Fahey y V.K. Narayanan en su libro, “Análisis Macro-ambiental en Gestión Estratégica”, publicado en 1986.

Por otra parte, con relación a este artículo, únicamente será tomado como referencia el análisis PEST, ya que se considera que este análisis incluye o toma en consideración todos los elementos externos necesarios a tener en cuenta a la hora de desarrollar el análisis FODA + 1, el cual, a su vez, va a ayudar con la formulación de la estrategia (Segura, 2020; Segura, 2021).

A diferencia de estos otros autores que agregaron los componentes legal y ambiental, se considera que lo legal está directamente vinculado a la parte política, ya que es en el núcleo político que se derivan las leyes y otros decretos legales y la parte ambiental se asocia directamente con el ámbito social, esto dado a que, el factor social además de incluir los aspectos socio-culturales, por supuesto, también, debe incluir todo lo referente a responsabilidad social, lo cual abarca el componente ambiental (Segura, 2020).

Seguidamente se presenta una herramienta, que, con el apoyo de los expertos entrevistados, se ha diseñado con la intención de que pueda desarrollar el análisis PEST:

TABLA 1. ANÁLISIS PEST

Criterios de decisión para el NIVEL:	1 →	NORMAL				2 →	IMPORTANTE				3 →	CRÍTICO
Fecha de elaboración		Organización:									Estado:	
Realizado por:		Revisado por:					Aprobado por:					
Observaciones:	Factores											
	Político (P)	NIVEL	Económico (E)	NIVEL	Social (S)	NIVEL	Tecnológico (T)	NIVEL				Total de aspectos
Total por factor												
Porcentaje de Participación por Factor:												

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Analizando cada uno de los elementos expuestos en la herramienta anterior correspondiente al análisis PEST, se detalla lo siguiente:

“**Criterios de decisión para el NIVEL**”: Esto indica el nivel de “intensidad” con que un aspecto afecta la organización (positiva o negativamente). Así, por ejemplo, si se marca un aspecto dentro de un factor con el número 1, se diría que ese aspecto dentro de ese factor (político, económico, social o tecnológico) es un aspecto **normal**, al cual no es sumamente importante prestarle tanta atención, suponiendo de esta forma que con pocos recursos podría ser evaluado. Por el contrario, si se marca con el número 2, se diría que sí es un aspecto **importante**, por lo cual, se le debería prestar atención y darle seguimiento, entendiendo de forma directa que los recursos a destinar para evaluarlo serán considerables. Por último, si se diera el caso de asignar al aspecto un nivel 3, se diría que es un aspecto sumamente **crítico**, el cual impacta de forma considerable a la organización y por ende, se debería analizar cuidadosamente, definiendo así el mejor procedimiento para evaluarlo y para el seguimiento. Lo anterior, es de entender que obligará a dedicar una cantidad mucho más importante de recursos.

“**Fecha de Elaboración**”: En este campo se debe colocar la fecha en que se integró el análisis PEST. Se usa el término “integró” dado a que el análisis PEST no es un análisis de un solo día, su proceso podría llevar varias semanas, por eso cuando ya se ha realizado el análisis completo, en forma de resumen (muy compacto y conciso), se escriben los aspectos en los factores que correspondan, generando con esto, el documento final que es esta herramienta.

“**Organización**”: Se refiere a escribir el nombre de la organización para la cual se está desarrollando este análisis.

“**Estado**”: Es indicar ¿cuál es la situación de esta herramienta? En otras palabras, si está terminada y en espera de su aprobación, si está en proceso de desarrollo, o si está descontinuada.

“**Realizado por**”: Se indica el nombre y firma de la persona o personas que desarrollaron el análisis.

“**Revisado por**”: Se indica el nombre y firma del responsable de revisar el trabajo realizado.

“**Aprobado por**”: Se indica el nombre y firma del responsable de aprobar el trabajo realizado y que, por

ende, autoriza que sea utilizado para la preparación de la Matriz de Factores Externos Integrada (MFEI) y el análisis FODA + 1 (Segura, 2020).

“**Observaciones**”: Acá se debería indicar el periodo en que fue desarrollado el análisis PEST. También, si ocurrieron hechos de importancia a ser considerados en dicho análisis. Por ejemplo, cambio del presidente, entrada en vigencia de un tratado de libre comercio, decretos, reglamentos técnicos, entre otros.

“**Factores**”: Son los que representan la esencia del análisis PEST. En cada uno de estos factores es necesario anotar los aspectos que impactan o podrían impactar a la organización de manera positiva o negativa (Martínez & Milla, 2012).

Seguidamente se detallan algunas preguntas que podrían servir como guía para ingresar los aspectos en cada factor (Chartered Management Institute, 2013., Segura, 2020; Martínez & Milla, 2012; Leyva *et al.* 2018):

a) Político

- ¿Cuál es el tipo de gobierno donde se desarrollarán los negocios y qué enfoque tiene en temas de política económica, fiscal, ambiental y productividad?
- ¿Cuáles leyes, decretos o reglamentos técnicos que están relacionados con la propia industria se encuentran en vigencia actualmente?
- ¿Qué ideas, propuestas de ley o reglamentos que están relacionados con nuestra industria se encuentran en debate actualmente?
- ¿Cuándo se realizará el próximo cambio de gobierno?
- ¿Cuál es el perfil de los candidatos, quién tiene mayores probabilidades de ganar y qué propuestas tiene con relación a la industria?
- ¿Qué tipos de incentivos y subvenciones existen actualmente en nuestra industria?
- ¿Qué fuerzas externas e internas ejercen mayor presión sobre las decisiones del gobierno?

b) Económico

- ¿Cuál es la situación actual de la economía y qué tan sensible es la moneda?
- ¿Existen controles sobre: monopolios, salarios y precios?

- ¿Cuál es el comportamiento de la oferta y demanda de productos/servicios similares al nuestro en la actualidad?
- ¿Cuál es la tasa de desempleo?
- ¿Cuál es la situación energética actual?
- ¿Qué facilidades de crédito existen para nuestro tipo de industria?

c) **Social**

- ¿Cómo se distribuye el nivel de edad de la población actual?
- ¿Cuál es el nivel de educación y cómo se distribuye entre la población actual?
- ¿Cuáles son las carreras más demandadas por la población?
- ¿Cómo se distribuye la riqueza?
- ¿Cómo se distribuyen los gastos?
- ¿Cómo reacciona la población con relación a temas: políticos, económicos, sociales y tecnológicos?
- ¿Cuál es la tendencia actual en temas de consumo relacionados con nuestro producto/servicio?
- ¿Cómo el fenómeno de la emigración y migración puede afectar a la sociedad actual?

d) **Tecnológico**

- ¿Cuál es la tendencia principal en temas de investigación y desarrollo dentro de nuestra industria?
- ¿Cuáles son las últimas tecnologías o inventos vinculados con nuestra industria?
- ¿Qué desarrollos tecnológicos tendrán impacto sobre las decisiones de nuestros clientes?
- ¿Qué desarrollos tecnológicos tendrán impacto sobre las decisiones de nuestros proveedores y competidores?
- ¿Cuál es el tiempo promedio de obsolescencia de equipos o maquinaria en nuestra industria?

Las preguntas en cada factor han sido expuestas con la intención de servirle de guía a la hora de realizar su análisis, a como puede ser que las utilice todas y hasta agregue otras, puede ser que nos las use en su

totalidad. Todo dependerá del nivel de profundidad con que quiera desarrollar el análisis.

“**NIVEL**”: Es el mismo concepto que lo explicado en el apartado de “Criterio de decisión para el NIVEL”. Lo que se puede agregar, es que este dato ayuda a poder clasificar a los aspectos por orden de prioridad de asignación de recursos para su evaluación y atención.

“**Total de Aspectos**”: Es el número total de aspectos considerados en todos los factores (Políticos, Económicos, Sociales y Tecnológicos).

“**Total por Factor**”: Es la suma de todos los aspectos en cada uno de los factores.

“**Porcentaje de Participación por Factor**”: Es el “total por factor” dividido entre el “total de aspectos” por 100. De esta forma, si por ejemplo, el factor Político obtiene un 60% de participación, esto lo que indica es que del total de los aspectos contemplados en el análisis PEST, el 60% corresponde únicamente al factor Político, ayudando con esto a profundizar más en este factor. Sin embargo, es importante que antes de hacer lo anterior, se analice el NIVEL de los aspectos, ya que por medio de este NIVEL se podrían clasificar los aspectos por orden de prioridad, determinando así, cual factor es el que realmente debería representar un mayor cuidado para la organización.

Análisis 5’F Porter

Este análisis es una herramienta que permite, desde el punto de vista competitivo (rivalidad), identificar la situación o comportamiento que se experimenta en la industria en un momento dado para a partir de ahí, poder ser capaces de diseñar estrategias acordes a las fuerzas que interfieren o podrían interferir en las operaciones de la organización, buscando con esto una mayor rentabilidad en todo momento (Leyva *et al.*, 2018).

Según información del Institute for Strategy & Competitiveness (2020) este modelo o análisis “fue descrito por primera vez por Michael Porter en su clásico artículo de Harvard Business Review de 1979”, y posteriormente publicado en su libro “Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors” en el año 1980.

Relacionado a lo anterior, también, se menciona que las ideas de Porter iniciaron una revolución en el ámbito de la estrategia, las cuales, hasta la actualidad,

continúan influyendo en la academia y la planeación estratégica de las organizaciones.

Por otra parte, se puede decir que la importancia de este análisis radica en que, al ser capaces de evaluar de forma eficaz cada una de las cinco fuerzas, se puede identificar el atractivo de la industria, o bien, saber que tan factible será desarrollar el negocio que se tiene en mente (Segura, 2020). De igual manera, por medio de este análisis se puede entender que “la rivalidad extendida que resulta de las cinco fuerzas define la estructura de una industria y da forma a la naturaleza de la interacción competitiva dentro de esa misma industria” Porter (2008), ayudando de esta forma a identificar estrategias que sean efectivas o a tomar decisiones para evitar desarrollar proyectos que se hayan planteado.

A pesar de que este análisis fue concebido hace mucho tiempo atrás y que las condiciones del entorno en ese momento eran completamente diferentes a las que se viven en la actualidad, es importante y completamente válido tomar la esencia del mismo, ya que los principios son completamente aplicables en los tiempos actuales. Por supuesto, es indispensable tener en consideración los componentes que la nueva revolución industrial y social ha ido incorporando a su entorno.

Seguidamente (Tabla 2), se presenta una herramienta que, con ayuda de los expertos entrevistados en este estudio, fue diseñada para facilitar el desarrollo de dicho análisis:

Seguidamente se procede a detallar cada uno de los componentes expuestos en dicha herramienta:

“**Criterios de decisión para el NIVEL de Fuerza**”: Esto indica el nivel de “intensidad” con que una fuerza ejerce presión (positiva o negativamente) sobre la organización. Así por ejemplo, si se marca un aspecto dentro de una fuerza con el número 1, se diría que ese aspecto dentro de esa fuerza (Poder de negociación de los clientes, Poder de negociación de los proveedores, Amenaza de nuevos participantes, Amenaza de productos/servicios sustitutos o Rivalidad entre competidores existentes) es un aspecto que ejerce una fuerza **débil** sobre el proyecto, al cual no es sumamente importante prestarle tanta atención, suponiendo de esta manera que con pocos recursos podría ser evaluado. Por el contrario, si se marca con el número 2, se diría que sí es un aspecto que ejerce una fuerza **moderada**, que impacta el atractivo económico del sector, por lo cual se le debería prestar atención y dar seguimiento, entendiendo de forma directa que los recursos a destinar para evaluarlo serán considerables. Por último, si se diera el caso de asignar al aspecto un nivel 3, se diría que es un aspecto que ejerce una fuerza sumamente **crítica**, la cual además de impactar el atractivo económico en la industria (positiva o negativamente), también, impactaría en el éxito o fracaso global de la organización y, por ende, se debería analizar cuidadosamente, definiendo así el mejor procedimiento para

TABLA 2. ANÁLISIS DE LAS 5'F DE PORTER

Criterios de decisión para el NIVEL de Fuerza:	1 →	DÉBIL	2 →	MODERADA	3 →	CRÍTICA					
Fecha de elaboración		Organización:			Estado:						
Realizado por:			Revisado por:		Aprobado por:						
Observaciones:	Fuerzas										
	Poder de Negociación de Clientes	NIVEL	Poder de Negociación de los Proveedores	NIVEL	Amenaza de Nuevos Participantes	NIVEL	Amenaza de Productos / Servicios Sustitutos	NIVEL	Rivalidad entre Competidores Existentes	NIVEL	Total de fuerzas
Total por Fuerza											
Porcentaje de Participación por Fuerza:											

Fuente: Elaboración propia, 2020.

evaluarlo y para el seguimiento. Lo anterior, es de entender que obligará a dedicar una cantidad mucho más importante de recursos.

“Fecha de Elaboración”: En este campo se debe colocar la fecha en que se integró el análisis de las 5’F de Porter. Se usa el término “integró” dado a que el análisis de las 5’F de Porter no es un análisis de un solo día, su proceso podría llevar varios días, por eso cuando ya se ha realizado el análisis completo, en forma de resumen (muy compacto y conciso), se escriben los aspectos en las fuerzas que correspondan, generando con esto, el documento final que es esta herramienta.

“Organización”: Se refiere a escribir el nombre de la organización para la cual se está desarrollando este análisis.

“Estado”: Es indicar cuál es la situación de esta herramienta. En otras palabras, si está terminada y en espera de su aprobación, si está en proceso de desarrollo, o si está descontinuada.

“Realizado por”: Se indica el nombre y firma de la persona o personas que desarrollaron el análisis.

“Revisado por”: Se indica el nombre y firma del responsable de revisar el trabajo realizado.

“Aprobado por”: Se indica el nombre y firma del responsable de aprobar el trabajo realizado y que, por ende, autoriza que sea utilizado para la preparación de la Matriz de Factores Externos Integrada (MFEI) y el análisis FODA + 1 (Segura, 2020).

“Observaciones”: Acá se debería indicar el periodo en que fue desarrollado el análisis de las 5’F de Porter. También, si ocurrieron hechos de importancia a ser considerados en dicho análisis. Por ejemplo, cambio del presidente, entrada en vigencia de un tratado de libre comercio, decretos, reglamentos técnicos, entre otros.

“Fuerzas”: Son las que representan la esencia de este análisis. En cada una de estas fuerzas se deben anotar los aspectos que afectan o podrían afectar (positiva o negativamente) a la organización (Porter, 2008; Baena, Sánchez & Suárez, 2003).

Seguidamente se detallan algunas preguntas que podrían servirle como guía para ingresar los aspectos en cada fuerza (Segura, 2020):

a) Poder de Negociación de los Clientes

- ¿El producto es dirigido a un único perfil de cliente o tiene adaptaciones para dirigirse a distintos tipos de clientes?
- ¿Cuáles leyes, decretos o reglamentos técnicos dan poder de negociación a nuestros clientes?
- ¿Con qué facilidad los clientes pueden cambiar de proveedor?
- ¿Con qué facilidad los clientes pueden hacer comparaciones entre productos/servicios?
- ¿Con qué facilidad pueden influir unos clientes en las decisiones de otros?
- ¿Con qué facilidad los clientes podrían adquirir productos/servicios para satisfacer sus necesidades de igual o similar manera a como lo hace o haría nuestro producto/servicio?
- ¿Qué tan sensibles son los clientes a temas de seguridad (inocuidad e imagen de marca), calidad y precio?

b) Poder de Negociación de los Proveedores

- ¿Las materias primas para el desarrollo del producto las puede suministrar un único proveedor o varios?
- ¿Cuáles leyes, decretos o reglamentos técnicos dan poder de negociación a nuestros proveedores?
- ¿Con qué facilidad los proveedores pueden cambiar de cliente?
- ¿Con qué facilidad los proveedores pueden hacer comparaciones entre clientes?
- ¿Con qué facilidad los proveedores pueden influir en las decisiones de otros?
- ¿Con qué facilidad los proveedores actuales podrían adquirir otros competidores?
- ¿Qué tan sensibles son los proveedores a temas de prestigio de su cliente y precio del mercado?

c) Amenaza de Nuevos Participantes

- ¿Desde el punto de vista económico y operativo, qué tan fácil se puede ingresar a la

industria para desarrollar un negocio igual o similar al de la compañía?

- ¿Qué tipo y nivel de legislación es la que regula el ingreso a nuestra industria?
- ¿Qué tan posicionada está nuestra marca y cuál es la lealtad de nuestros clientes hacia la misma?
- ¿Cuál es el tipo de relación y poder de negociación con respecto a nuestros distribuidores?
- ¿Con qué facilidad un proveedor puede convertirse en un competidor?

d) **Amenaza de Productos/Servicios Sustitutos**

- ¿Con qué facilidad los clientes pueden adquirir productos/servicios para satisfacer sus necesidades de igual o similar manera a como lo hace o haría nuestro producto/servicio?
- ¿Cuál es el grado de interés del cliente actual o potencial en experimentar nuevos productos/servicios?
- ¿Por qué razón un producto/servicio puede sustituir el nuestro?
- ¿Cómo la tecnología podría generar que se desarrollen productos/servicios que sustituyan el nuestro?
- ¿En qué forma la legislación o reglamentación podrían influir para que surjan nuevos productos/servicios sustitutos?

e) **Rivalidad entre Competidores Existentes**

- ¿Cuál es el número de competidores y su respectivo poder de influenciar en nuestra industria?
- ¿Qué tipo de legislación o decretos pueden reducir el nivel de rivalidad entre los competidores?
- ¿De qué forma la tecnología permite que existan otros competidores fuera de nuestro país y en qué manera nos afecta?
- ¿Con qué facilidad podrían desarrollarse alianzas estratégicas para minimizar la rivalidad e incrementar las fortalezas?
- ¿Con qué facilidad se podría dejar de operar en la industria?

Las preguntas en cada fuerza han sido expuestas con la intención de servirle de guía a la hora de realizar

su análisis, a como puede ser que las utilice todas y hasta agregue otras, puede ser que nos las use en su totalidad. Todo dependerá del nivel de profundidad con que quiera y pueda desarrollar su análisis.

Por otra parte, cada pregunta puede responderse con un enfoque negativo o positivo, de esto dependerá que se interprete como una amenaza, una debilidad o una oportunidad, lo cual más adelante nos permitirá establecer la o las estrategias que correspondan dentro del análisis FODA+1.

“**NIVEL**”: Es el mismo concepto que lo explicado en el apartado de “Criterio de decisión para el NIVEL de Fuerza”. Lo que se puede agregar, es que este dato ayuda a clasificar a los aspectos por orden de prioridad de asignación de recursos y de evaluación o análisis.

“**Total de Fuerzas**”: Es el número total de aspectos o “microfuerzas” considerados en todas las fuerzas (*Poder de Negociación de los Clientes, Poder de Negociación de los Proveedores, Amenaza de Nuevos Participantes, Amenaza de Productos/Servicios Sustitutos o Rivalidad entre Competidores Existentes*). Pueden considerarse como las microfuerzas que dan soporte a las fuerzas principales.

“**Total por Fuerza**”: Es la suma de todos los aspectos o “microfuerzas” en cada una de las fuerzas.

“**Porcentaje de Participación por Fuerza**”: Es el “total por fuerza” dividido entre el “total de fuerzas” por 100. De esta forma, si, por ejemplo, la fuerza de “Poder de Negociación de los Clientes” obtiene un 60% de participación, esto lo que indica es que del total de los aspectos contemplados en el análisis de las 5’F de Porter, el 60% corresponde únicamente al Poder de Negociación de los Clientes, ayudando con esto a profundizar más es esta fuerza. Sin embargo, es importante que antes de hacer lo anterior, se analice el NIVEL de los aspectos “microfuerzas”, ya que por medio de este NIVEL se podrían clasificar los aspectos por orden de prioridad, determinando así, cual fuerza es la que realmente debería representar un mayor cuidado para la organización.

Una vez analizado y expuesto las herramientas anteriores, se procede a exponer la integración de ambos análisis. Esto, contribuirá a dar respuesta a la pregunta de investigación de este artículo correspondiente a: ¿de qué manera el análisis PEST y las 5’F de Porter pueden integrarse para generar una nueva herramienta estratégica?

Matriz de Factores Externos Integrada (MFEI)

A pesar de que se indican diferencias entre el análisis PEST y el análisis de las 5F de Porter, principalmente dado a que el primero evalúa cómo diversos factores macro podrían estar generando presión sobre una industria o la organización, y por el otro lado, las cinco fuerzas de Porter lo que tienen por objetivo, es identificar dónde está o cuál es la fuerza que ejerce mayor compresión o poder sobre las operaciones desde el punto de vista competitivo; Segura (2020) ha tomado la decisión de integrar los dado que, los clientes, los proveedores y las otras empresas del entorno que interactúan o compiten con la organización en la misma industria, también, se ven afectadas por elementos externos como lo son: Factores Políticos, Económicos, Sociales y Tecnológicos (Baena, Sánchez & Suárez, 2003). Como es lógico, los factores anteriores no afectan a todos los actores involucrados en la industria de una misma manera. La forma en que cada uno de estos factores externos interferirá en cada una de las cinco fuerzas dependerá de las fortalezas y oportunidades de las que disponga cada actor y por supuesto, de su capacidad y habilidad para poder negociar (Segura-Villarreal, 2021).

Así pues, el Poder de Negociación de los Clientes, el Poder de Negociación de los Proveedores, la Amenaza de Nuevos Participantes, la Amenaza de Productos/Servicios Sustitutos o la Rivalidad entre Competidores Existentes, se verá afectada positiva o negativamente por cada uno de los elementos del PEST, repercutiendo de esta forma en la compañía, teniendo así un desenlace beneficioso o no benéfico para la organización.

Por consiguiente, se considera interesante e importante saber cómo se relaciona cada una de las 5F de Porter y los factores externos del análisis PEST. Todo esto bajo la primicia de que los competidores, al igual que la organización, también, son afectados por factores externos.

Para Segura (2020), la importancia de esta matriz es que analiza de forma integrada cómo cada una de las fuerzas afecta nuestro producto/servicio u organización a nivel: político, económico, social y tecnológico. Lo anterior dado el supuesto de que cada una de esas cinco fuerzas pertenecen a personas o empresas que también, son parte del ambiente externo, por ende, estas empresas o personas también, están influenciadas

por estos factores externos (PEST), pudiendo los mismos (empresas o personas) impactar de forma positiva o negativa en cada uno de estos factores. Por ejemplo: Si fuera un cliente gubernamental, el poder de negociación que podría tener estaría direccionado a nivel político o económico y por ende, este influiría con mayor facilidad en temas de legislación, reglamentos técnicos, políticas económicas o políticas monetarias, entre otras, en comparación con los otros factores como: sociales o tecnológicos, en los cuales quizás no tenga una fuerza o influencia tan directa.

Los clientes, los proveedores y los competidores, al igual que cualquier otra persona o compañía, están expuestos al ambiente externo y, por ende, al fenómeno de la globalización.

La naturaleza o el nivel de preparación, eficacia y eficiencia en las operaciones estratégicas que realiza cada organización, es lo que hará que unos sean más fuertes en temas políticos y otros en temas tecnológicos, por mencionar un caso. En fin, lo importante es saber cómo se relacionan las fuerzas con los factores externos y viceversa para poder disponer de una de las dos partes necesarias para desarrollar el análisis FODA + 1 a partir de esto.

Además, Ramírez (2009) recalca que:

La planeación estratégica permite a una organización aproximarse a la visualización y construcción de su futuro, y se puede conceptualizar como un proceso para determinar los mayores propósitos de una organización y las estrategias que orientarán la adquisición, uso y control de los recursos, para realizar esos objetivos. (p. 54)

Antes de proceder a presentar la matriz MFEI, se considera conveniente exponer la estructura del análisis FODA+1 (Figura 1).

Una vez que se ha procedido a desarrollar el análisis PEST y el de las 5F de Porter, o bien, a completar la matriz MFEI, se procede a desarrollar el análisis FODA+1. La gran ventaja de utilizar la matriz MFEI, es que están integrados ambos análisis, facilitando el manejo de la información para ser colocada en el análisis FODA+1.

A continuación, en la Tabla 3 se expone la Matriz de Factores Externos Integrada (MFEI), que al igual que los casos anteriores, surge del apoyo de la opinión aportada por los expertos entrevistados en este estudio.

FIGURA 1. ANÁLISIS FODA+1

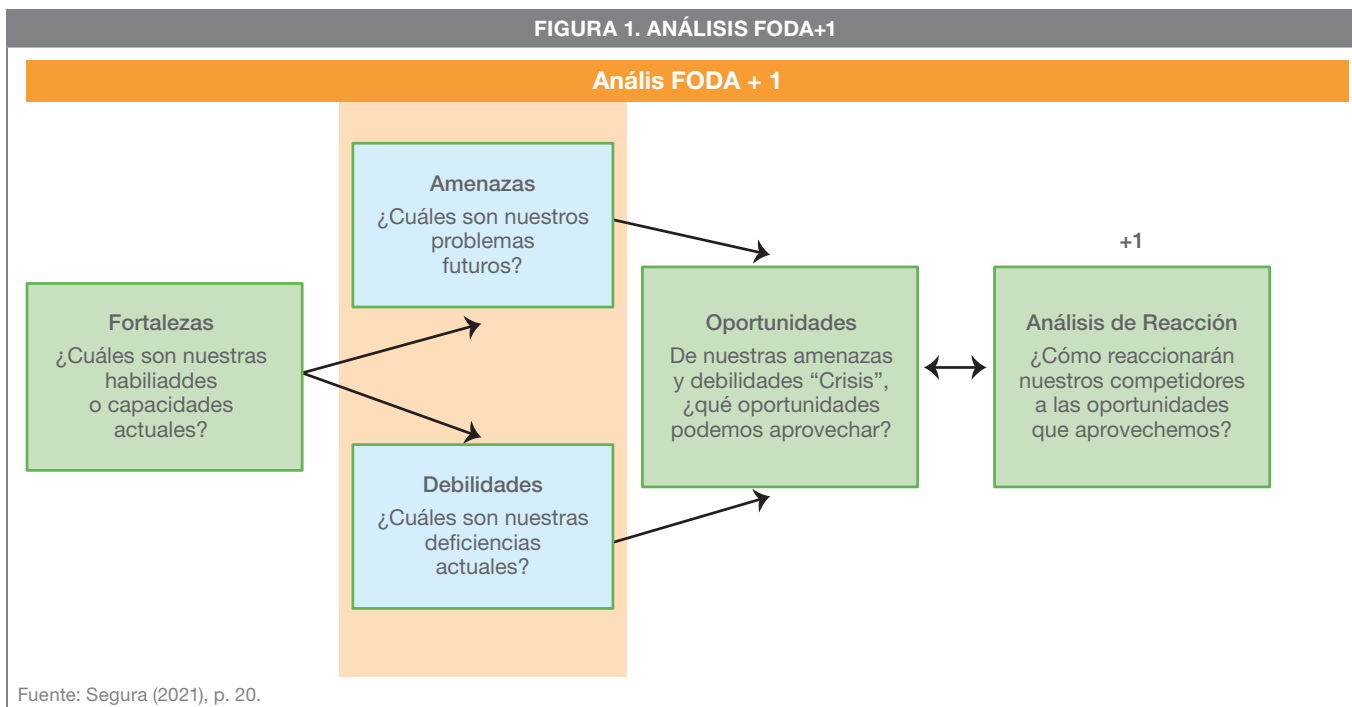


TABLA 3. MATRIZ DE FACTORES EXTERNOS INTEGRADA (MFEI)

Criterios de decisión para NIVEL de Fuerza:	1 →	DÉBIL	2 →	MODERADA	3 →	CRÍTICA						
Fecha de Elaboración		Organización:			Estado:							
Realizado por:			Revisado por:		Aprobado por:							
	Fuerzas											
Fuerza	Poder de Negociación de los Clientes	NIVEL	Poder de Negociación de los Proveedores	NIVEL	Amenaza de Nuevos Participantes	NIVEL	Amenaza de Productos / Servicios Sustitutos	NIVEL	Rivalidad entre Competidores Existentes	NIVEL	Total factor	Porcentaje de Participación por factor
Político												
Económico												
Social												
Tecnológico												
Total Fuerza											Total General	
Porcentaje de Participación por fuerza:												

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Con la finalidad de saber qué se debe contemplar en cada elemento, se procede a detallar cada uno de los componentes expuestos en dicha matriz:

“Criterios de decisión para el NIVEL de Fuerza”: Esto lo que indica es el nivel de “intensidad” con que una fuerza ejerce presión en relación con el factor

externo que a su vez impacta a la organización (positiva o negativamente). Así por ejemplo, si se marca un aspecto dentro de una fuerza relacionada al factor político con el número 1, se diría que ese aspecto dentro de esa fuerza (Poder de negociación de los clientes, Poder de negociación de los proveedores, Amenaza de nuevos participantes, Amenaza de productos/servicios sustitutos o Rivalidad entre competidores existentes) es un aspecto que ejerce una fuerza **débil** sobre el proyecto desde el punto de vista del factor político, por consiguiente, no es sumamente importante prestarle tanta atención, suponiendo de esta manera que con pocos recursos podría ser evaluado. Por el contrario, si se marca con el número 2, se diría que sí es un aspecto que ejerce una fuerza **moderada** desde el punto de vista político y que impacta el atractivo competitivo del sector, por lo cual se le debería prestar atención y darle seguimiento, entendiendo de forma directa que los recursos a destinar para evaluarlo serán considerables. Por último, si se diera el caso de asignar al aspecto un nivel 3, se diría que es un aspecto que ejerce una fuerza sumamente **crítica** desde el punto de vista político, la cual además de impactar el atractivo competitivo y operacional en la industria, también impacta en el éxito o fracaso global de la organización y, por ende, se debería analizar cuidadosamente, definiendo así el mejor procedimiento para evaluarlo y para el seguimiento.

Lo anterior, es de entender que obligará a dedicar una cantidad mucho más importante de recursos.

“Fecha de Elaboración”: En este campo se debe colocar la fecha en que se integraron el análisis PEST y el análisis de las 5^F de Porter en esta matriz. Se usa el término “integraron” dado a que el análisis integrativo no es de un solo día, su proceso de integración podría llevar varios días.

“Organización”: Se refiere a escribir el nombre de la organización para la cual se está desarrollando este análisis.

“Estado”: Es indicar cuál es la situación de esta matriz. En otras palabras, si está terminada y en espera de su aprobación, si está en proceso de desarrollo, o si está discontinuada.

“Realizado por”: Se indica el nombre y firma de la persona o personas que desarrollaron el análisis.

“Revisado por”: Se indica el nombre y firma del responsable de revisar el trabajo realizado.

“Aprobado por”: Se indica el nombre y firma del responsable de aprobar el trabajo realizado y que por ende autoriza a que sea utilizado para la preparación del análisis FODA + 1.

“Fuerzas”: Son las cinco fuerzas de Porter que serán analizadas desde el punto de vista Político, Económico, Social y Tecnológico.

A continuación, dichas fuerzas (Institute for Strategy & Competitiveness, 2020; Porter, 2008):

- a) Poder de Negociación de los Clientes
- b) Poder de Negociación de los Proveedores
- c) Amenaza de Nuevos Participantes
- d) Amenaza de Productos/Servicios Sustitutos
- e) Rivalidad entre Competidores Existentes

“Factores”: Son los cuatro factores externos (PEST) que influyen en la organización. En este contexto, estos factores son evaluados con relación a cada una de las cinco fuerzas de Porter (Kenton, 2020; Leyva, 2018; Segura, 2020).

Seguidamente dichos factores:

- a) Político
- b) Económico
- c) Social
- d) Tecnológico

“NIVEL”: Es el mismo concepto que lo expuesto en el apartado de “Criterio de decisión para el NIVEL de Fuerza”. Este dato ayuda a clasificar a los aspectos por orden de prioridad de asignación de recursos y de atención. De igual manera, por medio de este valor se puede identificar con relación a qué factor influye más en cada fuerza sobre la organización.

“Total Fuerza”: Es el número total de aspectos considerados en cada fuerza (*Poder de Negociación de los Clientes, Poder de Negociación de los Proveedores, Amenaza de Nuevos Participantes, Amenaza de Productos/Servicios Sustitutos o Rivalidad entre Competidores Existentes*). Pueden considerarse como las microfuerzas/aspectos que dan soporte a las fuerzas principales.

“Porcentaje de Participación por Fuerza”: Es el “total fuerza” dividido entre el “total general” por 100. De esta forma, si, por ejemplo, la fuerza de “Poder de Negociación de los Clientes” obtiene un 70% de participación, esto lo que indica es que, del total de los

aspectos contemplados en esta matriz, el 70% corresponde únicamente al Poder de Negociación de los Clientes, ayudando con esto a profundizar más es esta fuerza. Sin embargo, es importante que antes de hacer lo anterior, se analice el NIVEL de los aspectos, ya que por medio de este NIVEL se podrían clasificar los aspectos por orden de prioridad, determinando así, cual factor es el que realmente debería representar un mayor cuidado para la organización.

“Total Factor”: Es la suma de todos los aspectos en cada uno de los factores.

“Porcentaje de Participación por Factor”: Es el “total factor” dividido entre el “total general” por 100. De esta forma, si, por ejemplo, el factor “Social” obtiene un 45% de participación, esto lo que indica es que, del total de los aspectos contemplados en esta matriz, el 45% corresponde únicamente al factor social, ayudándonos con esto a profundizar más es este factor. Sin embargo, es importante que antes de hacer lo anterior, se analice el NIVEL de los aspectos, ya que por medio de este NIVEL se podrían clasificar los aspectos por orden de prioridad, determinando así, cuál factor es el que realmente debería representar una mayor preocupación para la organización.

“Total General”: Es la suma total de aspectos expuestos en esta matriz. La suma del total fuerza y total factor debe ser igual.

La metodología que se sigue para desarrollar esta matriz es que primero se desarrolla muy detalladamente cada análisis (PEST y 5^F de Porter) y luego, se toma cada uno de los aspectos del análisis PEST y se van colocando en la fila que corresponde dentro de la matriz, simultáneamente, antes de fijar un lugar para colocar dicho aspecto dentro de la matriz, primero se observa con cuál fuerza tiene mayor relación. Por ejemplo: si en el factor político del análisis PEST se tiene un aspecto que dice “Propuesta de ley para establecer una mayor exigencia en los permisos de construcción de fábricas” al momento de colocarlo en la matriz MFEI, lógicamente se sabrá que se debe colocar en la fila factor “POLITICO” y columna “AMENAZA DE NUEVOS PARTICIPANTES”, dado que es un aspecto que tiene relación directa con esta fuerza o viceversa. Se dice viceversa dado que, si esa propuesta de ley se aprueba, será mucho más difícil para los competidores poder ingresar a la industria, ya que no podrán construir tan fácilmente sus fábricas, por esto

los competidores actuales, pueden usar esto como una barrera de entrada. Ahora bien, luego de haber terminado de plasmar todos los aspectos del análisis PEST en la MFEI, se procede a realizar lo mismo, pero con las 5^F de Porter. En este caso lo que prosigue es tomar cada aspecto o microfuerza y ver la columna (fuerza) a la que pertenece y luego se analiza con qué factor PEST está más relacionado para colocarlo en ese cuadrante. Al momento de colocarlo se debe valorar si lo que dice la microfuerza está relacionado directamente o no con lo que dice el aspecto PEST. Si existiera relación directa entonces se integran, quedando así un único aspecto o microfuerza y si no tienen relación directa, entonces se coloca como un aspecto o microfuerza adicional.

De todo lo anterior, queda claramente demostrada la manera en que el análisis PEST y las 5^F de Porter pueden integrarse para generar una nueva herramienta estratégica, la cual en este caso sería la Matriz MFEI.

CONCLUSIONES

El análisis PEST y el de las cinco fuerzas de Porter son análisis independientes que se podrían tomar como una idea más amplia y detallada de lo que ocurre en el ambiente externo y desde el punto de vista competitivo, respectivamente. Son dos análisis más detallados y sin relacionarse directamente entre sí, sin embargo, la Matriz de Factores Externos Integrada (MFEI), es una herramienta que integra ambos análisis con la intención de resumir y de estructurar de mejor manera la información (Segura, 2020). Es más fácil interpretar y analizar ambos análisis desde la matriz, ya que se puede visualizar directamente cómo cada fuerza influye según cada factor y viceversa, ayudando de mejor manera a establecer ideas para potenciales estrategias. También, al disponer de la información de ambos análisis integrada en un solo documento, es más fácil para el momento en que se desarrolle el análisis FODA + 1. Se debe recordar que el análisis FODA + 1, se desarrolla a partir de esta matriz y de los elementos internos (ver Segura, 2020, p. 273).

La creación de esta herramienta, le exige analizar muy bien los datos, lo cual es un ejercicio bastante valioso para antes de desarrollar el análisis FODA + 1. Como bien lo comenta Ramírez (2009):

La calidad, cantidad y oportunidad de la información que sea capaz de generar o recopilar una

empresa respecto a su entorno, representa uno de sus más valiosos activos, y puede ser aprovechada tanto para identificar tendencias y prever impactos como para establecer pronósticos de actuación. (p. 55)

No hay que olvidar que es a partir de esta matriz de factores externos integrada (MFEI) que se obtendrán las amenazas y oportunidades. Pero también, directa o indirectamente se podrá visualizar mejor algunas debilidades y fortalezas que se pueda tener en la organización.

Es indispensable el destinar recursos para las innovaciones en términos de operaciones estratégicas, como en el caso de las herramientas vistas, ya que por sí solas “no constituyen solamente un factor de apoyo para la innovación de producto y proceso; ellas mismas pueden influir considerablemente en los resultados” (OCDE & EUROSTAT, 2005, p. 18). Como lo menciona Schmitt *et al.* (2016), “la renovación estratégica es igualmente importante para permitir la innovación y la evolución (p. 14)”.

De igual manera, como se mencionó anteriormente, debido a la globalización y la amplia interacción entre culturas, cada persona perfila criterios bajo sus propias creencias, lo que hace que una misma situación sea vista

o interpretada de muchas maneras, y a su vez, provoca diversos tipos de conflictos. Con respecto a este último punto, Jones & George (2009) comentan que un conflicto es una discrepancia o disputa que sale a flote cuando los objetivos, valores o principios de los grupos o equipos no están alineados, por esta razón, los procesos de negociación efectivos también contribuirán en los resultados que se puedan tener con respecto al análisis de la matriz MFEI. Ya que se debe de actuar de forma tal que se busque una relación ganar-ganar entre todas las partes que interactúan en el proceso de análisis y desarrollo estratégico. Al respecto Covey (2003) menciona que:

Ganar-ganar, en cambio, se basa en el paradigma de que hay mucho para todos, de que el éxito de una persona no se logra a expensas o excluyendo el éxito de los otros. Ganar-ganar se basa en la creencia de que existe una tercera alternativa. No se trata de tu éxito o el mío, sino de un éxito mejor de un camino superior (p. 129).

Por último, con la lectura de este artículo le ha sido posible darse cuenta de que mediante la integración del análisis PEST y el análisis de las 5F de Porter se ha podido generar una nueva herramienta estratégica, la cual hace alusión a la matriz MFEI.

BIBLIOGRAFÍA

- Ansoff, I. (1957). *Strategies for Diversification*. Harvard Business Review.
- Baena, E., Sánchez, J. y Suárez, O. (2003). El entorno empresarial y la teoría de las cinco fuerzas competitivas. *Scientia et Technica Año IX*, 23, 61-66.
- Covey, S. (2003). *Los 7 hábitos de la gente altamente efectiva: la revolución ética en la vida cotidiana y en la empresa*. Paidós Plural.
- Chartered Management Institute. (2013). *Carrying Out a PEST Analysis Checklist* 196. <https://bit.ly/326z2Rz>
- Harvard Business School. (2013). *HBS Professor Frank Aguilar Dies at 80*. <https://www.hbs.edu/news/releases/Pages/aguilar-obituary.aspx>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw- Hill.
- Institute for Strategy & Competitiveness. (2020). *The Five Forces*. Harvard Business School. <https://www.isc.hbs.edu/strategy/business-strategy/pages/the-five-forces.aspx>
- Jones, G. & George, J. (2009). *Administración contemporánea*. (6º ed.). McGraw Hill.
- Kenton, W. (2020). *PEST Analysis*. Investopedia. <https://www.investopedia.com/terms/p/pest-analysis.asp>
- Lazzari, L. y Maesschalck, V. (2003). Control de gestión: Una posible aplicación del análisis FODA. *Cuadernos Del CIMBAGE*, 5, 71-90. <http://157.92.136.232/index.php/CIMBAGE/article/view/311/565>
- Leyva, M., Hechavarria, J., Batista, N., Alarcón, J. y Gómez, O. (2018). A framework for PEST analysis based on fuzzy decision maps. *Revista ESPACIOS*, 39(16), 3-13. <https://revistaespacios.com/a18v39n16/a18v39n16p03.pdf>
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg y la dirección*. Ediciones Díaz de Santos.
- Martínez, D. y Milla, A. (2012). *La elaboración del plan estratégico y se implementación a través del cuadro de mando integral*. Ediciones Díaz de Santos.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Oficina Europea de Estadística. (2005). *Manual de Oslo: guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. (3ª ed.). OCDE; Eurostat. <http://www.itq.edu.mx/convocatorias/manualdeoslo.pdf>
- Porter, M. (1996): *¿Qué es la estrategia?* Recuperado de: <https://bit.ly/3mmCz4R>
- Porter, M. (2007). La ventaja competitiva de las naciones. *Harvard Business Review*, 2-23.
- Porter, M. (2008). *The Five Competitive Forces That Shape Strategy*. Harvard Business Review. <https://hbr.org/2008/01/the-five-competitive-forces-that-shape-strategy>
- Pulgarín, S. & Rivera, H. (2012). Las herramientas estratégicas: un apoyo al proceso de toma de decisiones gerenciales. *Criterio Libre*, 10(16), 89-114.
- Ramírez, J. (2009). Procedimiento para la elaboración de un análisis FODA como una herramienta de planeación estratégica en las empresas. *Ciencia Administrativa*, 2, 57-61.
- Schmitt, A., Raisch, S., & Volberda, H. (2016). Strategic Renewal: Past Research, Theoretical Tensions and Future Challenges. *International Journal of Management Reviews*, 20(1), 1-18. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ijmr.12117>
- Segura, C. (2020). *El proceso de un estrategia. Menos directivos y más estrategias*. KUMIAY Internacional., Co. Ltd.
- Segura, C. (2021). Innovación de la estrategia militar: innovando con el apoyo de la herramienta moderna: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) + 1. *Journal of the Americas*, 3(2), 13-23. https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/Journals/Volume%203%20Issue%202/4-Segura_s.pdf
- Segura-Villarreal, C. (2021). El papel de la negociación en la planeación de la estrategia militar. *Ciencia y Poder Aéreo*, 16(2), 82-97. <https://doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.735>

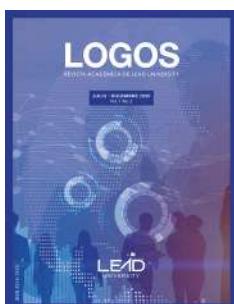
REVISTA ACADÉMICA LOGOS

Primera revista académica cosechada a nivel nacional e internacional en el repositorio de acceso abierto Kimuk.



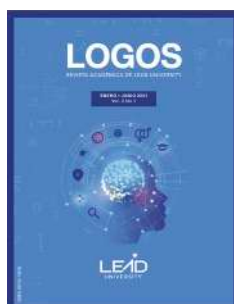
VOL. 1 NO. 1

Lea el código QR con la cámara de su smartphome para acceder a la revista



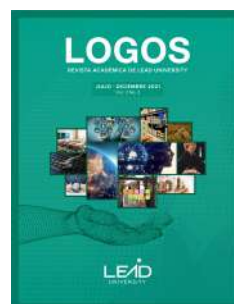
VOL. 1 No. 2

Lea el código QR con la cámara de su smartphome para acceder a la revista



VOL. 2 No. 1

Lea el código QR con la cámara de su smartphome para acceder a la revista



VOL. 2 No. 2

Lea el código QR con la cámara de su smartphome para acceder a la revista

DEBATES DE POLÍTICA PÚBLICA

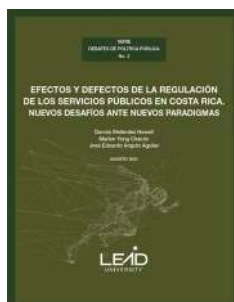


**SERIE DEBATES
DE POLÍTICA PÚBLICA No. 1**

Lea el código QR con la cámara de su smartphome para acceder a la revista

**PROPUESTA PARA UNA MEJOR REGULACIÓN
DEL SECTOR ELÉCTRICO EN COSTA RICA**

Uri Weinstok



**SERIE DEBATES
DE POLÍTICA PÚBLICA No. 2**

Lea el código QR con la cámara de su smartphome para acceder a la revista

**EFFECTOS Y DEFECTOS DE LA REGULACIÓN
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COSTA RICA.
NUEVOS DESAFÍOS ANTE NUEVOS PARADIGMAS**

Dennis Meléndez Howell, Marlon Yong Chacón, José Eduardo Angulo Aguilar

INVESTIGACIONES



SERIE INVESTIGACIONES No. 1

Lea el código QR con la cámara de su smartphome para acceder a la revista

COSTA RICA: UN PROCESO DE APERTURA INCONCLUSO. ANÁLISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA APERTURA COMERCIAL Y EPISODIOS REVELADORES

Ricardo Monge González, Luis Rivera Valerio



SERIE INVESTIGACIONES No. 2

Lea el código QR con la cámara de su smartphome para acceder a la revista

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: ALINEAMIENTOS Y AVANCE DE EMPRESAS CON PRESENCIA EN COSTA RICA

Roxana Víquez S., Irene Víquez S.

COMPENDIOS DE POLÍTICA PÚBLICA



COMPENDIO DE POLÍTICA PÚBLICA No. 1

Lea el código QR con la cámara de su smartphome para acceder a la revista

ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA POST COVID-19



COMPENDIO DE POLÍTICA PÚBLICA No. 2

Lea el código QR con la cámara de su smartphome para acceder a la revista

DIALOGOS DE POLÍTICA PÚBLICA POST INGRESO DE COSTA RICA A LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)



COMPENDIO DE POLÍTICA PÚBLICA No. 3

Lea el código QR con la cámara de su smartphome para acceder a la revista

DIALOGOS DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LA FACILITACIÓN DE COMERCIO



COMPENDIO DE POLÍTICA PÚBLICA No. 4

Lea el código QR con la cámara de su smartphome para acceder a la revista

DESAFÍOS COSTA RICA DIGITAL 2021



ENERO · JUNIO 2022
Vol. 3 No. 1

8888888888888888
8888888888888888

8888888888888888
8888888888888888

8888888888888888

www.ulead.ac.cr info@ulead.ac.cr +506 4000-LEAD