




# APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL EN ADUANAS DURANTE CRISIS SANITARIAS: EL CASO DEL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS DE COSTA RICA FRENTE AL COVID-19

*ORGANIZATIONAL LEARNING IN CUSTOMS DURING HEALTH CRISES: THE CASE OF THE COSTA RICAN NATIONAL CUSTOMS SERVICE IN RESPONSE TO COVID-19*

 Laura Sariego-Kluge<sup>[1]</sup>  
 María Luisa Ramírez<sup>[2]</sup>  
 Madelyn Chavarría Muñoz<sup>[3]</sup>  
 Olivier Traña Duarte<sup>[4]</sup>

## Resumen

Este artículo examina los aprendizajes organizacionales y el rol de la discrecionalidad administrativa en el Servicio Nacional de Aduanas de Costa Rica durante la pandemia por COVID-19, una situación crítica que desafió la capacidad adaptativa del sector público. Mediante una metodología cualitativa que incluyó 26 entrevistas semiestructuradas y la aplicación de una lista de verificación adaptada de la Organización Mundial de Aduanas, se analizaron los mecanismos de respuesta y aprendizaje de la Administración Pública. Los resultados indican que la crisis impulsó la adopción acelerada de herramientas digitales, la flexibilización de procedimientos y la implementación de discrecionalidad operativa. Se identificaron aprendizajes administrativos, técnico-aduaneros y culturales, surgidos a través de mecanismos tanto informales (prueba y error, colaboración) como formales. Sin embargo, se constatan barreras estructurales significativas, como la falta de protocolos para la gestión de crisis y limitaciones de recursos, que dificultan la institucionalización formal de los aprendizajes derivados de la crisis. Se concluye que, si bien la emergencia estimuló la adaptación, la consolidación de estas lecciones como capacidades organizacionales resilientes a largo plazo requiere un esfuerzo institucional deliberado que promueva (o posibilite, o estimule) su formalización.

**Palabras clave:** gestión pública, adaptación institucional, innovación administrativa, teletrabajo.

## Abstract

This article examines organizational learning and the role of administrative discretion in the National Customs Service of Costa Rica during the COVID-19 pandemic, a critical situation that challenged the adaptive capacity of the public sector. Through a qualitative methodology that included 26 semi-structured interviews and the application of a checklist adapted from the World Customs Organization, the response and learning mechanisms of the Public Administration were analyzed. The results indicate that the crisis drove the accelerated adoption of digital tools, the flexibilization of procedures, and the implementation of operational discretion. Administrative, technical-customs, and cultural learnings were identified, emerging through both informal (trial and error, collaboration) and formal mechanisms. However, significant structural barriers are noted, such as the lack of protocols for crisis management and resource limitations, which hinder the formal institutionalization of the learnings derived from the crisis. It is concluded that, while the emergency stimulated adaptation, the consolidation of these lessons as long-term resilient organizational capabilities requires a deliberate institutional effort that promotes (enables, or stimulates) their formalization.

**Keyword:** public management, institutional adaptation, administrative innovation, remote work.

Recibido 13 de mayo de 2025 - Aceptado 04 de diciembre de 2025

**Derechos de autor:** © 2025 por los autores. Todos los contenidos de GYAP se publican bajo una [licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) y pueden ser usados gratuitamente, dando los créditos a los autores(as) respectivos(as).



[1] Escuela de Administración Pública y Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Correo: [laura.sariego@ucr.ac.cr](mailto:laura.sariego@ucr.ac.cr)

[2] Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Correo: [maria.ramirezantolaya@ucr.ac.cr](mailto:maria.ramirezantolaya@ucr.ac.cr)

[3] Universidad de Costa Rica, Limón, Costa Rica. Correo: [madelyn.chavarria@ucr.ac.cr](mailto:madelyn.chavarria@ucr.ac.cr)

[4] Universidad de Costa Rica, Liberia, Costa Rica. Correo: [olivier.trana@ucr.ac.cr](mailto:olivier.trana@ucr.ac.cr)

*“La pandemia por COVID-19, declarada como tal en marzo de 2020 (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2020), generó una disrupción transversal en el funcionamiento de las sociedades en general y en específico, en la operación de organizaciones gubernamentales..”*

## 1.- Introducción

El aprendizaje en el contexto de organizaciones del sector público es central para el proceso de mejora e innovación de procesos y servicios (Nicolini et al., 2007; Salge & Vera, 2012; Nguyen et al., 2024). Si bien el aprendizaje organizacional en la administración pública ha sido objeto de estudio, todavía se considera incipiente (Anand & Brix, 2022; Kennedy & Burford, 2013; Rashman et al., 2009). El aprendizaje en o por organizaciones del sector público debe diferenciarse de los estudios realizados en empresas privadas por sus diferencias en valores, incentivos, políticas laborales, e incidencia de actores políticos, entre otras razones (Jarvie & Stewart, 2018).

Uno de los temas emergentes sobre aprendizaje organizacional en este sector, es el aprendizaje en contextos de crisis (Dunlop et al., 2020; Anand & Brix, 2022). La pandemia por COVID-19, declarada como tal en marzo de 2020 (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2020), generó una disrupción transversal en el funcionamiento de las sociedades en general y en específico, en la operación de organizaciones gubernamentales. Este fenómeno puso a prueba la capacidad de respuesta de las administraciones públicas a nivel global y el escenario de crisis sanitaria y socioeconómica evidenció tanto fragilidades estructurales

como capacidades adaptativas emergentes en el sector público (Dunlop et al., 2020).

En la literatura de administración pública se sabe que las crisis, aunque disruptivas, pueden actuar como catalizadores para el aprendizaje organizacional (Dunlop et al., 2020), incluso en instituciones frecuentemente caracterizadas por una relativa rigidez normativa, como lo son las del sector público (Vera & Crossan, 2004). Estos eventos pueden forzar la revisión de rutinas, la adopción de nuevas tecnologías y la reconfiguración de relaciones interinstitucionales (Boin et al., 2017; Christensen et al., 2016).

En esta línea, diversos estudios han surgido sobre aprendizaje en el contexto del sector público durante la pandemia por COVID-19 (Pihamaa, 2025; Sharma et al., 2021; Lee et al., 2020; Horák y Špaček, 2025; Bentzen y Torfing, 2023; Salles et al., 2025). Sin embargo, la mayoría de estos estudios no contemplan procesos de aprendizaje durante una crisis en administraciones públicas de economías emergentes (la mayoría de los estudios se han concentrado en países como Estados Unidos, Reino Unido y Australia, con escasa representación de casos en India, Indonesia o Malasia (Anand & Brix, 2022). En países emergentes, la respuesta a las crisis generalmente no se sustenta en infraestructuras tecnológicas e ins-

titucionalidad preexistentes flexibles ni en la robustez de recursos, sino en una adaptación forzosa.

Más aún, también se encuentra que los contextos de emergencia suelen ampliar los márgenes para la discrecionalidad administrativa, donde las personas funcionarias deben tomar decisiones en escenarios de ambigüedad normativa (Lipsky, 1980), lo cual puede ser tanto un desafío como una fuente de adaptación e innovación (Hupe & Hill, 2016).

Por lo tanto, este estudio tuvo como meta analizar cómo, en contextos de crisis, se produce el aprendizaje organizacional y la discrecionalidad administrativa en entidades públicas caracterizadas por su rigidez normativa en el contexto de una economía emergente y de América Latina, como es la de Costa Rica.

Con respecto al sector para el caso de estudio, el ámbito aduanero resulta especialmente pertinente por su naturaleza altamente regulada y estructuralmente rígida dados los controles que se deben llevar por los riesgos para la salud, medio ambiente y la economía. Más aún, es un sector que debe poder equilibrar esa misión de control con su rol estratégico en la competitividad de los países, un rol que en Costa Rica es especialmente importante por la importancia del sector exportador, por lo tanto, debe poder combinar el control con la búsqueda de la facilitación del comercio. Esto conlleva a que se pueda observar con mayor nitidez los mecanismos de aprendizaje y discrecionalidad en momentos de crisis.

Para abordar dicha meta, se adoptó un enfoque cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas, complementado con la aplicación de una lista de verificación adaptada de las directrices de la Organización Mundial de Aduanas (2020) sobre gestión en el contexto de catástrofes.

Los resultados de este estudio revelan que la crisis sanitaria impulsó la implementación acelerada de herramientas digitales, la flexibilización de procedimientos de control y un incremento en la autonomía operativa del personal. Asimismo, se identificaron micro-mecanismos de aprendizaje tanto formales como informales, así como barreras estructurales (como la

falta de protocolos previos y limitaciones de recursos) que dificultaron la institucionalización de estos avances. Además, el análisis sugiere que la discrecionalidad ejercida en este contexto de incertidumbre, mayoritariamente de forma operativa/constructiva, facilitó la innovación y adaptación institucional, aunque la consolidación de estos aprendizajes como capacidades permanentes sigue siendo un desafío.

## **Contexto, marco teórico y revisión de la literatura**

### **Contexto de la crisis y el sector aduanero en Costa Rica**

El primer contagio en Costa Rica se detectó el 6 de marzo de 2020. Los acontecimientos en otros países obligaron al gobierno a tomar medidas extremas rápidamente (ej. Ley Alivio Fiscal, Ley No. 9830 y Ley de Alivio Temporal por Costos de Transporte Marítimo) (Ley N.º 9830, 2020; Ley N.º 10162, 2022). La significativa apertura comercial y dependencia del comercio exterior de Costa Rica –más de quince tratados de libre comercio vigentes y un intercambio que representaba alrededor del 15% del producto interno bruto nacional previo a la pandemia (Banco Central de Costa Rica [BCCR], 2024; Ministerio de Comercio Exterior [COMEX], 2025)–, fue un factor determinante para buscar mantener la operatividad del comercio exterior durante el período de pandemia.

En este sentido, las administraciones aduaneras operan con una misión dual de facilitación del comercio y control (fiscal, económico, ambiental, de seguridad y sanitario). Así, la eficiencia de este servicio impacta directamente en la competitividad económica como también en la capacidad del país para gestionar riesgos asociados al comercio ilícito y responder oportunamente a necesidades críticas durante emergencias (Contraloría General de la República [CGR], 2020; Ruiz, 2020). Están sujetas a estándares internacionales, como los promovidos por la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Como, por ejemplo, las directrices de la OMA para la gestión de catástrofes y continuidad de la cadena de suministro (Organización

Mundial de Aduanas [OMA], 2020) un marco de referencia, enfatizando la preparación, cooperación, tecnología y gestión de riesgos. Por lo tanto, es un servicio que exige actualización constante.

En Costa Rica, el Servicio Nacional de Aduanas es un órgano adscrito al Ministerio de Hacienda, con competencia exclusiva en materia aduanera. Sus funciones principales incluyen la facilitación y el control del comercio exterior, la fiscalización y la recaudación de tributos asociados. Opera a través de la Dirección General de Aduanas (DGA) y siete aduanas regionales (dos aéreas, dos marítimas y tres terrestres). Durante la pandemia, el SNA enfrentó el desafío de mantener la continuidad del flujo comercial –crucial para la economía del país– y asegurar el abastecimiento de bienes esenciales, al tiempo que implementaba medidas sanitarias restrictivas y operaba con limitaciones de personal y movilidad. Las condiciones eran de alta incertidumbre y de presión pública.

El control oportuno y eficaz de las mercancías que ingresan y salen del país, es uno de los principales retos para el Servicio Nacional de Aduanas (CGR, 2020). De hecho, hay reportes previos a la pandemia sobre diversos aspectos problemáticos: incrementos en los tiempos de despacho aduanero, la necesidad de aumentar las inspecciones no intrusivas, la mejora continua de los servicios y de la cultura organizacional, junto con la transformación digital y el ejercicio de un control eficaz del comercio bajo un esquema de facilitación (CGR, 2020). Esto demuestra cómo las condiciones previas a la crisis no eran idóneas, lo cual podría dar pie a la emergencia de procesos de aprendizaje y discrecionalidad.

### **Aprendizaje organizacional en el sector público**

En contraste con el sector privado, la justificación de por qué el aprendizaje organizacional es crítico para el éxito en las organizaciones públicas está poco desarrollada. Rashman et al. (2009) sostienen que el sector público presenta contextos distintivos que requieren avances teóricos específicos, en lugar de asumir mecánicamente que las teorías desarrolladas para el ámbito privado se ajustan automáticamente a la administración pública (Anand

& Brix, 2022). Kennedy y Burford (2013, en Anand & Brix, 2022) destacan la escasez de literatura sobre el aprendizaje organizacional en el sector público. Los autores argumentan que existe un vacío en la comprensión de cómo el conocimiento, generado en distintos niveles de la organización, impacta realmente en las actividades, los procesos y los resultados de las instituciones públicas. Estudios más recientes empiezan a profundizar en esto. Por ejemplo, ya hay evidencia que factores como la capacitación y el intercambio de conocimientos mejoran el desempeño del sector público al influir positivamente en la innovación y la optimización (Nguyen et al., 2024). Sin embargo, a pesar de la creciente atención académica, Lenart-Gansiniec y Sułkowski (2020 en Anand & Brix, 2022) advierten que la evidencia sobre el aprendizaje organizacional en instituciones públicas continúa siendo fragmentada y ambigua.

El aprendizaje organizacional (AO) se entiende como el proceso mediante el cual las organizaciones detectan y corrigen errores, adaptan sus rutinas y modifican sus bases de conocimiento en respuesta a la experiencia (Argyris & Schön, 1996). Este proceso es fundamental para que las instituciones mantengan su vigencia y cumplan su misión frente a un entorno dinámico (Hannah & Lester, 2009). En el sector público, el AO presenta particularidades por estar a menudo constreñido por estructuras jerárquicas, marcos normativos y culturas institucionales que pueden mostrar aversión a la experimentación y al riesgo (Vera & Crossan, 2004; Demircioglu & Audretsch, 2017).

Es pertinente distinguir entre el AO como proceso (cómo las organizaciones crean, retienen y transfieren conocimiento) y la organización que aprende (OA) como un tipo ideal de entidad que cultiva la capacidad de aprender y adaptarse continuamente (Anand & Brix, 2022). Si bien alcanzar el ideal de OA es complejo en el sector público, las crisis pueden desencadenar una comprensión general sobre la importancia de tener en lugar procesos formales de institucionalización del aprendizaje.

La literatura distingue entre aprendizaje de bucle simple (corregir errores dentro de las normas existentes) y de bucle doble (cuestionar y modificar las normas y supuestos subyacen-

tes) (Argyris & Schön, 1978, citado en Deverell, 2010). Ambos son relevantes en la gestión de crisis, aunque el aprendizaje de bucle doble, más profundo, es a menudo más difícil de alcanzar y sostener (Stark, 2019).

Investigaciones recientes enfatizan la necesidad de comprender los micro-mecanismos a través de los cuales ocurre el aprendizaje en la práctica (ej., improvisación reflexiva, coordinación informal, prueba y error) y las condiciones que lo facilitan o inhiben (Dunlop et al., 2022; Feldman & Pentland, 2003).

Este aprendizaje, a su vez, se vincula con el desarrollo de la resiliencia institucional, entendida no solo como la capacidad de resistir y recuperarse (continuidad operativa), sino como la habilidad de adaptarse, aprender y transformarse a partir de la adversidad (Ansell et al., 2021). La resiliencia incorpora dimensiones cognitivas y culturales, como la confianza y la apertura al cambio (Christensen et al., 2016).

### **Aprendizaje inducido por crisis**

Las crisis, entendidas como interrupciones que amenazan los objetivos centrales de una organización y exigen respuestas urgentes bajo incertidumbre (Boin et al., 2017), pueden representar “ventanas de oportunidad” para el aprendizaje (Dunlop et al., 2020). Estas coyunturas pueden forzar a las organizaciones a cuestionar sus supuestos y rutinas (Broekema et al., 2017).

En esta línea, diversos estudios han surgido sobre aprendizaje en el contexto del sector público durante la pandemia por COVID-19. Pihamaa (2025) analiza el aprendizaje organizacional en el ámbito de la comunicación durante la crisis sanitaria entrevistando a personas comunicadoras del sector público finlandés y constatando si los cambios fueron transitorios o permanentes. Sharma et al. (2021) examinan si la estructura de gobernanza, el nivel de inversión en infraestructura sanitaria y las lecciones aprendidas de pandemias anteriores explican las respuestas reactivas y proactivas de los países a la COVID-19.

En la misma línea, Lee et al. (2020) proponen un modelo de aprendizaje de cuatro bucles para explicar cómo el Gobierno coreano lo-

gró gestionar la pandemia sin confinamientos obligatorios; su estudio pregunta en qué medida el liderazgo, la transparencia informativa, la participación ciudadana y la gobernanza permiten un aprendizaje gubernamental eficaz en situaciones de crisis. Horák y Špaček (2025) comparan dos organizaciones públicas de la República Checa para determinar cómo respondieron a la pandemia y qué factores (digitalización, estilo de liderazgo, cultura organizativa) influyeron en su resiliencia organizacional. Bentzen y Torfing (2023) exploran si la crisis rompió el inmovilismo burocrático y el pensamiento de la nueva gestión pública en Dinamarca, promoviendo la colaboración interorganizativa y la gestión basada en la confianza, y qué condiciones son necesarias para que esas transformaciones se consoliden. Finalmente, Salles et al. (2025) aplican un estudio de caso en dos organizaciones brasileñas intensiva en conocimiento (una fundación y un archivo histórico) para identificar los procesos de aprendizaje multiescalar que emergen con la implantación abrupta del teletrabajo.

Aunque hay un caso de estudio sobre aprendizaje en Brasil, éste involucra organizaciones de mayor flexibilidad normativa por su carácter no esencial, entendiendo esencial como aquellos servicios que son centrales para la seguridad pública, además de que su enfoque es únicamente en el aspecto del teletrabajo. Por lo tanto, hace falta más estudios para comprender mejor el fenómeno en América Latina.

### **Discrecionalidad administrativa en emergencias**

La discrecionalidad administrativa se refiere al margen de apreciación o libertad conferido por el ordenamiento jurídico a los funcionarios para tomar decisiones en situaciones donde la norma no prescribe una única solución (Ortiz Ortiz, s.f., citado en CIJUL, 2017; Mora, 2012).

En Costa Rica, se entiende como una libertad reglada para valorar el interés público y escoger entre alternativas válidas (CIJUL, 2017). Si bien tradicionalmente vista con recelo por su potencial arbitrariedad (Lipsky, 1980), la literatura más reciente reconoce su potencial como fuente de flexibilidad, innovación y capacidad adaptativa, especialmente en situaciones imprevistas o de crisis (Hupe & Hill, 2016; May-

nard-Moody & Musheno, 2003).

La discrecionalidad “constructiva” permite a los agentes de primera línea (street-level bureaucrats) adaptar normas y encontrar soluciones prácticas. Las emergencias, amparadas por legislación específica como la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo en Costa Rica (Ley N° 8488, 2005), a menudo amplían estos márgenes operativos, permitiendo respuestas más ágiles, aunque siempre dentro de los límites legales y sujeta a control para evitar una desviación de poder (CIJUL, 2017).

## 2. Metodología

Basado en esta revisión, el estudio adopta un marco que examina: (1) los micro-mecanismos de aprendizaje (prácticas concretas de adquisición y uso de conocimiento, Feldman & Pentland, 2003); (2) el ejercicio de la discrecionalidad operativa (capacidad de actuar bajo ambigüedad con responsabilidad pública); y (3) las capacidades adaptativas institucionales (recursos, rutinas y cultura que permiten transformar el aprendizaje en mejora organizacional (Peters, 2015)). Este enfoque permite analizar cómo el SNA de Costa Rica respondió y aprendió de la crisis del COVID-19, identificando tanto las innovaciones emergentes como los factores que condicionaron su sostenibilidad.

Desde esta perspectiva, el presente estudio tiene como objetivo general determinar los micro-mecanismos, condiciones de aprendizaje y la discrecionalidad alrededor de políticas públicas a través de la gestión de la catástrofe y la continuidad de la cadena de suministro durante la crisis generada por la pandemia de COVID-19 entre los años 2020 y 2022 en las aduanas de Costa Rica. Para ello, la investigación busca responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿Cómo surgió el aprendizaje alrededor de las políticas y procedimientos aduaneros en este momento de crisis? ¿Cómo se relacionó dicho aprendizaje con la discrecionalidad ejercida por las personas funcionarias del SNA? Para lo cual, se busca, conocer cuál fue la respuesta a la catástrofe a nivel operativo para permitir la continuidad de la cadena de suministro, describir cómo se dio el aprendizaje a nivel individual y de grupos,

como también el alcance y tipo de discrecionalidad de las personas funcionarias.

Este estudio adopta un diseño cualitativo de estudio de caso (Yin, 2014). Se buscó captar las percepciones, experiencias y prácticas desarrolladas por los actores clave en un contexto de crisis, donde la tensión entre los procedimientos formales y la urgencia operativa permitió observar dinámicas emergentes de adaptación y aprendizaje institucional. Adicionalmente a las razones expuestas en las secciones anteriores, estudiar el caso de Costa Rica se presentó como una oportunidad valiosa debido al tamaño reducido de su Servicio Nacional de Aduanas, lo cual facilitó el acceso a las personas participantes.

La redacción del presente artículo se realizó con base al informe final de la investigación con el apoyo del modelo 2.5 Pro de Gemini de Google y el modelo 4.0 de chat GPT de Open AI. 3. Se revisó minuciosamente cada sugerencia de la IA antes de decidir utilizarla, adaptarla o desarrollarla.

### Participantes y recolección de datos

La estrategia metodológica se fundamentó en tres fuentes principales de información: entrevistas semiestructuradas, la lista de verificación de la OMA, adaptada; y las regulaciones emitidas durante la crisis (ver material suplementario). Se realizaron 26 entrevistas semiestructuradas entre diciembre de 2023 y octubre de 2024 (ver guía de preguntas en Anexo 1). La guía de entrevista semiestructurada abordó tres dimensiones principales: la respuesta institucional y personal a la crisis, los procesos de aprendizaje (fuentes, mecanismos, obstáculos, institucionalización) y el ejercicio de la discrecionalidad (acciones, motivaciones, consecuencias).

La selección de participantes se orientó a incluir personal del SNA que laboró durante el periodo de la pandemia, procurando diversidad de cargos y niveles de decisión para captar una multiplicidad de perspectivas. Se incluyó personal de la Dirección General de Aduanas (DGA) y de las siete aduanas del país (Santamaría, Limón, Paso Canoas, Caldera, Central, La Anexión, Peñas Blancas) (Ver Tabla 1 y Figura 1). Este proceso presentó ciertas dificultades

tades, dado que la rotación periódica del personal es una práctica habitual en la institución.

Las entrevistas se realizaron de preferencia de forma presencial; solo cuando no era posible coincidir agendas, se pasó a la virtualidad. Tuvieron una duración promedio de 50 minutos, fueron grabadas en audio previo consentimiento informado firmado por cada participante y luego transcritas de forma literal.

Como segundo instrumento, se aplicó una versión adaptada de la lista de verificación propuesta por la Organización Mundial de Aduanas (OMA, 2020) en sus “Directrices para la gestión de catástrofes y la continuidad de la cadena de suministro” (Tabla 2). Esta lista, que abarca dimensiones como planificación, cooperación, continuidad operativa, gestión

de personal, tecnología y evaluación post-crisis, se utilizó para complementar y triangular la información obtenida en las entrevistas. El instrumento fue aplicado mediante la técnica de entrevista a una persona del cuadro gerencial de cada una de las siete aduanas de Costa Rica y a una persona de la Dirección General de Aduanas.

Por último, datos secundarios como reportes de la Organización Mundial de la Salud, la normativa emitida en el marco de la crisis en Costa Rica, noticias, páginas oficiales de gobierno, entre otras, se utilizaron para comprender el contexto institucional

### Estrategia de Análisis

Se empleó un análisis de contenido temático

Tabla 1: Entrevistas realizadas

Participante	Aduana / DGA	Cargo	Fecha
Participante 1	Aduana Santamaría	Departamento Normativo	ene-24
Participante 2	Aduana Santamaría	Departamento Técnico	ene-24
Participante 3	Aduana Santamaría	Alta Gerencia	mar-24
Participante 4	Aduana Santamaría	Departamento Técnico	feb-24
Participante 5	Aduana Santamaría	Departamento Técnico	nov-23
Participante 6	Aduana de Paso Canoas	Alta Gerencia	nov-23
Participante 7	Aduana de Paso Canoas	Departamento Técnico	ene-24
Participante 8	Aduana de Paso Canoas	Departamento Técnico	feb-24
Participante 9	Aduana de Paso Canoas	Departamento Técnico	dic-23
Participante 10	Aduana de Limón	Alta Gerencia	ene-24
Participante 11	Aduana de Limón	Departamento Técnico	dic-23
Participante 12	Aduana de Limón	Departamento Técnico	feb-24
Participante 13	Aduana de Limón	Alta Gerencia	ene-24
Participante 14	Aduana de Limón	Departamento Técnico	mar-24
Participante 15	DGA	Alta Gerencia	feb-24
Participante 16	DGA	Departamento de Asesoría Jurídica	feb-24
Participante 17	DGA	Departamento de Procesos Aduaneros	feb-24
Participante 18	Aduana Central	Departamento Técnico	dic-23
Participante 19	Aduana Central	Alta Gerencia	dic-23
Participante 20	Aduana La Anexión	Alta Gerencia	nov-23
Participante 21	Aduana La Anexión	Departamento Normativo	feb-24
Participante 22	Aduana de Caldera	Alta Gerencia	feb-24
Participante 23	Aduana de Paso Canoas	Departamento Técnico	feb-24
Participante 24	Aduana de Caldera	Departamento Técnico	feb-24
Participante 25	Aduana de Peñas Blancas	Alta Gerencia	feb-24
Participante 26	Aduana de Peñas Blancas	Alta Gerencia	feb-24

Fuente: Elaboración propia

Figura 1. Aduanas de Costa Rica



Fuente: Ministerio de Hacienda

con un enfoque que combinó elementos inductivos y deductivos. Se realizó una codificación abierta de las transcripciones para identificar unidades de significado relevantes relacionadas con la respuesta a la crisis, el aprendizaje y la discrecionalidad. En una segunda etapa, las categorías emergentes se organizaron y refinaron en función del marco analítico del estudio (micro-mecanismos de aprendizaje, discrecionalidad operativa, capacidades adaptativas). Para la gestión, sistematización y codificación de los datos cualitativos se utilizó un libro en Excel compartido, lo que facilitó la organización de la información por ejes temáticos y la trazabilidad de los hallazgos. Para fortalecer la validez y credibilidad de los hallazgos, se emplearon estrategias de triangulación (combinando entrevistas con la lista de verificación OMA y análisis documental contextual), se buscó la saturación en la recolección de datos y se realizaron validaciones internas mediante la discusión de los resultados entre el equipo de investigación.

### Consideraciones Éticas

La investigación se adhirió a principios éticos fundamentales. Se obtuvo el aval del Comité Ético Científico de la Universidad de Costa Rica. Se utilizó el formulario específico desarrollado por el CEC para informar y obtener el consentimiento de las personas participantes antes de cada entrevista. Este formulario

asegurara la voluntariedad y el derecho a retirarse en cualquier momento; garantiza la confidencialidad de la información y el anonimato de los participantes en el análisis y en la presentación de los resultados. Así, todos los testimonios fueron codificados para proteger la identidad individual.

### 3. Resultados

#### *Transición digital y herramientas tecnológicas*

Uno de los principales aprendizajes fue la adopción y la creciente centralidad de herramientas digitales. Diversos canales automatizados, junto con las herramientas de comunicación virtual como Teams y Zoom, se volvieron componentes en la operatoria para reducir el contacto físico y agilizar los trámites.

Esto implicó que las personas funcionarias impulsaran y gestionaran sus propias necesidades de capacitación iniciales para poder aprender cómo seguir operando bajo el contexto de la emergencia.

“[...] dentro del campo tecnológico, ese aprendizaje, digamos que, de manera rápida y necesaria hubo que hacerlo. Personas que no tenían mucho contacto con sus computadoras se vieron en la obligación de aprender, de aprender rápido y de aprender al momento. Sin,

sin mucha ¿cómo se llama? Capacitación.” (Participante 18, Santa María)

así será siempre.’” (Participante 14, Limón).

También hubo una capacidad de respuesta rápida para ayudar a la adaptación de los recursos personales para que el funcionariado pudiera trabajar desde casa. Esto permitió mantener la coordinación de equipos necesaria para cumplir con sus funciones en el marco de la crisis.

En resumen, se observó una mayor autonomía en la gestión del trabajo, con la masificación del teletrabajo, una familiarización con herramientas de tecnologías de la información y un cambio en la percepción sobre la viabilidad y confianza en el trabajo remoto.

[...] a los funcionarios que se iban a hacer teletrabajo, entonces, los orientaban para que ellos pudieran acceder digamos sin problema al correo electrónico, en el caso de aduanas al sistema informático TICA que tenemos, a través de una VPN (Participante 20, La Anexión)

### **Oportunidad para actualización de procedimientos y legislación**

Este viraje digital se manifestó también en un avance hacia la digitalización de expedientes y la aceptación de documentos escaneados o con firma digital, modificando la dependencia del formato físico.

La crisis también conllevó a acelerar la aprobación de cambios en la legislación. Por ejemplo, la implementación del despacho anticipado, es decir, permitir a las personas importadoras desalmacenar las mercancías y pagar los impuestos sobre éstas de manera diferida:

“Digamos, rompimos el esquema o el mito de que toda documentación tiene que ser presentada física, con firmas autógrafas. Ahí, obviamente y de una manera abrupta, nos obligamos a empezar a utilizar los documentos, las fotocopias o las firmas digitales o el trabajar con escaneos de documentos que persisten hasta el día de hoy. Nadie ha botado todavía eso.” (Participante 3, Santa María)

“No podemos pagar los impuestos porque no estamos vendiendo’ [decían los importadores]. Políticamente, se plantea que hay que resolver ese problema. [...] nosotros de alguna manera llegamos y decimos ‘existe una figura, aquí no se usa, que se puede utilizar para esto’. De hecho, eso tuvo connotaciones, hay que cambiar muchas cosas, verdad, hay que cambiar conceptualmente. Por ejemplo, en Costa Rica, todos los despachos tienen la obligación de utilizar a un agente de aduanas y el agente de aduanas se solidariamente responsable por los adeudos. Entonces nosotros tuvimos que pactar, [...] eso se está haciendo ya, proponer que se cambie esa estructura.” (Participante 15, DGA)

En las crisis también surgen oportunidades para que las personas funcionarias puedan actuar de manera discrecional a favor del valor público que puedan generar sus acciones, principalmente bajo el amparo de un liderazgo que promueve esa flexibilidad (limitada, claro está, al cumplimiento de su razón de ser). Por ejemplo, en el ámbito de los aprendizajes para el trabajo técnico aduanero,

En la cita anterior se observa como la persona participante describe que la crisis conlleva a que una figura que no se había logrado aprobar e implementar en Costa Rica, aun siendo aplicada con éxito en otros países, encuentra el contexto político idóneo para su implementación.

[...] en aduanas formalizamos muchos [procedimientos digitales] como la recepción de documentos digitales, manifiestos digitales y traslados digitales, todo lo hicimos digital, dejamos de firmar documentos físicos y [...] eso se le informó al director de Aduanas: ‘mire se está recibiendo de esta manera y

También surgen oportunidades para actualizar manuales de procedimientos con la prueba que resultaba la pandemia. Fue laborioso y complejo porque, además, nunca habían sido probados. Por ejemplo, el caso del manual de

procedimientos de emergencia para envíos de socorro.

“Hacer las actualizaciones necesarias en los manuales de procedimiento. Verdad, de acuerdo a los cambios que se dieron a nivel de [los que] se hicieron protocolos, verdad, de actuación COVID, porque eran como distintos, entonces fue un arduo trabajo. Era: ‘sentémonos y veamos qué hacemos, porque tenemos que decirle a la gente cómo hacer las cosas en este momento de urgencia.’” (Participante 17, DGA)

### **Desarrollo de competencias blandas**

En el plano cualitativo y cultural, se constató un fortalecimiento de la colaboración, el trabajo en equipo, y el valor de una comunicación clara y directa, tanto a nivel interno como con otras instituciones.

“O sea, donde antes [los transportistas] simplemente llegaban a frontera, al trámite y se iban [...], ahora hay que tenerlos, ¿verdad? Entonces todo eso provoca, y también parte del aprendizaje es la socialización con las demás personas, ¿verdad? Este, a veces las necesidades hacen que uno se una, [...] hubo una serie de cambios [...] que han ayudado a que la evolución de los procesos también se haya mejorado [con ellos]”. (Participante 22, Paso Canoas)

En este contexto, emergió un sentido de propósito compartido ante la emergencia y una valoración del criterio técnico y la experiencia operativa del personal, en contraste con una adherencia a la rigidez formal. Más aún, en este contexto, se eliminaron requisitos redundantes en coordinación con otros ministerios. Una persona participante destacó: “En una reunión reciente, eliminamos tres copias de documentos innecesarias para agilizar un trámite” (Participante 5, Santamaría).

El SNA debió articular esfuerzos con diversas instituciones del sector público como el Ministerio de Salud, la Dirección General de Migración y Extranjería, la Policía de Fronteras, el Ministerio de Agricultura (MAG) y la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER). En este

sentido, la habilidad de trabajar en equipo se vio fortalecida:

“el trabajo en equipo, eso fue fundamental. Fue un aprendizaje grande porque yo no hacía nada con agilizar mi parte aduanera, si del MAG [...] no iban a trabajar [...] porque le da miedo esto. ¿Qué hacíamos? Eso se iba a atrasar, el problema parte de ese aprendizaje importante fue el trabajar como una gestión de fronteras. Verdad que es un trabajo en equipo en donde todos estábamos comprometidos, todos dábamos opiniones, [...] recomendaciones y acatábamos al pie de la letra en lo que principalmente nos daba el ente rector, que era el Ministerio de Salud.” (Participante 25, Peñas Blancas)

En este sentido también destaca la importancia de tener un ente rector que dictaba las líneas a seguir claridad y regularidad.

### **Adaptabilidad del personal y discrecionalidad con valor público**

El personal aduanero desempeñó un rol en la gestión cotidiana de la crisis, demostrando capacidad de adaptación y ejerciendo una discrecionalidad operativa relevante para la resiliencia del servicio. El funcionariado se enfrentó a cambios en sus horarios, en las modalidades de trabajo, con una transición al teletrabajo para muchos, y la implementación de protocolos de bioseguridad (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2020).

En este sentido, si bien la DGA emitió directrices generales, su aplicabilidad en el terreno varió, demandando soluciones adaptadas localmente por cada aduana. Estas adaptaciones ocurrieron con recursos limitados y bajo un impacto emocional y temor al contagio. Pese a no ser siempre reconocidos formalmente como personal de “primera línea” para medidas de protección, el funcionariado del SNA mostró compromiso extendiendo sus jornadas laborales, asumiendo funciones adicionales y buscando soluciones para mantener la operatividad del servicio (ver cita anterior de participante 25).

En este contexto de incertidumbre y, en ocasiones, ante la ausencia de protocolos detalla-

dos para una crisis de esta naturaleza, el personal recurrió a su juicio técnico y experiencia acumulada. Este ejercicio de discrecionalidad operativa, entendida como la capacidad de tomar decisiones fundadas en la valoración del interés público ante la ambigüedad o el vacío normativo, permitió la generación de soluciones temporales. Por ejemplo, la ausencia de protocolos preestablecidos para emergencias sanitarias obligó a improvisar soluciones, como relata una persona funcionaria: “Tuvimos que ir probando e ir tratando de agilizar [...] conforme se iban dando las etapas, nos íbamos encontrando situaciones que había que resolver” (Participante 22, Paso Canoas).

### Institucionalización de los aprendizajes

En cuanto a los logros y la institucionalización, si bien muchos aprendizajes prácticos corrieron el riesgo de diluirse una vez disminuida la presión de la emergencia, algunos cambios lograron un grado de formalización.

La digitalización de trámites y el uso de firmas electrónicas, por ejemplo, avanzaron y se han mantenido. Similarmente, el teletrabajo se consolidó en varias áreas mediante la firma de contratos específicos. Asimismo, se adoptaron protocolos de bioseguridad, como el emitido por el Ministerio de Salud (2020) donde se dictaron lineamientos generales de limpieza y desinfección de vehículos para propietarios, administradores y choferes de camiones de transporte de mercancías en el marco de la alerta sanitaria por COVID-19, y también las personas entrevistadas reportaron la existencia de un protocolo de bioseguridad a nivel centroamericano (COMIECO y COMISCA, 2020).

No obstante, la aplicación de la lista de verificación de la OMA (tabla 2) reveló que, si bien hubo avances en áreas como la seguridad del personal y el uso de tecnologías, persisten brechas en la existencia de planes de continuidad de negocio formalizados, infraestructura de emergencia y la realización de ejercicios de simulación. Estos hallazgos confirman una institucionalización parcial

Tabla 2: Respuestas a la lista de verificación, adaptada, de las Directrices de la OMA para la gestión de catástrofes y continuidad de la cadena de suministro (OMA, 2020)

	Directrices de la OMA	Calde- ra	Cen- tral	Limón	Santa- maría	Paso Canoas	Ane- xión	Peñas Blancas
1.	Cooperación estrecha entre aduana y la autoridad responsable de gestión de catástrofes	x*	x*	x*	✓*	✓*	x*	x*
2.	La Aduana tiene un plan de continuidad de negocios ante una emergencia	x*	x*	x*	x*	x*	x*	x*
3.	Infraestructura de emergencia de despliegue ante emergencias para continuidad de la operación	x	x	x	x	x	x	x
4.	Tenencia y uso de equipos y técnicas de inspección no intrusivos	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5.	Formación para el liderazgo en tiempos de crisis	x	x	✓	✓	x	✓	✓
6.	Creación de capacidades relativas a la implementación de los procedimientos en respuesta a catástrofes	x	x	x	x	x	✓	✓
7.	Realización de ejercicios de simulación	x	✓	✓	✓	x	✓	✓
8.	Provisión de medidas y herramientas para garantizar seguridad del personal	✓**	✓**	✓**	✓**	✓**	✓**	✓
9.	Formación en nuevas tecnologías aduaneras	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10.	Cooperación estrecha para importación de artículos de socorro	x	✓	x	✓	✓	✓	✓
11.	Colaboración con otras administraciones aduaneras	✓	✓	✓*	✓*	✓	✓*	✓*
12.	Colaboración con el sector privado	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
13.	Limitación y priorización de inspecciones en artículos de socorro / esenciales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
14.	Procedimientos alternativos en caso de disrupción del sistema informático	✓*	✓*	✓*	✓*	✓*	✓*	✓*
15.	Se apoyan las medidas que fueron efectivas por medio de acciones específicas y la adaptación de legislación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Nota: \* indica que no lo hace la aduana, pero sí la DGA | \*\* indican que hay, pero no lo suficiente

Fuente: Autoevaluación de las aduanas de Costa Rica a través de entrevistas o correo electrónico en junio-julio de 2024

y subrayan la necesidad de un esfuerzo sistemático para consolidar las lecciones derivadas de la pandemia en la estructura y cultura del SNA.

#### 4. Discusión

Los resultados empíricos presentados en la sección anterior ofrecen una visión de cómo el Servicio Nacional de Aduanas (SNA) de Costa Rica gestionó la disrupción causada por la pandemia de COVID-19. Estos hallazgos revelan procesos de aprendizaje organizacional inducidos por la crisis y destacan el papel de la adaptabilidad y la discrecionalidad del personal. A continuación, se discuten estos resultados a la luz del marco teórico y la literatura relevante.

##### *Improvisación reflexiva, coordinación informal y, prueba y error – Micromecanismos de aprendizaje*

Los hallazgos de este estudio se alinean con la literatura que indica que las crisis pueden actuar como catalizadores para el aprendizaje organizacional (Dunlop et al., 2020; Broekema et al., 2017). La emergencia sanitaria reconfiguró el entorno operativo del SNA, forzando la adopción acelerada de tecnologías digitales, la actualización de procesos y una mayor coordinación tanto interna como interinstitucional, lo cual se alinea con iniciativas de tanto de coordinación formal como informal.

En este contexto, este fenómeno puede interpretarse como la apertura de una “ventana de oportunidad” (Boin et al., 2017) donde la urgencia por mantener la continuidad operativa superó la inercia organizacional y promovió la experimentación. Así, el aprendizaje observado fue predominantemente emergente y de improvisación reflexiva. También con frecuencia impulsado por la necesidad práctica (“prueba y error”) más que por protocolos preestablecidos, alineándose con la idea de que el aprendizaje en crisis no siempre sigue modelos planificados (Deverell, 2010).

Sin embargo, el caso del SNA aporta un matiz específico al contexto de economías emergentes: la digitalización y el teletrabajo no surgieron de una planificación estratégica previa, sino

como una adaptación forzosa ante la carencia de infraestructura robusta, diferenciándose de lo observado en países con mayor inversión en infraestructura sanitaria y tecnológica, como analizan Sharma et al. (2021). Mientras que Salles et al. (2025) documentan el aprendizaje multinivel mediante el teletrabajo en organizaciones intensivas en conocimiento, el presente estudio demuestra que este fenómeno es replicable en instituciones operativas y de control rígido (aduanas), donde se rompió el mito de la necesidad de presencialidad física y la firma autógrafa mediante la adopción repentina de herramientas digitales.

Además, las entrevistas sugieren que la crisis fomentó una mayor coordinación y colaboración interna y externa. La necesidad de abordar desafíos compartidos rompió algunos silos tradicionales y fomentó un sentido de resolución colectiva de problemas. Este espíritu de colaboración facilitó el intercambio de conocimientos y el desarrollo de soluciones conjuntas, contribuyendo al aprendizaje organizacional a un nivel más amplio. Este hallazgo es consistente con la idea de que el desarrollo profesional se construye sobre el aprendizaje con otros (Elsen et al., 2022).

##### *Discrecionalidad constructiva como factor de resiliencia*

Al contrastar los resultados con el marco referencial sobre la discrecionalidad administrativa, el estudio revela una dimensión positiva que desafía la visión tradicional de la burocracia. En línea con Bentzen y Torfing (2023), quienes observaron en Dinamarca cómo la crisis rompió el inmovilismo burocrático fomentando la confianza, en el SNA surgió una “solidaridad por necesidad”.

El hallazgo de que el personal ejerció una discrecionalidad ética para mantener el flujo de mercancías esenciales sugiere que la rigidez normativa del sector público contiene “válvulas de escape” latentes. Esto se alinea con los factores de resiliencia organizacional identificados por Horák y Špaček (2025), donde la cultura organizativa y el estilo de liderazgo son determinantes para la respuesta ante la pandemia. En el caso costarricense, la discre-

cionalidad no fue arbitrariedad, sino una herramienta de “gestión de fronteras” integrada, validando que la colaboración interorganizativa es un mecanismo crítico de supervivencia institucional en tiempos de crisis.

### **La brecha entre aprendizaje y organización que aprende (Institucionalización)**

La discusión crítica del estudio radica en la distinción teórica planteada por Anand y Brix (2022) entre el proceso de aprendizaje organizacional (AO) y la “Organización que Aprende” (OA). Los resultados muestran que el SNA experimentó un intenso AO (digitalización, nuevos protocolos ad hoc), pero no ha logrado transitar hacia una OA debido a barreras estructurales.

Esta limitación es consistente con lo expuesto por Pihamaa (2025) sobre la transitoriedad de los cambios en el sector público finlandés. La aplicación de la lista de verificación de la OMA confirmó que, aunque hubo reacción, faltan planes de continuidad de negocio y ejercicios de simulación. Esto indica que el aprendizaje fue predominantemente de “bucle simple” (corregir errores operativos) y no alcanzó plenamente el “bucle doble” o el “aprendizaje de bucle cuádruple” propuesto por Lee et al. (2020), el cual implicaría una reconfiguración profunda de la gobernanza y la participación de actores externos para consolidar las lecciones aprendidas.

### **Aportes, limitaciones del estudio y futuras líneas de investigación**

El estudio llena un vacío identificado por Anand y Brix (2022) sobre la escasez de literatura en economías emergentes y América Latina. Aporta evidencia empírica de cómo instituciones con mandatos de control estricto (aduanas) negocian la tensión entre legalidad y eficiencia operativa bajo presión extrema, algo menos visible en estudios sobre sectores de servicios o salud.

Con respecto a las limitaciones, la investigación se basa en percepciones retrospectivas del personal, lo que podría conllevar sesgos de memoria positiva sobre su propia actuación durante la crisis. Además, al ser un estudio de caso único, la generalización de los hallazgos

a otras instituciones del sector público costarricense debe hacerse con cautela.

Por último, del proyecto se desprenden futuras líneas de investigación como, por ejemplo, sobre cómo pasar de una “solidaridad por necesidad” a una “gobernanza colaborativa institucionalizada”, tal como sugieren Ansell, Sørensen y Torfing (2021), donde la co-creación de soluciones con otros entes (Salud, Migración) sea la norma y no la excepción.

También, este estudio abre avenidas para futuras investigaciones que podrían profundizar la comprensión del aprendizaje y la adaptación en contextos de crisis en el sector público, especialmente, por ejemplo, con respecto a los factores que fortalecen la resiliencia de las organizaciones públicas antes situaciones de crisis, evaluando el impacto a largo plazo en la cultura organizacional según los parámetros de Horák y Špaček (2025).

## **5. Conclusiones**

Este estudio analizó los procesos de aprendizaje organizacional y el ejercicio de la discrecionalidad administrativa en el Servicio Nacional de Aduanas (SNA) de Costa Rica durante la crisis sanitaria por COVID-19. Los hallazgos indican que la pandemia actuó como un catalizador significativo para la adaptación y el aprendizaje dentro de la organización. A pesar de operar en un entorno disruptivo y con recursos limitados, el SNA logró mantener la continuidad operativa mediante una combinación de aceleración digital, reorganización táctica y un incremento en la coordinación interinstitucional.

Se identificaron aprendizajes en múltiples niveles: administrativo (adopción de teletrabajo y herramientas digitales), técnico-aduanero (implementación de nuevos procedimientos y adaptación a cambios normativos) y cultural (fortalecimiento de la colaboración y la confianza). El personal aduanero desempeñó un rol activo en este proceso, movilizándolo conocimientos tácitos y ejerciendo una discrecionalidad operativa que resultó funcional para resolver problemas concretos de manera adaptativa, sin que ello derivara en arbitrariedad.

No obstante, la investigación también evidencia que la institucionalización de estos aprendizajes enfrenta desafíos considerables. La ausencia de protocolos de emergencia robustos, las limitaciones en infraestructura y capacitación, y la falta de mecanismos sistemáticos para la gestión del conocimiento post-crisis, limitan la capacidad del SNA para transformar las lecciones aprendidas durante la contingencia en capacidades organizacionales permanentes y resilientes. La brecha entre la adaptación práctica lograda bajo presión y su codificación formal en la estructura y cultura organizacional sigue siendo un reto principal.

Desde la perspectiva del diseño de políticas públicas, la evidencia sobre brechas en protocolos, debilidades de planificación y ausencia de mecanismos formales de gestión del conocimiento post-crisis indica que la política aduanera en materia de crisis sanitarias ha operado como una suma de respuestas ad hoc. Para un curso de acción deliberado y anticipatorio, esto implica: (i) redefinir la identificación del problema incorporando explícitamente la continuidad del comercio exterior bajo condiciones de riesgo sanitario como objetivo de política; (ii) orientar la formulación hacia diseños que combinen digitalización integral, gestión basada en riesgos y protocolos de bioseguridad específicos para aduanas; y (iii) fortalecer la evaluación y aprendizaje como componentes estructurales, no residuales, de la política, alineados con la idea de que la interacción continua entre actores promueve la mejora y el aprendizaje colectivo.

Los hallazgos tienen implicaciones directas para la capacitación y el desarrollo de capacidades del funcionariado aduanero, tanto en Costa Rica como en administraciones con características similares en la región. Los tipos de aprendizaje observados conlleva a pensar que los programas de formación no deberían limitarse a contenidos técnico-normativos, sino incorporar módulos específicos sobre gestión de crisis, resiliencia institucional, ética de la discrecionalidad, coordinación interinstitucional y competencias digitales. Esto supone concebir la capacitación como una herramienta de política pública orientada a generar valor público, reforzando las capacidades del personal de primera línea para operar bajo incertidumbre

**Contribuciones de los autores:** Conceptualización, metodología, redacción, preparación del borrador original, supervisión y administración del proyecto: L.S; investigación, curación de datos, análisis formal, revisión, edición: L.S., M.R., M.CH O.T. Todos los autores han leído y aceptado la versión publicada del manuscrito.

**Financiación:** Esta investigación está inscrita en la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica bajo el número de proyecto 222-C2-229. Fue financiada parcialmente por la universidad y el resto fue realizada ad-honorem.

**Declaración de disponibilidad de datos:** Por motivos de protección de datos, no se publicarán más datos de la investigación que los extractos presentados en este artículo.

**Conflictos de intereses:** Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses.

**Agradecimientos:** Se agradece a las personas estudiantes asistentes, cuya labor de excelencia y diligencia facilitó enormemente el trabajo del equipo investigador: Ana Melissa Espinoza Valverde, María Fernanda Astúa Atmetlla.

**Descargo de responsabilidad/Nota del editor:**  
Las declaraciones, opiniones y datos contenidos en todas las publicaciones son exclusivamente de los autores y colaboradores individuales, y no de GYAP y/o los editores.

## 6.- Referencias.

- Anand, A., & Brix, J. (2022). The learning organization and organizational learning in the public sector: a review and research agenda. *The Learning Organization*, 29(2), 129–156. <https://doi.org/10.1108/TLO-05-2021-0061>
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). *Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector and reinvigorating democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, UK. <https://doi.org/10.1017/9781108896450>
- Argyris, C., & Schön, D.A. (1996). *Organizational learning II: Theory, method and practice*. Addison-Wesley, Reading, MA.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2005). *Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*, Ley N.º 8488.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2020). *Ley de Alivio Fiscal*, Ley N.º 9830.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2022). *Ley de Alivio Temporal por Costos de Transporte Marítimo para las Importaciones Nacionales*, Ley N.º 10162.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR) (2024). *Informe de política monetaria, enero 2024*. <https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPolticaMonetariaInflacin/Documento-IPM-Enero-2024.pdf>
- Bentzen, T.Ø., & Torfing, J. (2023). COVID 19 induced governance transformation: How external shocks may spur cross organizational collaboration and trust based management. *Public Administration*, 101(4), 1291–1308. <https://doi.org/10.1111/padm.12881>
- Boin, A., Kuipers, S., & Overdijk, W. (2017). Leadership in times of crisis: A framework for assessment. *International Review of Public Administration*, 22(3), 203–218. <https://doi.org/10.1080/12294659.2017.1324914>
- Broekema, W., Van Kleef, D., & Steen, T. (2017). What factors drive organizational learning from crisis? Insights from the Dutch food safety services' response to four veterinary crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 25(4), 326–340. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12161>
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L.H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887–897. <https://doi.org/10.1111/puar.12558>
- CIJUL en Línea (2017). *Discrecionalidad Administrativa*. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MzI4Mg==>
- CIJUL en Línea (2020). *Criterios de oportunidad y conveniencia en la LGAP*. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=NDEyOQ==>
- Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica (COMIECO), & Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA) (2020). *Resolución 01-2020. Lineamiento de Bioseguridad, ante la COVID-19, aplicables al sector del transporte terrestre centroamericano*. <https://sde.gob.hn/wp-content/uploads/2021/03/Res.-COMIECO-COMISCA-No.-01-2020.pdf>
- Contraloría General de la República (CGR) (2020). *Seguimiento de la gestión de las aduanas en Costa Rica. Resultados del periodo 2017-2019 (Informe N° DFOE-SAF-SFP-00001-2020)*. [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2020/SIGYD\\_D/SIGYD\\_D\\_2020022946.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2020/SIGYD_D/SIGYD_D_2020022946.pdf)
- Demircioglu, M.A., & Audretsch, D.B. (2017). Conditions for innovation in public sector organizations. *Research Policy*, 46(9), 1681–1691. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.08.004>
- Deverell, E. (2010). *Crisis-induced learning in public sector organizations [Tesis doctoral, Försvarshögskolan]*. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:fhs:diva-1080>
- Dunlop, C.A., Ongaro, E., & Baker, K. (2020). Researching crisis and policy change in historical perspective: The case of COVID-19. *Public Policy and Administration*, 35(4), 365–383. <https://doi.org/10.1177/0952076720945786>
- Dunlop, C.A., Radaelli, C.M., & Trein, P. (Eds.). (2022). *Learning in public policy: Analysis, modes and outcomes*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Elsen, J., Vermeeren, B., & Steijn, B. (2022). Valence of formal learning, employability and the moderating roles of transformational leadership and informal learning in the public sector. *International Journal of Training and*

- Development, 26(2), 266–284. <https://doi.org/10.1111/ijttd.12258>
- Feldman, M.S., & Pentland, B.T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly*, 48(1), 94–118. <https://doi.org/10.2307/3556620>
- Hannah, S.T., & Lester, P.B. (2009). A multilevel approach to building and leading learning organizations. *The Leadership Quarterly*, 20(1), 34–48. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2008.11.003>
- Horák, P., & Špaček, D. (2025). Organizational resilience of public sector organizations responding to the COVID 19 pandemic in Czechia and key influencing factors: Use of the Nograšek and Vintar model. *International Journal of Public Administration*, 48(8), 485–501. <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2371421>
- Hupe, P., & Hill, M. (2016). ‘Street-level bureaucracy’ and public accountability. *Public Administration*, 94(2), 469–486. <https://doi.org/10.1111/padm.12212>
- Jarvie, W., & Stewart, J. (2018). Conceptualizing learning in the public sector: the importance of context. *International Journal of Public Sector Management*, 31(1), 14–30. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2016-0137>
- Lee, S., Hwang, C., & Moon, M.J. (2020). Policy learning and crisis policy making: Quadruple loop learning and COVID 19 responses in South Korea. *Policy and Society*, 39(3), 363–381. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1785195>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation, New York, NY.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press, Ann Arbor, MI. <https://doi.org/10.3998/mpub.17815>
- Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) (n.d.). *Acuerdos Comerciales*. <https://www.comex.go.cr/acuerdos-comerciales/>
- Ministerio de Salud (Costa Rica) (2020). LS-PG-011. *Lineamientos Generales de limpieza y desinfección de vehículos para propietarios, administradores y choferes de camiones de transporte de mercancías en el marco de la alerta sanitaria por COVID-19*. <https://archivodigital.go.cr/lineamientos-generales-de-limpieza-y-desinfeccion-de-vehiculos-para-propietarios-administradores-y-choferes-de-camiones-de-transporte-de-mercancias-instalaciones-fisicas-y-sanitarias-en-los-puestos-de-checkpoint-en-el-marco-de-la-alerta>
- Mora, R. (2012). El concepto de discrecionalidad en el quehacer de la administración pública. *Justicia Juris*, 8(1), 92–105. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4200068.pdf>
- Nguyen, L.T., Tran, K.T., & Trieu, H.D.X. (2024). The Impact of Organizational Learning Facilitators on Organization Performance in The Public Sector: Testing the Role of Innovation and Optimization Activities. *Review of Integrative Business and Economics Research*, 13(3), 184–200. [https://buscompress.com/uploads/3/4/9/8/34980536/riber\\_13-3\\_13\\_s23-111\\_184-200.pdf](https://buscompress.com/uploads/3/4/9/8/34980536/riber_13-3_13_s23-111_184-200.pdf)
- Nicolini, D., Powell, J., Conville, P., & Martinez-Solano, L. (2007). Managing knowledge in the healthcare sector: a review. *International Journal of Management Reviews*, 10, 245–263. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2007.00219.x>
- Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2020). *Directrices de la OMA para la gestión de catástrofes y la continuidad de la cadena de suministro*. [https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/guidelines-disaster-management\\_es.pdf](https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/guidelines-disaster-management_es.pdf)
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia. <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>
- Peters, B.G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Pihamaa, M. (2025). *Crisis communication and organizational learning in Finnish public sector organizations during Covid 19* [Tesis doctoral, University of Jyväskylä]. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:ju-202506095073>
- Rashman, L., Withers, E., & Hartley, J. (2009). *Organizational Learning and Knowledge in*

- Public Service Organizations: A Systematic Review of the Literature. *International Journal of Management Reviews*, 11(4), 463–494. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2009.00257.x>
- Ruiz Hidalgo, H. (2020). Impactos del covid-19 en la economía costarricense y mundial. Observatorio de Comercio Exterior, UNED. <https://www.uned.ac.cr/ocex/index.php/capsulas/556-impactos-del-covid-19-en-la-economia-costarricense-y-mundial>
- Salge, T.O., & Vera, A. (2012). Benefiting from Public Sector Innovation: the Moderating Role of Customer and Learning Orientation. *Public Administration Review*, 72(4), 550–559. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02529.X>
- Salles, M.A.S.D., Cavalcante, F.V., Villardi, B., & Pereira Guizzo, C.S. (2025). Multilevel learning in a knowledge intensive public organization during teleworking implementation amidst the COVID 19 crisis. *The Learning Organization*, 32(1), 35–57. <https://doi.org/10.1108/TLO0120230007>
- Sharma, A., Borah, S.B., & Moses, A.C. (2021). Responses to COVID 19: The role of governance, healthcare infrastructure, and learning from past pandemics. *Journal of Business Research*, 122, 597–607. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.09.011>
- Stark, A. (2019). *Public inquiries, policy learning, and the threat of future crises*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Vera, D., & Crossan, M. (2004). Strategic leadership and organizational learning. *Academy of Management Review*, 29(2), 222–240. <https://doi.org/10.5465/amr.2004.12736080>
- Yin, R.K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5.a ed.). SAGE Publications, Thousand Oaks, CA.