

Cuadernos Centroamericanos del ICAP

N°.36

**Paisajes de futuro: hacia un
gobierno inteligente en el
bicentenario de la República de El
Salvador**

**Nueva gobernanza y gestión del
desarrollo**

Erick Menjívar Escobar

Enero, 2022

San José, Costa Rica

Paisajes de futuro: hacia un gobierno inteligente en el bicentenario de la República de El Salvador

Nueva gobernanza y gestión del desarrollo

Autor:

Erick Menjívar Escobar

Enero, 2022

San José, Costa Rica

Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad exclusiva de su autor, por lo que no representan la postura del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

351.9

M545p **Instituto Centroamericano de Administración Pública (Editor)**

Paisajes de futuro: hacia un gobierno inteligente en el bicentenario de la República de El Salvador Nueva gobernanza y gestión del desarrollo / por: Erick Menjívar – San José, C.R.:ICAP, 2021.

105 p. – (Cuadernos Centroamericanos del ICAP; 36).

ISBN: 978-9977-20-152-8

- 1- GOBERNANZA 2- GESTIÓN PÚBLICA
- 3- MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA
- 4- EL SALVADOR

I Título II Serie

CUADERNOS CENTROAMERICANOS DEL ICAP. NO. 36: ENERO. 2022

♦ Consejo Editorial del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP):

Osvaldo De La Guardia Boyd, panameño, Director, ICAP.

Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión, ICAP.

Ramón Rosales Posas, costarricense, Coordinador Académico, ICAP.

Oscar Quesada Madriz, costarricense, Coordinador del Asistencia Técnica, ICAP.

María José Castillo Carmona, costarricense, Gerente Técnica, ICAP.

María José Elizondo Solís, costarricense, Gestora de proyectos, Coordinación de Investigación y Extensión, ICAP.

Valeria Calvo Chaves, costarricense, Encargada del Centro de Recursos de Información para los Aprendizajes (CRIA), ICAP.

Sofía Herrera Cubillo, costarricense, Encargada de Comunicación, ICAP.

♦ Coordinación Programa Editorial:

Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión, ICAP

María José Elizondo Solís, costarricense, Gestora de proyectos, Coordinación de Investigación y Extensión, ICAP.

♦ Asistencia al Programa Editorial:

Valeria Calvo Chaves, costarricense, Encargada, Centro de Recursos de Información para los Aprendizajes (CRIA), ICAP

- Los Cuadernos Centroamericanos del ICAP están abiertos a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública y de la Integración Regional en Centroamérica.
- Esta publicación es editada cada tres meses, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental y de la Integración al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- Los Cuadernos permiten la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- Este producto ha sido publicado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de enero de 2022, en San José, Costa Rica.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP

Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Teléfono: (506) 2234-1011 / 2225-4616

Centro de Programas de Posgrado: (506) 2253-4059 / 2253-2287

Correo electrónico: info@icap.ac.cr

Facebook: <https://www.facebook.com/ICAP1954>

Twitter: https://twitter.com/icap_1954

Esta es una publicación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el Marco de su Política Editorial. Puede revisar otras publicaciones del Programa Editorial en nuestra página web: <https://icap.ac.cr/publicaciones-3/>

El futuro pertenece a quienes pueden imaginarlo, diseñarlo y ejecutarlo. No es algo que esperes, sino que creas.

—Su Alteza el jeque Mohammed Bin Rashid Al Maktoum, vicepresidente y primer ministro de los Emiratos Árabes Unidos, gobernante de Dubái.

Tabla de contenido

Lista de tablas.....	ix
Lista de figuras	ix
Acrónimos y siglas	x
Prólogo	xi
Introducción	14
I. Radiografía de la gestión económica y social, 1989-2019	16
1.1. Análisis diacrónico de la gestión económica.....	17
1.2. Más allá del crecimiento económico.....	19
1.2.1. Desarrollo desde adentro: una revisión del rol del Estado y de las políticas públicas en el caso de China, Singapur y Costa Rica	20
1.2.2. Una mirada desde el bienestar y el progreso social.....	28
1.2.3. Análisis de la gestión económica y social: Reflexiones	30
II. Gestión pública del desarrollo, desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el caso salvadoreño.....	32
2.1. Mirada preliminar	32
2.2. Desarrollo desde adentro: una disquisición.....	33
2.3. Relevancia de un Estado promotor del desarrollo.....	38
2.4. Estados Inteligentes: una mirada preliminar	40
2.5. Administración pública inteligente: una revisión.....	41
2.6. Gestión pública del desarrollo: reflexiones.....	43
III. Gobierno Inteligente: nueva gobernanza y gestión del desarrollo.....	45
3.1. El prisma del Gobierno Inteligente.....	45
3.1.1. El estado del arte.....	46
Los aportes iniciales.	46
Los aportes recientes.	47
Análisis de tendencias mundiales.	49
3.1.2. El prisma del Gobierno Inteligente.....	52
3.2. El ADN del Gobierno Inteligente	54
3.2.1. Caracterización de los atributos de un Gobierno Inteligente	55
El ADN del Gobierno Inteligente	57
Tecnología disruptiva	58
3.2.2. Tipología parcial sobre Gobierno Inteligente	60
Análisis genealógico o de sedimentación institucional.....	62
3.2.3. Reflexiones.....	72
IV. Paisajes de futuro.....	74
4.1. Diagnóstico de la gestión del desarrollo desde el Gobierno Inteligente	74
4.1.1. Gestión pública del desarrollo: prospectiva y visión estratégica	75
4.1.2. Diagnóstico de la gestión del desarrollo Post COVID-19.....	76
4.2. Escenarios de transición hacia un Gobierno Inteligente	78
4.2.1. Una panorámica general.....	78
4.2.2. Escenarios de transición: de un Gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente en El Salvador	80

Escenario 1. Combinación Letal	80
Escenario 2. Juego de suma cero. Cien años más	82
Escenario 3. El nuevo mesianismo	84
Escenario 4. Vientos de desdolarización	85
Escenario 5. Desatando el nudo gordiano: Gobierno Inteligente	87
4.3. Gobierno Inteligente: retos y desafíos	90
4.3.1. Gestión pública del desarrollo en contextos cambiantes, de complejidad e incertidumbre	90
4.3.2. Lógicas de innovación en la gestión del desarrollo desde un enfoque sistémico91	
Gestión del desarrollo desde un enfoque sistémico	91
Perspectiva de innovación en la gestión del desarrollo	92
V. Balance Final.....	94
Referencias Bibliográficas	98
Apendices	101
Apéndice No1. Direcciones electrónicas sitios oficiales países seleccionados	101
Apéndice No2. Figura Tasas de crecimiento en El Salvador, 1950-2009	101
Apéndice No3. Carga tributaria, balance primario y déficit fiscal.....	102
Apéndice No4. Deuda pública, 1991-2018 (% del PIB)	102
Reseña del Autor	103

Lista de tablas

Tabla 1. Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), en Centroamérica	18
Tabla 2. Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), por líder y año)	20
Tabla 3. Renta per cápita de Singapur, años 2010 y 2050	24
Tabla 4. Cronología: rol del Estado y políticas públicas, Costa Rica	26
Tabla 5. PIB per cápita, años 2014-2020	28
Tabla 6. Ranking Índice de Progreso Social (IPS), años 2014-2020	28
Tabla 7. Análisis temático ODM y ODS seleccionados.....	36
Tabla 8. Prisma de enfoques por actores.....	48
Tabla 9. Tasa de crecimiento económico, 2006-2020	81
Tabla 10. Ranking Índice de Capital Humano (ICH) a, 2018.....	83
Tabla 11. Indicadores económicos seleccionados, 2020	86
Tabla 12. Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), en Centroamérica	88

Lista de figuras

Figura 1. Tasas de crecimiento en El Salvador, 1950-2009.....	19
Figura 2. Países escalando en la cadena de Valor: China.....	21
Figura 3. Singapur. Gasto público en educación (% del PIB).....	23
Figura 4. ODS priorizados por El Salvador	34
Figura 5. Gobierno Inteligente, gestión pública y gestión del desarrollo	44
Figura 6. Estado del arte del Gobierno Inteligente	52
Figura 7. Pilares del Gobierno Inteligente.....	53
Figura 8. Gobierno Inteligente: denominación de origen	56
Figura 9. El ADN del Gobierno Inteligente.....	58
Figura 10. Genealogía del Gobierno Inteligente.....	63
Figura 11. La alternancia: tipo y frecuencia.	68
Figura 12. La transición: de un gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente.....	69
Figura 13. Cuatro pautas de transición hacia un Gobierno Inteligente.....	72
Figura 14. Paisajes de futuro: hacia un Gobierno Inteligente en El Salvador	80
Figura 15. Gobierno Inteligente: nueva gobernanza y gestión del desarrollo en El Salvador	87
Figura 16. Pregunta de partida.....	94

Acrónimos y siglas

ADN	Ácido Desoxirribonucleico
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
COVID-19	Enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2
EFQM	European Foundation for Quality Model
EMN	Empresas Multinacionales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ICH	Índice de Capital Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
IPS	Índice de Progreso Social
ISO	International Standard Organization
MISI	Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (por sus siglas en inglés)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (por sus siglas en inglés)
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VUCA	Vólatil, Incierto, Complejo, Ambiguo (por sus siglas en inglés)

Prólogo

En los primeros dos siglos de existencia de la República de El Salvador, la nación ha transitado por distintas tendencias, ciclos y coyunturas. A partir de ello, conviene destacar temas trascendentales para la vida nacional; aunque, por razones de énfasis se divide en tres momentos temporales, pero articulados, así: los primeros cien años, el siglo XX y las tres primeras décadas del siglo XXI, en el marco del inicio del tercer centenario de la Independencia.

Un hito que apertura el primer centenario de la Independencia sin la finalidad de amputar la historia, lo constituye el primer movimiento independentista de San Salvador¹, el cual se fortalece con los procesos de emancipación en los países de Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua; ello derivó en la firma del Acta de Independencia de América Central. Dicho acontecimiento se destaca, pues al interior de la gesta, sin exagerar la consideración, estaba presente la estrella polar para las generaciones futuras, a saber: el proceso se apoyó en los ideales del lema “Libertad, Igualdad y Fraternidad”.

Dentro del panorama del siglo XX, los acontecimientos² históricos, políticos, sociales y económicos van configurando un cambio estructural y un cambio institucional; de los aspectos relevantes de dicha dinámica conviene destacar:

➤ La evolución del Estado salvadoreño está íntimamente relacionada con el contexto social; tal como acota Zamora (2019) no es posible concebir la sociedad sin el Estado; es inconcebible estudiar el desarrollo histórico del Estado, al margen de la sociedad³.

➤ El análisis del modo de desarrollo que ha prevalecido en El Salvador⁴; lo cual requiere de la comprensión de los distintos modelos económicos implementados en la sociedad, así como los resultados generados por los mismos en términos de crecimiento y de desarrollo económico y social.

➤ En el devenir nacional, no puede obviarse el rol de los actores en torno a objetivos relevantes y estratégicos; en el caso salvadoreño, prevalece la divergencia, la intolerancia y la violencia, como expresión de intereses particulares, de clase; la falta de espacios políticos y de problemas estructurales desemboca en una lucha armada; el hito que define el periodo finisecular es la firma de los Acuerdos de Paz. Turcios (2019)⁵ acota “el siglo político terminó en forma impresionante, clausurando la mayor guerra con el reconocimiento al diálogo y a las negociaciones... Antes no había ocurrido nada igual. Así transcurrió la fundación de la democracia en El Salvador”.

De manera paralela, el entorno internacional y regional ha transitado por sus propias tendencias, ciclos y coyunturas, lo cual tiene una connotación en la dinámica salvadoreña. En este sentido, acá desde una mirada prospectiva, el hito a destacar es la Cuarta Revolución Industrial, pues rompe los esquemas de hacer las cosas en los ámbitos transversales de la vida; ello va configurando un Estado digital, una

¹ 5 de noviembre de 1811, también conocido como primer grito de independencia de Centroamérica.

² El Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) ha elaborado una reflexión crítica e histórica plasmada en la colección Bicentenario, en la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de Centroamérica.

³ Para una revisión particular ver, Zamora, Rubén (2019). Siglo XX. Estado y Sociedad.

⁴ Ver Acevedo, Carlos (2019). Siglo XX. Visión económica de El Salvador.

⁵ Turcios, Roberto (2019). Siglo XX. Tendencias y coyunturas de cambio.

sociedad digital y una economía digital. Lo anterior se potencia durante la pandemia y post COVID-19, pues la misma acelera un nuevo panorama internacional, regional y nacional en el modelo de desarrollo, en los modelos de negocios, en las relaciones laborales, en la administración pública, en estilos de vida, entre otros; todo acontece, en un entorno caracterizado por la complejidad e incertidumbre.

En este devenir, la sociedad salvadoreña se encuentra atrapada en el laberinto del cortoplacismo de las gestiones gubernamentales, 1989-2019; donde los problemas estructurales del ayer se convierten en el punto de partida de los gobiernos de turno, a lo cual se suman las demandas inmediatas que enfrenta la nación.

En este sentido, la gestión económica no ha logrado traducirse en un mejor nivel de vida, pese a la implementación de distintos modelos económicos, así como por realizar las reformas económicas del Consenso de Washington *by the book*, las cuales se implementaron por los cuatro gobiernos de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) como un *remedio infalible* para abatir los déficits económicos y sociales salvadoreños. Por su parte, las dos administraciones del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) tampoco se tradujeron en réditos plausibles sobre bienestar.

En esta línea, el balance de los treinta años, 1989-2019, de la gestión del desarrollo arroja un desempeño heterogéneo; todo ello, es óbice para el desarrollo económico y social de El Salvador; donde la construcción de un futuro compartido sigue siendo un objetivo esquivo de país.

Ello bien puede configurar un *nudo gordiano* el cual demanda un enfoque disruptivo en el rol del gobierno en términos de su capacidad de análisis e implementación para el logro de metas de corto plazo, así como de mediano y largo plazo; de la gestión pública, la cual debe ser proactiva; del uso intensivo e inteligente de tecnologías innovadoras. De fondo, de una nueva gobernanza en la transición de un gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente.

El Gobierno Inteligente se concibe como una nueva gobernanza en la gestión del desarrollo de El Salvador, desde la perspectiva de un buen gobierno. En la teoría y práctica política, desde el siglo XIV hasta la actualidad, para lograr ese fin público del buen gobierno, gobernabilidad o governance se estilan distintos medios. Teniendo ello en consideración, en un entorno VUCA⁶, hoy el medio para alcanzar el buen gobierno es el Gobierno Inteligente, con una mirada del futuro hacia el presente, en un escenario de complejidad e incertidumbre en el cual se encuentra inmersa la sociedad salvadoreña, lo cual plantea retos y desafíos respecto al bienestar social, así como a la construcción de un futuro aspiracional compartido.

A partir de lo anterior, una estrategia de futuro respecto a la gestión del desarrollo salvadoreño es la transición de una forma de Gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente. A la luz de lo anterior, el presente documento se concibe como:

Un insumo con la aspiración de cariz disruptivo, respecto al análisis, la reflexión y la fundamentación del Gobierno Inteligente, y desde este aporte conceptual

⁶ Acrónimo de volatilidad, ambigüedad, complejidad e incertidumbre.

destacar los determinantes político-institucionales que podrían ser dinamizadores en la construcción de un futuro aspiracional respecto al desarrollo económico-social de El Salvador, cuyo indirizzo político, léase la visión prospectiva sea: Bienestar

Introducción

El Gobierno Inteligente se concibe como una nueva gobernanza en la gestión del desarrollo de El Salvador, desde la perspectiva de un buen gobierno.

El estudio devela que, en un periodo de treinta años, 1989-2019, la gestión económica realizada por distintos gobiernos no ha logrado traducirse en un mejor nivel de vida de la sociedad salvadoreña. Más aún, la gestión pública del desarrollo arroja un desempeño heterogéneo; todo ello, configura un nudo gordiano, y es óbice para el desarrollo económico y social nacional.

Dicho nudo gordiano demanda un enfoque disruptivo en el rol del gobierno. Desde un análisis estructural, interesa comprender qué es un Gobierno Inteligente, para qué un Gobierno Inteligente, y cómo desde un Gobierno Inteligente se hace más eficiente la gestión pública del desarrollo.

El estudio da a conocer los componentes fundamentales, los atributos de un Gobierno Inteligente, al igual que sus lógicas de innovación en la gestión del desarrollo. En este sentido, conviene destacar:

- ❖ La construcción de una gobernanza digital, donde un atributo del Gobierno Inteligente sea el uso intensivo de tecnologías disruptivas. Ahora bien, ello requiere de condiciones base tales como la infraestructura de información, el uso de las TIC, como parte de la innovación en el diseño y operatividad gubernamental.
- ❖ En un entorno VUCA, el Gobierno Inteligente debe gestionar la complejidad e incertidumbre. Para llevar adelante dicho cometido, se requiere de adaptabilidad al entorno y de flexibilidad en la gestión de este, así: reactiva (táctica), proactiva (combinación entre táctico y estratégico) y prospectiva (estratégico).
- ❖ Como parte del ADN del Gobierno Inteligente, la gestión del cambio y la gestión del conocimiento son atributos relevantes que se articulan con el ámbito del diseño y operatividad gubernamental. La gestión del cambio es una prueba para la gestión de crisis, sistemas complejos, con mayor incertidumbre, evitando la trampa del cortoplacismo; por su parte, la gestión del conocimiento va tras la creación de valor público, una nueva forma de aproximación y relación del accionar gubernamental con la sociedad.
- ❖ El Gobierno Inteligente tiene como razón de ser el bienestar de la sociedad. El acento gira respecto a una intervención pública más afinada, para coadyuvar a la gestión del desarrollo, así como a la satisfacción de las necesidades y demandas ciudadanas con énfasis en los resultados.

En suma, en la teoría y práctica política, desde el siglo XIV hasta la actualidad, para lograr el fin público del buen gobierno, gobernabilidad o governance se estilan distintos medios. Teniendo ello en consideración, en un entorno de complejidad e incertidumbre, hoy el medio para alcanzar el buen gobierno es el Gobierno Inteligente, cuyo fin último es el bienestar de la sociedad, y la construcción de un futuro aspiracional compartido.

I. Radiografía de la gestión económica y social, 1989-2019

El Salvador es una nación de contrastes, de luces y sombras respecto a su desarrollo económico y social. En este sentido, la sociedad salvadoreña presenta retos y desafíos que se potencian debido a la heterogeneidad del progreso social que acaece al interior de la nación; la hechura de las políticas públicas se limita a políticas gubernamentales, en ausencia de políticas de Estado; la lectura propia del conglomerado social respecto a la economía política de la política económica.

La radiografía de la gestión económica y social abarca el período comprendido desde 1989 hasta el año 2019, lo cual se sustenta por tres razones fundamentales:

En primer lugar, el partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) asumió el poder en 1989, llevando a cabo un amplio conjunto de políticas económicas orientadas a establecer una economía de mercado, dentro del marco del Consenso de Washington. Concretamente, la primera etapa de las reformas (1990-1994) centradas en la estabilización de la economía, combinación de políticas macro e incentivos microeconómicos.

Posteriormente, la segunda etapa de las reformas (1995 hasta 2009) caracterizadas por la desregulación y privatizaciones, así como por la reducción del tamaño del Estado. En este marco, en el primer quinquenio de los noventa, el país registró una tasa de crecimiento en torno al 5.9%, lo cual no fue resultado exclusivo de la primera etapa de las reformas, sino de otros factores que derivaron en un crecimiento burbuja, en la década de los noventa⁷. Además, el desempeño económico de los tres quinquenios posteriores de los distintos gobiernos de ARENA ronda un promedio de 2.7%.

Por ende, resulta imperativo destacar que, tras veinte años de ARENA en el Gobierno, el conjunto de reformas económicas implementadas fue pro business (beneficiando a determinados grupos de poder, cercanos a cada gobierno de turno) y no pro market (desarrollo de una economía de mercado), lo cual pudo derivar en un crecimiento económico no inclusivo.

Por consiguiente, la ausencia de dicho crecimiento genera un doble impacto, a saber: “a nivel nacional, un crecimiento más rápido puede permitir a los países reducir deudas y déficits, y a generar ingresos públicos adicionales para aumentar la inversión en bienes y servicios básicos, especialmente en salud y educación. Y a nivel de los hogares, el crecimiento de los ingresos ayuda a satisfacer las necesidades básicas, a mejorar el nivel de vida y a incrementar la

⁷ Tras la firma de los Acuerdos de Paz, el país experimentó una avalancha de flujos financieros y monetarios mediante repatriación de capitales, que habían salido del país en pleno conflicto armado; ayuda de la cooperación internacional para implementar los Acuerdos de Paz; recursos públicos para reparar daños e incremento de flujos de remesas, principalmente de connacionales que viven en Estados Unidos.

calidad de vida” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, pág. 64).

La segunda razón obedece a la firma de los Acuerdos de Paz (16 de enero de 1992). Este nuevo escenario se presentó como una ventana de oportunidad inédita para la construcción de gobernabilidad democrática, impulsar las reformas económicas de Estado, de largo plazo, para avanzar en el progreso social.

En tercer lugar, la alternancia en el Órgano Ejecutivo, con la llegada al poder del partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), lo cual abarca dos quinquenios, 2009 a 2019. Por tanto, la indagación no se puede abstraer de la dinámica económica, política y social, ya que interesa comprender los actos de dicha realidad en la gestión pública; pero, sobre todo, en la forma cómo se ha gestionado, se gestiona y se puede mejorar la gestión el desarrollo.

El análisis diacrónico realizado en torno a la gestión económica y social por distintos gobiernos salvadoreños, en un período de treinta años, devela una gestión pública carente de proactividad; centrada en la inmediatez, en el corto plazo, donde el manejo de las crisis, de los problemas no resueltos del pasado, que se suman a los del presente, se han convertido en el centro de cada gobierno de turno; una gestión predominantemente reactiva. Por ende, la gestión del desarrollo presenta ineficiencias que limitan el logro de metas del desarrollo.

En este contexto, la visión prospectiva se convierte en la gran ausente del desarrollo económico y social de El Salvador; donde el bienestar social se percibe como un objetivo esquivo; en el peor de los casos, imposible de alcanzar; y, se desdibuja un futuro aspiracional compartido de nación.

1.1. Análisis diacrónico de la gestión económica

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

La nación salvadoreña presenta distintos motores de crecimiento unos más dinámicos que otros; sin embargo, el país no ha logrado consolidar un verdadero eje de acumulación, que detone el crecimiento económico inclusivo “crecimiento capaz de contribuir a la reducción de la heterogeneidad estructural, mediante un aumento del empleo, la productividad y el ingreso, mejorando el bienestar de la mayoría y reduciendo la desigualdad” (CEPAL, 16). Ello ha restringido, en primera instancia, el

nivel de vida de la sociedad; en segunda instancia, sobre todo, ha constreñido el bienestar.

El nivel de vida de un país depende de su capacidad para producir bienes y servicios; es decir, el crecimiento económico incide en el nivel de vida de una nación. A partir de ello, El Salvador tuvo un desempeño económico del 2.2% para 2019, que lo ubica como uno de los países con menor crecimiento en Centroamérica, exceptuando Nicaragua; la nación salvadoreña va a la zaga de Guatemala y Honduras, tal como se presenta en la Tabla 1.

A inicios del 2020, el desempeño económico proyectado para El Salvador no variaba respecto al 2019. La relevancia del crecimiento económico, sin caer en el economicismo, radica en los impactos intertemporales⁸ del mismo en el nivel de vida de la sociedad. Así, mientras que a Panamá le tomaría 12.5 años en duplicar su PIB per cápita; la sociedad salvadoreña tardaría un estimado de 29 años, en caso de seguir creciendo a la tasa experimentada en el 2019 y la proyectada para el 2020, manteniendo el resto de los factores constantes.

Tabla 1. Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), en Centroamérica

País	Tasa de crecimiento PIB	
	Año 2019	Proyección 2020 ^{a/}
Costa Rica	1.8%	1.9%
El Salvador	2.2%	2.3%
Guatemala	3.3%	3.2%
Honduras	2.9%	2.9%
Nicaragua	-5.3%	-1.4%
Panamá	3.5%	3.5%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, diciembre 2019.

a/ Las cifras de 2020 corresponden a estimaciones, previo a la COVID-19, de la CEPAL.

A finales del 2020, la región centroamericana experimentó una contracción económica, como producto de la COVID-19, en torno al 6.2%; en el caso salvadoreño, la economía se contrajo un 8.6%, debido al cierre temporal de la actividad económica, y a una fuerte reducción de la demanda externa.

En el transcurso del 2021, a finales del mes de agosto, la CEPAL brindó una proyección de crecimiento del 3.5%. Por su parte, el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), estimó una tasa en torno al 9%, la cual fue respaldada en el mes de octubre por el Fondo Monetario Internacional (FMI); en el mes de noviembre, el BCR actualizó nuevamente el dato en torno a dos dígitos (10.3%), debido a un efecto rebote, impulsado por el aumento de la inversión pública y privada el consumo interno y la demanda externa.

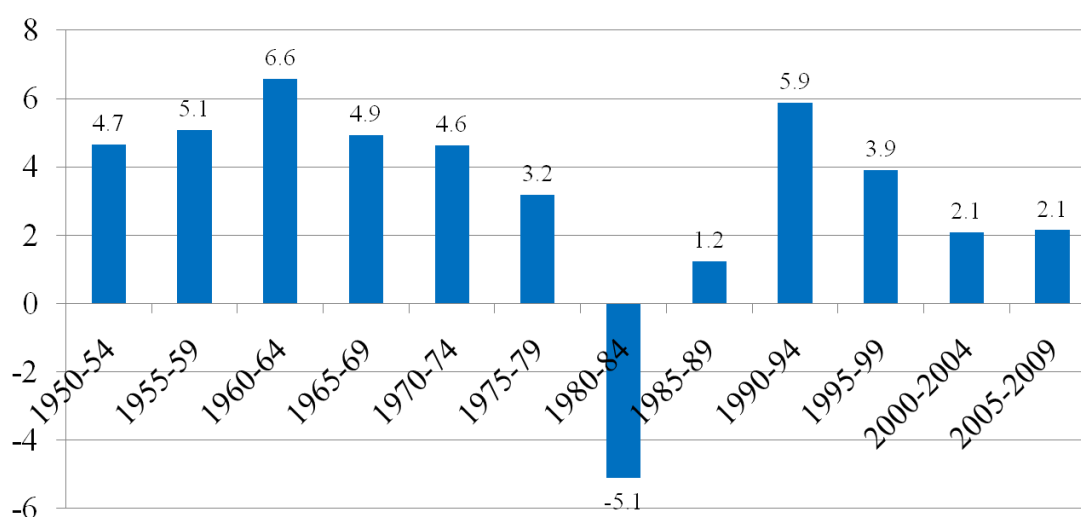
⁸ La regla del 70 revela el número de años que le toma a un país duplicar su PIB

Al revisar el desempeño del país en los primeros quince años del siglo XXI, se observa que “el crecimiento del PIB promedió un 2.0% entre el 2000 al 2014; muy inferior al promedio regional de América Central, en torno al 4.5%” (Fondo Monetario Internacional, 2016).

Un recorrido histórico por las tasas de crecimiento salvadoreña desde 1950-2009, revela que el país ha experimentado un crecimiento inestable, lo cual se muestra en la Figura 1.

Desde 1950 hasta el 2000, el PIB real del país creció a una tasa anual promedio de 3.3%, destacándose las siguientes fases: i) la consolidación del modelo agroexportador y lanzamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1950-1970); ii) el agotamiento de dicho modelo y deterioro de las condiciones sociales que prepararon el escenario para el conflicto bélico (1971-1980); iii) el periodo del conflicto bélico (1981-1989); iv) la firma de la paz e implementación de reformas estructurales (1990-2000). v) el agotamiento de las reformas, poca eficacia de los procesos de privatización y reducción de la Administración Pública, condiciones que inciden en la alternancia del poder (2000-2009); vi) el incipiente repensamiento de la gestión pública, falencias respecto al crecimiento inclusivo y a la gestión del desarrollo (2009-2019). Acevedo, 2003, p. 7.

Figura 1. Tasas de crecimiento en El Salvador, 1950-2009



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador, Global Development Network Growth Data Base y CEPAL

1.2. Más allá del crecimiento económico

Tinbergen (1967) sostiene que la meta de la política económica es maximizar el bienestar social. La evidencia empírica entorno a cómo las distintas naciones procuran el bienestar es amplia y variada. Sin embargo, Sunkel (1991) señala que el único desarrollo posible es desde adentro, ya que no hay ninguna evidencia empírica respecto a un desarrollo importado desde afuera. Por tanto, el desarrollo se da en un

espacio nacional; por lo anterior, acá se destacan tres casos⁹, como evidencia empírica del desarrollo desde adentro, a saber: China, Singapur y Costa Rica. Dichas naciones con regímenes políticos totalmente distintos realizaron un cambio de enfoque en la gestión pública, en sus políticas públicas, lo cual permitió en primera instancia, mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos, léase crecimiento económico; en segunda instancia, realizaron avances significativos en la gestión del desarrollo y bienestar de sus sociedades. En este aspecto conviene destacar que, Singapur posee la más alta calidad de vida de Asia, dejando atrás a China. Por su parte, Costa Rica presenta el mejor progreso social en Centroamérica.

1.2.1. Desarrollo desde adentro: una revisión del rol del Estado y de las políticas públicas en el caso de China, Singapur y Costa Rica

En el caso de la República Popular China, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) destaca que dicha nación creció de manera sostenida y robusta a una tasa del 10%, durante 30 años; lo cual, le permitió salir de la pobreza, en el agregado, así como, mejorar su procura en el desarrollo. Entre las distintas razones que explican dicho proceso, acá se privilegia el análisis de condiciones de base políticas, sociales y económicas que implantaron distintos líderes de dicho país, para impulsar el desarrollo desde adentro.

- *En el ámbito político*, tras la muerte de Mao Zedon en 1976, Den Xiaoping inicia un conjunto de medidas para estimular el crecimiento, junto a cambios fundamentales, en el marco de un régimen autoritario; las políticas de Den tuvieron continuidad con Jiang Zeming, Hu Jiantao y Xi Jinping. La tabla 2 muestra las tasas de crecimiento vinculado con los líderes mencionados, por período de tiempo.

Tabla 2. Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), por líder y año

Líder	Año	Tasa de crecimiento
Den Xiaoping	1978-1992	9.6%
Jiang Zeming	1992-2002	9.85%
Hu Jiantao	2002-2012	10.45%
Xi Jinping	2012-2016	7.32%
	2016-2019 ^{a/}	6.6%

⁹ Inicialmente, los países considerados eran Singapur y Costa Rica; sin embargo, en el año 2019, El Salvador rompió relaciones diplomáticas con la Provincia China de Taiwán, para establecer de manera oficial relaciones diplomáticas y comerciales con China. Ello constituye el marco para promover comercio, inversión, cooperación científica y técnica. En este contexto de política exterior, se considera incluir a China, más como referente en su proceso de escalamiento internacional.

Fuente: Babson College and Harvard Business Publishing. El Milagro Económico de China: Causas, Consecuencias y estado actual (sf)

a/ Las cifras de 2016-2019 corresponden a indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, 2021

- *En lo concerniente a la educación*, desde 1976 se restablece una apuesta decidida por la educación. A partir de la década de 1980, “la productividad laboral en China aumentó dramáticamente, un patrón que refleja tanto las mejoras en el capital humano como la reasignación del trabajo a sectores más productivos de la economía...el promedio de la escolaridad de la fuerza laboral (edad de 25-64) pasó de 4.3 años en 1980 a 9.6 años en 2015. Aumenta la participación de la fuerza de trabajo que tiene al menos educación secundaria superior de 6.1% en 1980 a 28.8% en 2015.

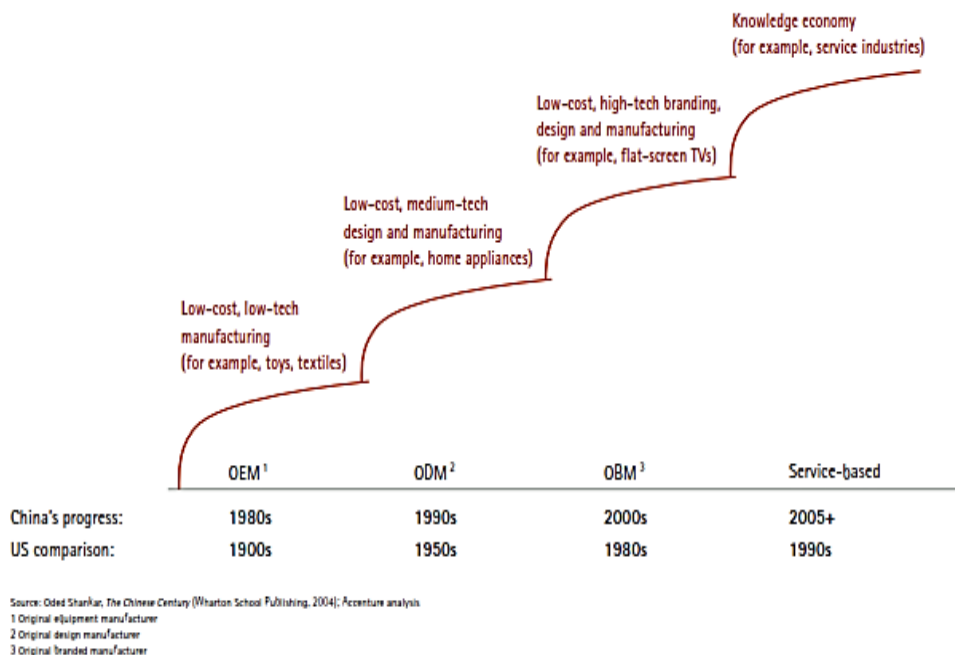
La proporción de la fuerza laboral china con educación universitaria aumento de 1. 1% en 1980 a 12.5% en 2015. El rápido incremento de escolaridad durante los últimos 30 años fue el resultado de ambas demandas más altas, impulsadas en gran parte debido a los rendimientos crecientes en educación y el aumento de la oferta, impulsada por políticas gubernamentales agresivas...” (Hongbin Li, 2017, págs. 26-27).

- *En el campo económico*, por la década de 1950 China era una economía estancada, eminentemente agrícola. Cuando llega Den Xiaoping al poder, se realiza un cambio de enfoque centrado en la manufactura, lo cual se muestra en la figura 2.

Figura 2. Países escalando en la cadena de Valor: China

Closing the gap

The United States lead over China as their economies have evolved through the value chain has narrowed dramatically in recent years.



Fuente: Adaptado de Andrew Sleight and Hans Von Lewinsky. Escalando en la cadena de valor (sf)

El *upgrading* o escalada de China fue posible mediante una planificación gubernamental y una estrategia preconcebida, que se ejecutó de forma apropiada, donde el desarrollo tecnológico ha sido elemento vital de su estrategia de crecimiento.

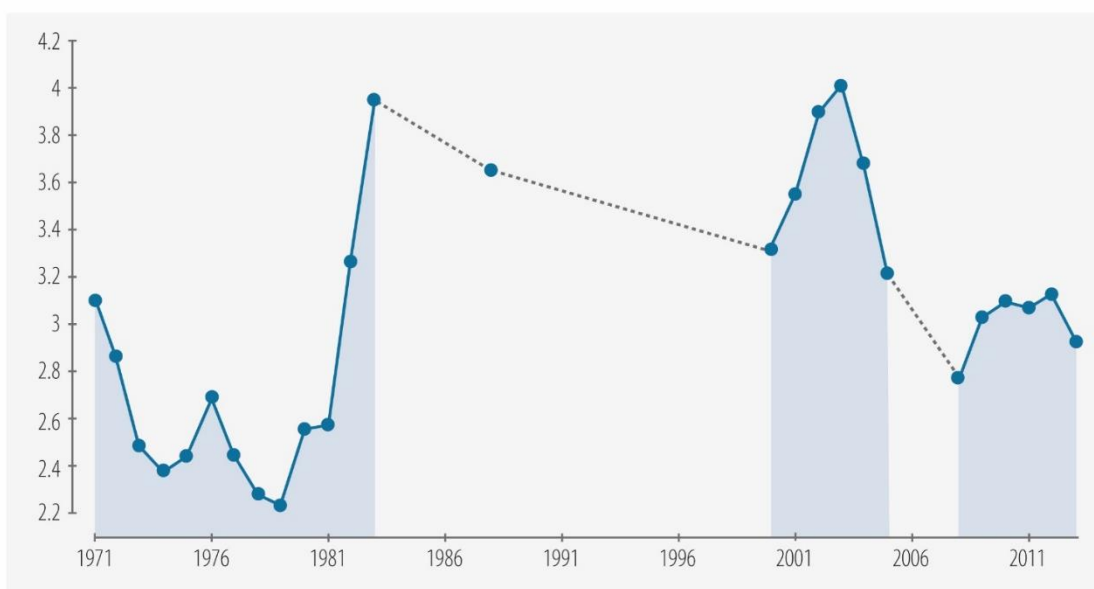
El caso de la República de Singapur, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) destaca que dicha nación creció de manera sostenida y robusta a una tasa del 10%, durante 30 años; lo cual, le permitió no sólo salir de la pobreza, en el agregado, sino que, además, alcanzar un estándar de vida similar al de los países desarrollados. Ello se explica en parte, por las condiciones de base implantadas por Lee Kuan Yew, en los ámbitos político, social y económico, para impulsar el desarrollo desde adentro.

- *Respecto a lo político* hasta 1959 Singapur fue colonia británica; en 1963, se integró a la Federación Malaya; en 1965 se separó de la misma, para convertirse en Estado Soberano. Desde 1959 hasta 1990, Lee Kuan Yew gobernó dicha nación mediante un “régimen autoritario suave, que velaba por los derechos de libertad de los ciudadanos, pero con un control político fuerte de país... Tras 31 años en el poder, Lee Kuan Yew construyó una fuerte hegemonía política bajo

tres parámetros: la figura paternalista del gobierno clave para proporcionar los elementos necesarios a la sociedad, la familia como unificador de ésta y la influencia de la filosofía de Confucio...Se implantaron fuertes restricciones y penas rigurosas para quienes incumplieran las normas, con lo cual se convirtió en una de las naciones del mundo más apegadas a las reglas, llevando a una disminución de los crímenes y la corrupción” (Gómez Gómez & Jiménez Posada, 2014, pág. 96).

- En el sector de la educación para 1965 la mayor parte de la fuerza laboral singapurense era pobre y poco cualificada. Para revertir lo anterior, Lee Kuan Yew impulsó una educación pública de altísimo nivel, destinando la tercera parte del presupuesto nacional, por muchos años. Más aún, el Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) estima que el valor medio del gasto en educación como proporción del PIB es de 3.02%, desde 1971 a 2018. En la figura 3, se muestra la trayectoria de dicho ratio, desde 1971 hasta 2015.

Figura 3. Singapur. Gasto público en educación (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial (2005)

Ello permitió pasar del acceso universal a educarse, hacia una educación de primer nivel. Desde 1993, la columna vertebral de la educación singapurense es el Programa Edusave. Entre los principales logros del modelo de educación está el encabezar el Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés). Tal como lo destaca Pak Tee Ng, las tres claves del éxito del modelo

educativo son: “1) entender la educación como inversión, no como gasto; 2) reclutar muy buenos profesores y prestar atención a su desarrollo profesional; 3) el trabajo conjunto para objetivos comunes entre Gobierno, Ministerio de Educación y las escuelas”¹⁰. Por otra parte, el modelo educativo propicia una fuerte meritocracia, expresada en mayor cualificación del capital humano, lo cual se ha capitalizado no sólo para su proceso de internacionalización eficaz; sino, también para atraer al servicio del Estado, a los profesionales más cualificados, lo cual se estimula por medio de elevados salarios reales.

- *En el campo económico* para 1959 Singapur tenía una renta per cápita de US\$ 500; en 2010, la renta fue de US\$ 56,532; para 2050, se prevé una renta de US\$ 137,710 (ajustado poder adquisitivo de 2010), según la tabla 3.

Tabla 3. Renta per cápita de Singapur, años 2010 y 2050

2010		\$US	2050		\$US
1	Australia	40,525	1	Austria	90,158
2	Austria	39,073	2	Canada	96,375
3	Canada	38,640	3	Hong Kong	116,639
4	Hong Kong	45,301	4	Saudi Arabia	98,311
5	Netherlands	40,736	5	Singapore	137,710
6	Norway	51,226	6	South Korea	107,752
7	Singapore	56,532	7	Switzerland	90,956
8	Sweden	36,438	8	Taiwán	114,093
9	Switzerland	42,470	9	US	100,802
10	US	45,511	10	UK	91,310
2010 PPP US\$					

Fuente: Adaptado de Knight, Frank. The Wealth Report.

Lee Kuan Yew creó la Junta de Desarrollo Económico para ejecutar un cambio de enfoque en su proceso de inserción internacional; se realizó una apuesta decidida por el desarrollo del sector industrial. En concreto, se impulsó la política de industrialización orientada a la exportación (EOI), lo cual implicó eliminar sindicatos para garantizar mano de obra barata, lo que atrajo más capital extranjero Crespo (2014). Una vez dicho proceso estaba implantado, Singapur llevó a cabo un cambio de estrategia hacia una industria intensiva en capital y tecnología. Ello derivó en un escalamiento hacia una industria productora de servicios y alta tecnología, tales como químicos/petróleo y gas,

¹⁰ En línea. Las tres claves del éxito en la educación de Singapur.
<http://otrasvoceseneducacion.org/archivos/225834>

servicios financieros, ingeniería aeroespacial, servicios de consultoría, electrónicos, entre otros Franco (2013).

Cabe mencionar que, en la actualidad, Singapur posee la más alta calidad de vida en Asia; es un referente como centro financiero y de comercio; se ubica en los primeros puestos en indicadores de educación, salud, competitividad y logística.

Luego de analizar los casos de China y Singapur, en el marco de regímenes autoritarios, se presenta el caso de Costa Rica, quien llevó adelante su proceso de desarrollo desde adentro, en el marco de la democracia.

En el caso de la República de Costa Rica, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el informe “Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones” (2014), destaca que el cambio estructural en la inserción económica internacional explica en parte el desarrollo experimentado por la sociedad costarricense, en las últimas tres décadas. Junto a lo anterior, es relevante indagar el rol del Estado y la orientación de políticas públicas, mediante un recorrido cronológico sucinto, lo cual se realiza en un segundo momento del análisis. Inicialmente se destacan las condiciones de base políticas, sociales y económicas, que coadyuvaron el cambio de la inserción económica costarricense, a saber:

- *En el ámbito político*, desde 1949, la sociedad costarricense impulsó el fortalecimiento de la institucionalidad y del Estado de derecho, razón por la cual se considera la democracia más antigua de América Latina. Mención relevante para destacar fue la abolición del ejército (primero de diciembre de 1948), lo cual permitió liberar recursos hacia sectores como educación, salud pública, infraestructura económica y sanitaria.
- *Respecto al tema de educación*, desde el siglo XIX, Costa Rica determinó que la educación primaria sería obligatoria y gratuita, financiándose con fondos estatales. El proceso se extendió a la educación secundaria hasta alcanzar la educación universitaria. En la actualidad, el Estado invierte 7.4% del PIB. Por tanto, Costa Rica ha realizado una apuesta decidida de larga data, por su capital humano.
- *En lo concerniente al aspecto económico*, Costa Rica realizó un cambio de enfoque en su proceso de inserción internacional eficaz, mediante la transformación de la composición de sus exportaciones, las que inicialmente giraban en torno al café y el banano, para luego transitar a una variedad sofisticada de productos y servicios, ello fue producto de los siguientes aspectos transversales a destacar:

- ❖ La Inversión Extranjera Directa (IED) fue el principal impulsor del cambio en el perfil exportador, pasando de una IED en el sector textil y de confección (década de los ochenta), hacia una IED en el sector eléctrico y electrónico (en los noventa), para transitar a dispositivos médicos y empresariales, en el 2000
- ❖ En primera instancia, Costa Rica se posicionó en varias cadenas de valor, mediante la atracción de filiales de empresas multinacionales; para luego, en segunda instancia, escalar a eslabones de mayor valor agregado
- ❖ La política macroeconómica del país fue utilizada para promover la inserción internacional
- ❖ Una política pública orientada a la transformación de la canasta exportadora
- ❖ Un alto grado eficiencia y coordinación, léase arreglos institucionales en los ámbitos de comercio exterior (COMEX), atracción de inversión (CINDE) y promoción de exportaciones (PROCOMER)

La nueva dinámica en el proceso de inserción internacional derivó en una mejora del PIB per cápita (3.0% anual, entre 1991 y 2013), así como una reducción de la pobreza (del 27.0% al 7.0%) y de la indigencia (9.0% a 7.0%), en el mismo período.

El cambio de enfoque de Costa Rica está fundamentado en gran medida por una apuesta decidida en el desarrollo de su capital humano y la institucionalidad pública, procesos con larga data, en el marco de un régimen democrático. En este contexto, conviene indagar el rol del Estado¹¹ y de las políticas públicas en la procura del desarrollo económico y social, lo cual se plasma en la tabla 4.

Tabla 4. Cronología: rol del Estado y políticas públicas, Costa Rica

Rol del Estado	Orientación de políticas públicas	Intervención pública
Estado de Bienestar (1948-1970)	Beneficiar a la mayor cantidad de población posible. Conviene destacar: desfinanciamiento del estado para hacer frente a las conquistas sociales	I. Ámbito social: Educación de calidad Universalización del sistema de salud Seguridad social Empleo público Seguridad II. Reorganización de la economía: Expansión de la actividad agrícola, ganadera y bananera

¹¹ La temporalidad se establece para fines teóricos. En las administraciones públicas, dependiendo del presidente de turno, del *timing* o momento hay manifestaciones de mayor permanencia de un modelo respecto a otro; de un paradigma respecto a otro; de fondo, se destaca la convergencia de paradigmas, Omstrong (2005).

		Expansión industrial
		Infraestructura
		Atracción de Inversión Extranjera Directa
Estado	Actividad	Empresas estatales. Cabe mencionar
Empresario	económica	problemas de desbalances
(1970-1980)		
Estado	Regulación	Estabilidad macroeconómica
Neoliberal		Apertura indiscriminada
(1980-		Privatización de empresas públicas

Fuente: Elaboración propia con datos de Segura (2019), Molina y González (2012)

Los tres casos evaluados, con regímenes políticos disímiles, en períodos temporales diversos, realizaron un cambio de enfoque en su proceso de inserción internacional, contribuyendo en primer lugar, a la mejora de su nivel de vida; para luego, en segunda instancia, promover su bienestar y progreso social. A la luz de lo anterior, subyacen dos reflexiones fundamentales:

Primero, más allá de buscar explicaciones simplistas como *milagro económico*, países de planificación exitosa, o seguir un set de políticas económicas (Consenso de Washington), *el énfasis ha sido develar la relevancia del Estado en el diseño y ejecución de políticas de largo plazo; así como, caracterizar qué tipo de Estado ha impulsado el desarrollo desde adentro, en los casos citados*. En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013), La Puente (2011) sostienen que el Estado debe ser fuerte y proactivo, capaz de cumplir sus responsabilidades frente a la sociedad, lo cual implica pasar de un Estado de bienestar convencional hacia un Estado que promueve el desarrollo. Por tanto, el campo de acción donde Estado y gobierno se encuentran son las políticas públicas (Lahera, 2004, pág. 33); en donde, la gestión pública debe ser innovadora, en los ámbitos transversales de la realidad de cualquier país.

Segundo, las tres naciones analizadas son disidentes respecto al modelo profesado por el Consenso de Washington, pues ninguna de ellas implementó las reformas económicas enarboladas por Williamson, y llevadas a la práctica por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Frente a dicha perspectiva, tanto China, Costa Rica y Singapur han realizado una apuesta estratégica y prospectiva de larga data, en el ámbito de la educación. Dicha condición base, ha sido uno de los aspectos relevantes que explican el cambio de enfoque realizado por las naciones mencionadas. En el caso salvadoreño, la evidencia muestra que, en 1989, bajo la primera administración de ARENA, se

llevó adelante un cambio de enfoque, con el sello del Consenso de Washington en las reformas económicas; pese a ello, los resultados no han sido halagüeños.

1.2.2. Una mirada desde el bienestar y el progreso social

Luego de haber analizado el desempeño económico de El Salvador, China, Singapur y Costa Rica, se realiza una mirada desde el bienestar y progreso social, mediante el Índice de Progreso Social (IPS), tal como se muestra en la tabla 5.

Tabla 5. PIB per cápita, años 2014-2020

PIB per cápita PPA (\$ a precios internacionales constantes)							
Años							
País	2014 ^a	2015 ^b	2016 ^b	2017 ^b	2018 ^b	2019 ^b	2020 ^b
China	7.958	11.525	12.599	13.572	14.399	16.187	16.117
Costa Rica	11.156	13.431	14.232	14.647	15.401	15.684	19.642
El Salvador	6.125	7.515	7.967	8.096	7.990	7.392	8.776
Singapur	-----	76.237	78.958	80.192	81.443	90.091	97.341
-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: A partir de Social Progress Index: 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018

a Dólares a precios internacionales constantes año 2005

b Dólares a precios internacionales constantes año 2011

Los datos del PIB per cápita por paridad del poder adquisitivo (PPA) revelan que Singapur tiene un PIB per cápita promedio de \$ 84.043; por su parte, bajo la misma línea de análisis, China y Costa Rica presentan una evolución promedio de \$23.117 y \$14.884, respectivamente; la nación salvadoreña se encuentra a la zaga del resto de países, con un valor de \$7.694. De fondo, lo relevante es qué tan eficaces son los países en la procura de su progreso social, ello se presenta en la tabla 6.

Tabla 6. Ranking Índice de Progreso Social (IPS), años 2014-2020

Ranking IPS							
Años							
País	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
China	90	92	84	83	87	89	100
Costa Rica	25	28	28	28	33	34	37
El Salvador	63	68	64	70	83	88	94
Singapur	-----	-----	-----	-----	23	27	29
--	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: A partir de Social Progress Index: 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020

El índice general de progreso social revela: *En primer lugar*, desde la publicación inicial del IPS, Singapur no aparece en el ranking de dicha medición debido a falta de información en todos los componentes del IPS, lo que impide calcular un porcentaje general del índice; sin embargo, en base a proyecciones o simulaciones, Singapur se ubicaría como país con un desempeño general en progreso social alto. Lo anterior, se corrobora en el IPS período 2018-2020, donde Singapur sí aparece entre el ranking 23 y 29. *En segundo lugar*, durante todo el período de análisis, Costa Rica se mantiene con progreso social alto. *En tercer lugar*, tanto El Salvador como China se ubican en la categoría de progreso social medio bajo.

Respecto a la eficacia para promover el progreso social, el IPS demuestra dos hechos relevantes, a saber:

- Puede existir una correlación entre desempeño económico y progreso social, siempre y cuando el crecimiento económico se utilice en la inversión de temas sociales. Esto bien pudiera ser el caso de Singapur, el cual se ubica en el ranking 1 y 3, en términos de PIB per cápita, 2017-2020, logrando clasificar en progreso social alto.
- Los países que realizan una verdadera apuesta por aspectos sociales contribuyen a mejorar la productividad, lo cual incide positivamente en el desempeño económico de sus naciones. En este sentido, Costa Rica sería un ejemplo, de dicho esfuerzo. Teniendo presente ambos hechos relevantes, al realizar una comparación entre el PIB per cápita y el Índice de Progreso Social, Costa Rica con un PIB per cápita inferior al de Singapur, así como con un PIB per cápita promedio similar al de China, es un país muy eficaz en la procura del progreso social.

Una mirada desde El Salvador refleja una relación compleja; si bien ha existido una mínima evolución del PIB per cápita, ello no se ha reflejado en términos del ranking del IPS, ya que una involución en términos del índice general del progreso social, tomando de referencia el año 2014; desde el 2017, hay un mayor retroceso, siendo el 2020 el menor ranking alcanzado.

El doble recorrido realizado en términos del cambio de enfoque en el proceso de inserción internacional; así como, en torno al progreso social para los casos de Singapur, China y Costa Rica reitera la relevancia del Gobierno en dicho proceso, así como la implementación de políticas públicas eficaces, en torno a objetivos nacionales. Por tanto, “los gobiernos son instrumentos para la realización de política públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son los resultados de bienestar social...Desde

otro punto de vista, la mejora del gobierno es un dato indispensable del desarrollo” (Lahera, 2004, pág. 34).

1.2.3. Análisis de la gestión económica y social: Reflexiones

El Salvador realizó un cambio de enfoque en 1989, a la luz de las reformas impulsadas por el Consenso de Washington¹², las cuales se implantaron *by the book; sin embargo, el set de políticas económicas no fueron eficaces* para fomentar un crecimiento económico sostenido y estable, que permitiera un mejor nivel de vida para la sociedad en general. Posiblemente, debido a que “formular e implementar una estrategia de transformación económica no fue la prioridad, en parte porque las reformas orientadas al mercado obviaron la necesidad de tal estrategia” (Rodrik, 2003, pág. 16).

Más aún, “resulta paradójico que al cabo de una década de reformas estructurales y de políticas estabilizadoras que han conducido a una economía con baja inflación y una moneda estable (desde 2001, el país adoptó un esquema de dolarización), los resultados del modelo económico en términos de crecimiento en los últimos años sean tan modestos” Acevedo. *Op. cit.*, página 6. Concretamente, tras dos décadas de reformas, *el desempeño económico salvadoreño por administración gubernamental* revela que:

En la última década del siglo XX, el país tuvo un desempeño entorno al 5.9% y al 3.9%, Cristiani y Calderón Sol, respectivamente. Posteriormente, en los primeros quince años del presente siglo, el desempeño ha sido de 2.1%, 1.9%, 1.8% y 2.8%, en las administraciones Flores, Saca, Funes y Sánchez Cerén, respectivamente.

Desde el paradigma del neoliberalismo, pudiera ser que no exista una explicación plausible al desempeño económico salvadoreño, ya que se realizó todo lo señalado por el mismo. De ahí que, el repensamiento económico, gire en torno a una diversidad de aportes, tales como: Cohen y Easterly (2009) “no existe consenso sobre lo que funciona para impulsar el crecimiento y el desarrollo”; la Agenda del foro de Desarrollo de Barcelona (2004) “no hay un simple set de políticas que garanticen que se pueda desencadenar un crecimiento sostenido”; Martin Ravallion estamos “más allá” de las “policy rules” (como el Consenso de Washington).

Esta primera mirada de la gestión gubernamental salvadoreña en torno a la mejora del nivel de vida no generó resultados tan halagüeños, como los ocurridos en China,

¹² Existen dos acepciones sobre dicho término, a saber: en primer lugar, aquella que lo identifica como neoliberalismo; la segunda, implica un conjunto de reformas de política económica que siguen colectivamente las instituciones (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), que asesoran a los países en desarrollo. Las diez reformas de política económica son: disciplina fiscal, reordenación de las prioridades del gasto público, reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, liberalización de la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

Singapur y Costa Rica, en donde sus respectivos cambios de enfoque se tradujeron en un crecimiento sostenido y estable.

Todo lo anterior, son lecciones de política para El Salvador, que tiene el imperativo de realizar un cambio de enfoque, no sólo en su proceso de inserción internacional; sobre todo, en la gestión del desarrollo, lo cual es el centro del siguiente capítulo.

II. Gestión pública del desarrollo, desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el caso salvadoreño

Los vínculos entre crecimiento económico y desarrollo no son automáticos; en parte debido a la forma en que toman decisiones los individuos, así como la interacción de dichos agentes económicos, lo cual impacta el funcionamiento de la economía en su conjunto, así: PNUD (1996) en el peor de los casos la relación crecimiento y desarrollo se puede desarticular¹³; Cohen y Easterly (2009) no existe consenso sobre lo útil para impulsar el crecimiento y el desarrollo; Rodrik (2004) ninguna lista breve de reformas políticas se puede aplicar para crear crecimiento en países en desarrollo; Agenda de Desarrollo del Foro de Barcelona (2004) y Martin Ravallion no hay un simple set de políticas para garantizar y desencadenar un crecimiento sostenido; Hausmann, Pritchett y Rodrik (2005) la mayoría de los despegues del crecimiento, no son generadas por reformas económicas y la mayoría de esas no producen despegues del crecimiento.

En esta línea, los esfuerzos realizados hasta hoy por la nación salvadoreña resultan insuficientes para abatir la pobreza, promover la equidad, insertarse de manera eficaz en la cadena de producción mundial, crear fuentes de empleo formal y digno. De ahí, la pertinencia de evaluar la gestión que han tenido los gobiernos de turno, desde 1989 hasta junio 2019 (segundo gobierno del FMLN), para crear condiciones en torno a la mejora del nivel de vida; para luego, promover el bienestar.

2.1. Mirada preliminar

La exploración y comprensión sobre cómo ha sido la gestión del desarrollo en el caso salvadoreño, se realiza por medio del concepto de desarrollo del sistema de Naciones Unidas.

Teniendo ello en consideración, el concepto base de desarrollo queda definido así:

El desarrollo es una empresa multidimensional para lograr una mejor calidad de vida para todos los pueblos. El desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes del desarrollo sostenible que tienen una relación de interdependencia y se refuerzan recíprocamente.

El crecimiento económico sostenido es indispensable para el desarrollo económico y social de todos los países. Ese crecimiento, que debe tener una base amplia para que beneficie a todos, permitirá a los países mejorar los niveles de vida de la población mediante la erradicación de la pobreza, el hambre, la enfermedad y el analfabetismo, el suministro de vivienda adecuada y empleo seguro para todos y la preservación de la integridad del medio ambiente.

Una gestión pública y administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad y la participación efectiva de la

¹³ Para un mayor detalle ver el Informe del PNUD 1996 que identifica seis tipos de crecimiento indeseados.

sociedad civil son también componentes indispensables de los fundamentos necesarios para la realización de un desarrollo sostenible con dimensión social y centrado en la persona. Naciones Unidas, 1997, sp..

La conceptualización de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas es integradora pues abarca una amplia gama de temas, las cuales se han ido modificando con el paso del tiempo. En este sentido, durante toda la década de los noventa, el sistema de las Naciones Unidas realizó conferencias mundiales en torno a diversas temáticas de desarrollo. En este marco, se redactó la Declaración del Milenio destacando “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no merma en modo alguno, acuerdos, objetivos y metas alcanzados en el decenio de los noventa.

Los ODM representan una alianza entre países desarrollados y en desarrollo para crear en los plano nacional y mundial un entorno propicio para el desarrollo y la eliminación de la pobreza” Organización de las Naciones Unidas (ONU), septiembre 2000. Por ende, la prioridad internacional se plasma en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acordados en el año 2000; para luego, dar paso a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el año 2015.

2.2. Desarrollo desde adentro: una disquisición

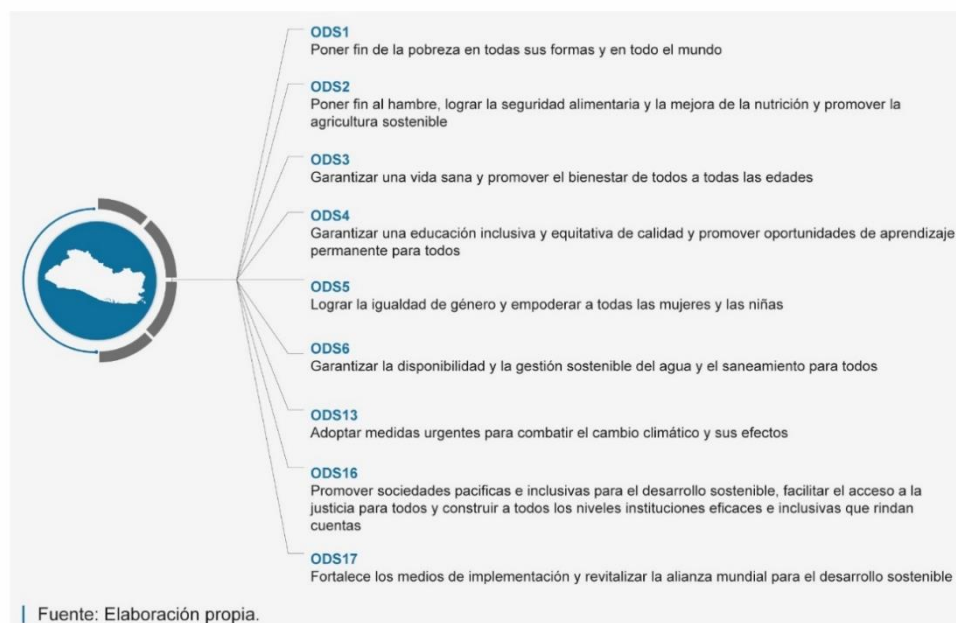
Se analiza la gestión del desarrollo salvadoreña, mediante el estudio de ciertos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y determinados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo cual se justifica porque “los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país, y respetan sus políticas y prioridades nacionales.

Si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del país...Reconocemos que cada país enfrenta desafíos específicos para lograr el desarrollo sostenible...Reconocemos que cada país dispone de diferentes enfoques, visiones de futuro, modelos e instrumentos para lograr el desarrollo sostenible...” (Organización de las Naciones Unidas, 2015, pág. 15).

A partir de la Cumbre de Desarrollo Sostenible (2015), El Salvador realizó un proceso de socialización de los ODS, los cuales entraron en vigor desde el 1 de enero de 2016, con la finalidad de adaptar la Agenda 2030, en el país, la cual se divide en dos etapas: largo plazo (2030) y agenda nacional de mediano plazo (hasta 2019). Luego de un proceso de diálogo y concertación, se estableció la Agenda Nacional de Desarrollo

Sostenible a mediano plazo (2015-2019), que prioriza nueve ODS completos (ver figura 4) y 117 metas (88 metas de los objetivos priorizados, así como 29 metas del resto de ODS).

Figura 4. ODS priorizados por El Salvador



Fuente: Adaptado de Gobierno de la República de El Salvador. Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible

El segundo gobierno del FMLN priorizó nueve, de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo cual se vincula a “criterios tales como la relevancia para el Plan Nacional de Desarrollo (El Salvador productivo, educado y seguro, 2014-2019), la capacidad estadística para medir los indicadores respectivos, la disponibilidad de financiamiento para profundizar en estas materias, la integración de estos en la agenda institucional, además de la conexión con las prioridades identificadas en las consultas previas a la Cumbre de 2015” (Gobierno de la República de El Salvador, 2017, pág. 11).

Conviene mencionar que, para dar seguimiento a dicho proceso, así como, para que futuros gobiernos den continuidad a los ODS priorizados, el gobierno está en la construcción del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, constituido por los ministerios vinculados con la temática, la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Cancillería. Se contempla la participación del Sistema de Naciones Unidas, sociedad civil y representantes de la empresa privada del país.

A la luz de todo lo anterior, la evaluación de la gestión del desarrollo en El Salvador gira en torno a objetivos universalmente aceptados, centrados en la persona, por medio de tres prioridades:

- Educación de calidad
- Salud y bienestar
- Fin de la pobreza

En donde, en primer lugar, se comprende que la gestión del desarrollo se da al interior de un país, como un proceso económico, político y social con determinadas prioridades nacionales, en un contexto temporal. A partir de ello, la gestión del desarrollo es una responsabilidad, en última instancia, del Estado, mediante la gestión pública, por medio de políticas públicas. En este marco, el repensamiento gira en torno al constructo Gobierno Inteligente, organización y mecanismos, para hacer más eficiente la gestión del desarrollo.

En segundo lugar, cronológicamente, se toma el año 1990 como referencia para dar seguimiento a las tres prioridades de desarrollo establecidas en la presente investigación, debido a que dicho año es el referente utilizado en las conferencias mundiales del decenio 1990 (ONU, 2001); además, es el período para supervisar los progresos de los ODM; para luego, cerrar con los avances de los ODS logrados por El Salvador, hasta el primer semestre del año 2019.

En tercer lugar, los objetivos seleccionados no sólo constituyeron condiciones de base, que explica en parte los logros de Singapur, Costa Rica y China; más importante aún, los gobiernos de los respectivos países implementaron una gestión pública del desarrollo innovadora, entorno a dichos objetivos, para mejorar el nivel de vida y transitar hacia el bienestar de sus colectivos sociales.

De fondo, interesa mostrar la evolución de la gestión pública del desarrollo salvadoreño, ya que, si los esfuerzos gubernamentales en torno a la misma no han arrojado los resultados previstos, hay un espacio de mejora para un cambio de enfoque en la gestión del desarrollo, por medio de un Gobierno Inteligente.

A partir de dichas razones, la tabla 7 presenta una matriz de los tres ODM y ODS seleccionados, sus metas, así como los indicadores sociales, vinculados a dichos objetivos, que “nos facultan para medir niveles, distribución y cambios en el bienestar social, así como identificar, describir y explicar relaciones relevantes entre distintas variables referidas al bienestar de las personas. Asimismo, los indicadores son instrumentos fundamentales para las políticas sociales, dado que permite el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de desarrollo y reducción de la pobreza” (Cecchini, 2005, pág. 9).

Tabla 7. Análisis temático ODM y ODS seleccionados

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	
Objetivo	Meta
No1: Erradicar la pobreza extrema	1.A "Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día" Indicador de País Disminución de la pobreza extrema en 49%, período 2000-2015 (PNUD, 2016)
No 2: Lograr la enseñanza primaria universal	2.A "Asegurar que, en el 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria" Indicador de País Aumento de un 17% en la tasa neta de educación primaria, 2000-2014 (PNUD, 2016)
No 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	4.A "Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años" Indicador de País Descenso de la mortalidad infantil en un 58%, desde 2000-2014 (PNUD, 2016)
Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS)	
Objetivo	Meta
ODS No1: Fin de la pobreza. "Para lo cual se requiere un crecimiento económico inclusivo"	1.1 "Para el 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales"
Avance de Nación	
Indicador de País Pobreza extrema 16.1%, en 2001, pasó al 7.9%, 2016	

Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS)	
Objetivo	Meta
ODS No3: Salud y bienestar.	3.2 "Para el 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos hasta 12 por cada 1,000 nacidos vivos, y la mortalidad de niños menores de 5 años al menos hasta 25 por cada 1,000 nacidos vivos"
Avance de Nación	
Indicador de País Reducción del 4% mortalidad infantil (2016): 10.2 por mil nacidos vivos (2015) a 9.8 por mil nacidos vivos (2016)	
Objetivo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS)	
Objetivo	Meta
ODS No4: Educación de calidad. "La educación es la base para mejorar nuestra vida y el desarrollo sostenible"	4.1 "De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos"
Avance de nación	
Indicador de País Tasa neta de matrícula en educación primaria: 95% (2005) hacia 84% (2016) Tasa neta de matrícula en educación secundaria: 54.8% (2005) llegando a 60.7% (2016)	

Fuente: Adaptado de ODM y ODS en línea, Revisión Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el Salvador, sf, sp.

A partir de la tabla 7, los resultados generales a destacar son:

- *Respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, según el Informe de Desarrollo Humano (2016), El Salvador presentó logros importantes respecto a los objetivos 1, 2 y 4, así respectivamente: la pobreza extrema disminuyó 49%, en los primeros quince años del presente siglo; la mortalidad infantil se redujo en 58%, período 2000-2004; la tasa neta de matriculación primaria subió 17%, 2000-2014.
- *Referente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, el avance de país, mediante los indicadores, para cada meta seleccionada, muestran que existe un esfuerzo en torno a la aspiración de erradicar la pobreza, mejorar la salud y bienestar y acceder a educación de calidad.

Teniendo en consideración el análisis general de los resultados, la disquisición se presenta en dos momentos, a saber:

- El avance de país se explica de manera exclusiva por las distintas gestiones gubernamentales, o por un cambio de enfoque, que haya mejorado el nivel de vida de la sociedad salvadoreña.
- Pese a lo realizado, El Salvador arrastra déficits estructurales que constriñen el bienestar de la sociedad, lo cual incide negativamente en el desarrollo económico y social de la misma.

Respecto a la primera observación, dicha interrogante cobra mayor fuerza y relevancia, en la medida que el gobierno de la segunda gestión del FMLN considera que la implementación de la Agenda 2030 implica desafíos como “contar con una estrategia de desarrollo de largo plazo y su articulación a través del entramado de instituciones y política públicas sectoriales...Para alcanzar las metas de los ODS, la Agenda 2030 debe estar plenamente articulada e integrada en los instrumentos de planificación y presupuestación nacional...La movilización de recursos domésticos e internacionales para impulsar la Agenda 2030 en el país” (Gobierno de la República de El Salvador, 2017, págs. 69-70). Junto a lo anterior, desde el pensamiento económico, la mejor política económica para reducir la pobreza en un tiempo relativamente corto es crecimiento; sin embargo, El Salvador presenta un desempeño económico inestable. Por consiguiente, cabe la posibilidad que políticas privadas (en concreto las remesas, en el caso salvadoreño) también contribuyan a sacar de la pobreza a quienes enfrentan dicha situación; así como acceder a educación y salud de calidad.

Referente a la segunda observación, en retrospectiva, en el marco de la COVID-19, la pandemia evidencia los problemas estructurales que arrastra la sociedad salvadoreña, los cuales se intensificaron por distintos canales, como el económico; más aún, que los esfuerzos realizados en torno a las tres prioridades utilizadas para el análisis de la gestión del desarrollo (educación de calidad, salud y bienestar y fin de la pobreza), 1989-2019, han resultado insuficientes.

2.3. Relevancia de un Estado promotor del desarrollo

En contraste con la situación salvadoreña, la evidencia empírica mundial destaca, el caso de países de reciente crecimiento rápido y sostenido, el cual ha sido impulsado por la eliminación gradual de limitantes vinculantes al progreso, en donde el Estado tiene un rol estratégico. Desde 1990, un conjunto de países ha mejorado considerablemente tanto en términos de crecimiento de ingreso, como en dimensiones

de salud y educación¹⁴. Ello se debe a tres impulsores de la transformación: “un Estado desarrollista dinámico, el aprovechamiento de los mercados mundiales y una fuerte innovación en políticas sociales.”¹⁵

En este sentido, la necesidad de lo público en el proceso de desarrollo resulta de “lo insustituible de su rol en la generación de externalidades, el manejo de información agregada (no individual o de empresa), la adopción de visiones intergeneracionales e intertemporales, y su papel de garante de los acuerdos internacionales; su carácter privilegiado como factor de especificación de políticas públicas y del respectivo marco institucional” (Lahera, 2004, pág. 66).

Por lo anterior, el desarrollo se da *desde adentro*, donde “el Estado es un catalizador necesario que ajusta pragmáticamente sus políticas y acciones, en sintonía con las nuevas realidades y los desafíos de los mercados mundiales... El desarrollo no se produce automáticamente, y la transformación no sólo es responsabilidad de los mercados. Más bien, el Estado necesita movilizar a la sociedad por medio de políticas e instituciones que hagan crecer el desarrollo económico y social.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, pág. 66).

Por ende, se transita de la concepción de Estado de bienestar convencional, que corregir las fallas del mercado, construye redes de seguridad social, promueve un crecimiento dirigido por el mercado, hacia un Estado promotor del desarrollo.

De manera paralela, también surge la perspectiva de la reforma del Estado; léase, un nuevo rol del Estado y de la administración pública suscitada inicialmente en las naciones occidentales (bajo la égida de Estados Unidos) para luego manifestarse como tendencia mundial en la década de los ochenta; la reforma del Estado se extiende a la administración pública, en general, y al gobierno, en particular.

Dentro de este período, conviene destacar la influencia de la llegada al poder de Margaret Thatcher (1979) al gobierno británico, lo cual propicia el surgimiento de una corriente ideológica denominada *Thatcherismo*, entendida como convicciones políticas, sociales y económicas. El *Thatcherismo* se extendió a Estados Unidos con la llegada al poder de Ronald Reagan; a la postre se denominó *Reaganismo*, un derivado del *Thatcherismo*.

¹⁴ El Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2013 “El Ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso” revela que países como China, Vietnam, Corea del Sur, Singapur, Irlanda, Malasia, Chile, Hong Kong, Malta, Botsuana, Mauricio, Uganda, Vietnam, Tailandia, Turquía, Túnez, entre otros, muestran mejores desempeños, no sólo de crecimiento económico, sino de desarrollo.

¹⁵ La forma en que los impulsores se traducen en políticas depende de: las características del país, las capacidades gubernamentales y las relaciones con el resto del mundo. Tomado del IDH 13: El Ascenso del Sur. Pág. 65.

En esa misma línea, el informe de la Comisión Trilateral¹⁶ fue un abierto ataque al Estado de Bienestar. Si bien las referencias son para economías desarrolladas occidentales, también subyace un alcance práctico para economías en desarrollo, como América Latina, bajo las reformas del Consenso de Washington.

La reforma tuvo un matiz distinto en los países desarrollados (con mayor tradición democrática, relevancia de la institucionalidad, aprovisionamiento de la seguridad pública) respecto a las naciones en desarrollo, donde las intervenciones públicas presentan un resultado heterogéneo en términos de institucionalidad, como en la acción del gobierno, con regímenes políticos muy diversos.

Sin embargo, la relevancia e importancia del sector público en el desarrollo sigue presente, bajo un nuevo escenario del papel del Estado e intervención pública, junto con una sociedad más activa en el manejo de sus problemas colectivos donde, “la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa hoy más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional...el acento deberá situarse, en la mejora de esa capacidad, que, en última instancia, garantizará, dará legitimidad a la acción del gobierno” (Subirats, 1992, pág. 10).

Ello se presenta como un reto ineludible, para la conformación de un nuevo rol del Estado, de la Administración Pública y del Gobierno, con la finalidad de adaptarse al entorno, así como a las demandas del ciudadano del siglo XXI; por tanto, se transita hacia la construcción de entidades públicas inteligentes, a saber: Estado Inteligente y Administración Pública Inteligente; lo cual se aborda seguidamente.

2.4. Estados Inteligentes: una mirada preliminar

Los Estados Inteligentes responde al hecho que los países, las regiones se mueven en un contexto de mutación acelerada, que tienen impactos transversales, en rupturas epistemológicas, en la intervención del Estado y su lógica, en la complejidad de los problemas y la obsolescencia de los modelos de organización y gestión. En este sentido, el Estado inteligente hace frente a las megatendencias de manera eficaz, a las interrelaciones económicas, transforma insatisfacciones sociales, en satisfacciones sociales y, sobre todo, procura la gestión del desarrollo.

En este marco, frente a paradigmas antagónicos (más Estado, menos Estado), Robert Kuttner (1991) evidencia la necesidad de un Estado más inteligente y fuerte. Para ello, compara el rol del Estado, en Estados Unidos, Japón y algunos países de Europa, en

¹⁶ The Crisis of Democracy: on the Governability of Democracies by Crozier, Huntington y Watanuki, 1975.

cuatro áreas, a saber: financiera, salud, intervención regulatoria y formación de la mano de obra.

Su investigación devela “mientras Japón y una serie de países europeos han mantenido un razonable y activo rol del Estado en sus sociedades, sirviendo de base al desarrollo, la competitividad y al progreso de la empresa privada; en los Estados Unidos, la influencia de un neoliberalismo radical ha llevado a debilitar funciones estratégicas para que la empresa privada pueda ser competitiva” (Kliksberg, 2002, pág. 6).

Por tanto, el Estado inteligente se concibe “mucho más fuerte en funciones estratégicas sin las cuales no hay competitividad, ni se solucionan problemas fundamentales en el conjunto de la economía... Junto a ello la gerencia pública debe ser capaz de anticipar los problemas a enfrentar e implementar mecanismos que faciliten soluciones, trabajar con un enfoque antiburocrático, flexible, dinámico y hallarse en actitud constante de búsqueda continua de oportunidades... Se trata de gerenciar organizaciones públicas que tienen que forjar un Estado inteligente, hacer frente a la complejidad y la incertidumbre, mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos, procurar el desarrollo humano al mismo tiempo que el económico y favorecer la integración económica” Ibid., p.7-12.

Por consiguiente, de un perfil de Estado paternalista u omnipresente, se pasa a uno nuevo denominado Estado Inteligente, lo que en palabras de Edgar Morin implica “una intervención más afinada, mucho más inteligente, mucho más estratégica”.

De manera paralela, se gesta un cambio de enfoque desde la Administración Pública, no solo para adaptarse a un contexto de mutación acelerada; sino, sobre todo, para dar respuesta a las demandas y retos emanados de la sociedad, la cual cuenta con “mayores recursos a la hora de manifestar sus demandas: existe un mayor acceso a los medios de comunicación, y estos a su vez ejercen una mayor presión sobre los gobiernos” (ICAP, 2015); por ende, se habla de una administración pública inteligente, centro del siguiente acápite.

2.5. Administración pública inteligente: una revisión

La evidencia demuestra que distintas naciones alrededor del mundo efectuaron transformaciones institucionales tendientes a la mejora gubernamental y de la función pública, mediante “un cambio en la cultura burocrática y la incorporación de nuevas herramientas de gestión, con énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios que se brindan a la ciudadanía” (ICAP, 2015).

Ello da paso a la noción de Administración Pública Inteligente, como un enfoque novedoso, lo cual “permitirá a los gobiernos y a sus servicios civiles o función pública,

recuperar la confianza ciudadana y hacer frente a las presiones para mejorar sus rendimientos, en un contexto de austeridad continua”. (ICAP, 2015).

La Administración pública inteligente “es aquella que sabe adaptarse al momento en el que vive y que hace todo lo posible para ponerse al servicio de los ciudadanos”, según Jordi Sevilla, ex Ministro para las Administraciones Públicas del Gobierno de España. (ICAP, 2015, pág. 206). Teniendo presente dicha conceptualización, Varela (2015) menciona tres pilares para la Administración del siglo XXI, a saber: mejora de la calidad del empleo público, adaptación a las nuevas tecnologías y cooperación entre las administraciones públicas.

Junto a los tres pilares mencionados, los rasgos o propuestas para la administración pública Inteligente son: “capacidad de acción y resolución, autodeterminación y proyección, voluntad y energía para actuar, capacidad de aprendizaje, productividad, transparencia y ética” ICAP. *Op.cit.*, p.207-213.

De lo señalado, se retoma la relevancia en el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) por parte de la administración pública, para acercar sus servicios a los ciudadanos, no solo como un deber del ente público, sino como un derecho de los ciudadanos para acceder a información y servicios públicos, tal como lo destaca el CLAD (2007), mediante la formulación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

La implantación de las nuevas tecnologías en la administración pública ha tomado tiempo en países desarrollados, pero se ha efectuado; para las naciones de América Latina, se presenta como un reto ineludible, que marcará un antes y un después en las relaciones entre ciudadanos y administración pública.

La viabilidad práctica de esta caracterización quedaría inconclusa en ausencia de herramientas para la implementación de la misma; en este sentido, Varela (2015) propone tres prácticas que cualquier organización inteligente debería observar:

- La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008) centrada en adopción de estrategias de innovación, racionalización y mejora de la gestión pública, orientadas por la calidad
- La certificación, herramienta estilizada en el ámbito de la industria, basada en la aplicación de normas ISO (International Standard Organization) para el aseguramiento de los sistemas de calidad de las organizaciones
- Modelos de Gestión de la calidad total o de la excelencia tales como EFQM (European Foundation for Quality Model), el Marco Común de Evaluación (CAF, por sus siglas en inglés), entre otros.

Conviene señalar que no se trata de una adopción mimética de las herramientas señaladas, las cuales proceden de la organización privada; sino, partiendo del hecho de la propia especificidad y razón de la administración pública, las herramientas destacadas pueden coadyuvar a renovar la capacidad de acción e innovación de la función pública; para una gestión pública revitalizada.

Tal como lo destaca Varela, las administraciones públicas son “sistemas complejos donde siempre tendremos que referirnos a tres tipos de actores intervinientes: los políticos (el gobierno), los empleados públicos (los funcionarios y equipos de trabajo) y los ciudadanos (auténticos dueños de la organización). Estos actores se comportan a la manera de tres grandes módulos afectivos que interactúan permanentemente en la gestión del cambio. En este sentido, las organizaciones inteligentes serán las que consigan potenciar al máximo la colaboración de estos actores hacia los fines establecidos” (ICAP, 2015, pág. 218).

2.6. Gestión pública del desarrollo: reflexiones

La evaluación realizada respecto a los gobiernos de turno, desde 1989 hasta junio 2019, constituye un primer acercamiento sobre la gestión del desarrollo, la cual devela ineficiencias, retos y desafíos que limitan el logro de metas de desarrollo, como parte del desarrollo económico y social, en el caso salvadoreño.

En un entorno de complejidad e incertidumbre, la relevancia del Estado en el desarrollo económico y social sigue vigente. Como parte de un proceso de flexibilidad y adaptabilidad, el Estado y las entidades públicas, transitan hacia la perspectiva de Estado inteligente y administración pública inteligente, en el marco de una gestión pública revitalizada.

Llegados a este punto, es imperativo destacar que, *la gestión del desarrollo es una responsabilidad, en última instancia, del Estado*, mediante la gestión pública, por medio de políticas públicas, leyes u otros instrumentos.

A la luz de ello, desde el enfoque de buen Gobierno, acá se propone que la sociedad salvadoreña tiene el imperativo de transitar de un gobierno tradicional hacia la conformación de un Gobierno Inteligente, en la procura del desarrollo económico y social, tal como se muestra en la Figura No 5.

Figura 5. Gobierno Inteligente, gestión pública y gestión del desarrollo



Fuente: Elaboración propia

El análisis realizado sobre el Estado inteligente y la administración pública Inteligente gira en torno a determinados tópicos transversales, los cuales constituyen un punto de partida para el análisis, reflexión y fundamentación del Gobierno Inteligente, lo cual se aborda de manera profunda en el capítulo III.

III. Gobierno Inteligente: nueva gobernanza y gestión del desarrollo

A lo largo del presente capítulo se realiza un análisis genealógico del constructo Gobierno Inteligente, no como un análisis descriptivo; el espíritu de fondo es comprender la realidad del objeto de estudio desde distintas perspectivas, posicionamiento, tendencias mundiales y evidencia empírica relacional, lo cual bien pueden configurar un verdadero prisma. Por ende, más que un debate respecto a la unicidad teórica del constructo Gobierno Inteligente, acá se privilegia un análisis sobre la sistematicidad conceptual del mismo, para arribar a un enfoque integrador.

La reforma del Estado iniciada en la década de los ochenta, impulsada inicialmente por Inglaterra y profundizada por Estados Unidos, desde una perspectiva neoliberal, giraba en torno a una visión reduccionista del Estado; frente a dicha corriente, Japón y países miembros de la Unión Europea impulsaban un Estado más estratégico y fuerte en ámbitos relevantes del desarrollo nacional, así como para gestionar un entorno de complejidad e incertidumbre.

El Estado Omnipresente transita a un Estado inteligente y, consecuentemente, una administración pública inteligente; de fondo, las entidades públicas inteligentes impulsan una intervención más estratégica o inteligente. En coherencia con todo lo esbozado, la categoría organización inteligente devela una gran carga epistemológica y operativa. Dicha reflexión constituye un punto de partida para desarrollar el análisis genealógico teórico y de las grandes tendencias mundiales.

La comprensión teórica del Gobierno Inteligente no sólo responde a un período determinado, económico, político, social y cognitivo; sino también, a la evolución y rol del Estado, así como de la función pública. Por ende, se realiza un análisis dividido en dos grandes momentos, a saber: en primer lugar, los aportes iniciales, para profundizar en las categorías claves de los paradigmas o enfoques que constituyen un refinamiento de la función pública en general; o que configuran cambios sustantivos en la acción del gobierno, en particular; en segundo lugar, bajo la misma línea de análisis, los aportes recientes. Con dicha lectura diacrónica se construye los componentes fundamentales del Gobierno Inteligente.

3.1. El prisma del Gobierno Inteligente

El Gobierno Inteligente ha evolucionado en medio de un dualismo, entre el positivismo y el naturalismo. Desde el positivismo, el asidero teórico se encuentra fragmentado; desde el naturalismo, sin teoría, el objeto de estudio se investiga desde las grandes tendencias. Con la finalidad de superar dicho dualismo, se estila un enfoque crítico, como una perspectiva integradora respecto a la genealogía y tendencias externas del Gobierno Inteligente. Todo ello conforma el prisma del Gobierno Inteligente. A partir de ello, se esboza una propuesta conceptual del constructo Gobierno Inteligente, así

como de sus componentes fundamentales; cerrando con las conclusiones del presente apartado.

3.1.1. El estado del arte

La comprensión del Gobierno Inteligente debe partir de una premisa fundamental: la complejidad teórica y práctica para definir dicho constructo. La dificultad tiene como raíz, el hecho que el objeto de estudio surge y evoluciona en medio de distintos estadios conceptuales, orientaciones, campos de interés, grandes tendencias y evidencia empírica relacional.

Los aportes iniciales.

Los distintos estadios del pensamiento son opciones para el refinamiento de la función pública; de donde interesa profundizar en los ámbitos relevantes que han ido configurando cambios sustantivos en la acción del gobierno, lo cual cronológicamente se divide en las siguientes etapas:

- Desde 1930 a finales de la década del setenta. La ubicación conceptual parte de la *categoría bienestar social*, eje medular de la intervención del Estado. Bajo la figura del Estado de Bienestar, la acción gubernamental transitó de la legalidad y legitimidad *hacia una perspectiva de resultados*. El enfoque de la administración pública es predominantemente tradicional.
- Década de los ochenta. El Estado de Bienestar está agotado. A nivel mundial, Estados Unidos abandera un modelo económico global. En el sector público, hay un cambio de enfoque de una *administración pública tradicional hacia la nueva gestión pública*, con lo cual *se adopta y adapta herramientas* de la gestión privada en la cosa pública; de dicha transición, los ámbitos a considerar son: *recursos y procesos, rendición de cuentas y controles y cultura organizacional*. De manera paralela, *hay una mayor importancia y participación de diversos sectores sociales respecto a lo estratégico del desarrollo económico y social*; por ende, la acción gubernamental se vuelve más *interactiva con agentes y agencias no gubernamentales*, con lo cual se potencia *la perspectiva de redes de dependencia gubernamental* frente al de aparato gubernamental.
- En el período finisecular, a nivel mundial el paradigma dominante es mercado; por su parte, el Estado tiene un rol regulador. En el ámbito público, *la categoría relevante es la institución*, de manera particular, la organización institucional; la perspectiva gira en torno al valor de lo público, así como a la *creación de valor público*; la acción gubernamental tiene un *cariz sistémico*.
- Al inicio del siglo XXI, ante posturas excluyentes de los paradigmas Estado y mercado, los aportes giran respecto a un Estado promotor del desarrollo. En el

sector público, en el marco de la nueva gestión pública, se incorpora el enfoque de la calidad en la gestión pública como parte de una función pública revitalizada, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población.

En suma, desde una mirada retrospectiva, los aportes iniciales constituyen gérmenes de cambio respecto a los componentes fundamentales de un Gobierno Inteligente. Lo anterior se enriquece con los aportes recientes.

Los aportes recientes.

El presente recorrido analítico se elabora en dos momentos mediante el escaneo de tendencias: en primer lugar, devela el posicionamiento de expertos, centros de pensamiento e investigación y organismos internacionales en torno al refinamiento de la función pública en general, y del gobierno en particular; en segundo lugar, desde el enfoque naturalista, la mirada gira en torno a los procesos en otras realidades (Emiratos Árabes, Australia, Singapur, Corea del Sur, Taiwán, India, UE y OCDE), y evidencia empírica relacional. Conviene destacar que no se plasma una dicotomía entre aportes iniciales y recientes; más bien, la perspectiva es integradora entre conceptualización y acción. Todo como parte de una explicación plausible respecto a los componentes fundamentales del Gobierno Inteligente, lo cual se integra en la Tabla No 8

Tabla 8. Prisma de enfoques por actores

Expertos Internacionales, regionales y nacionales	
Categoría	Criterios/Elementos
Diseño Institucional	Profundiza e integra los principios del Gobierno Abierto Uso de las TIC Resolución eficiente en las demandas y necesidades de los ciudadanos
Innovación Tecnológica	Uso intensivo e inteligente de la tecnología Uso de tecnologías disruptivas
Gestión del Cambio	Aprender, desaprender y reaprende
Gestión del Conocimiento	Administración pública proclive a la innovación tecnológica
Gestión de la Complejidad e incertidumbre	Ciclos de tendencia, Ciclos de ruptura
Entorno	Cuarta Revolución Industrial (4IR)
Centros de Pensamiento e Investigación	
Teorías sobre la creación de conocimiento	Interacción de dos tipos de conocimiento: explícito y tácito. Aportes del pensamiento oriental
Aprendizaje	Fuente del conocimiento en las organizaciones, las cuales deben crear una potente base de aprendizaje para crear conocimiento.
Aprendizaje organizativo y creación del conocimiento	El aprendizaje crea conocimiento. Aportes del pensamiento occidental
Capital humano	Característica distintiva de las organizaciones inteligentes
Entorno/Cuarta Revolución Industrial (4IR)	Sociedad digital, Economía digital, Internet de las cosas, Big data, Block chain
Innovación	Gestión pública, políticas públicas
Organismos Internacionales	
Enfoques inteligentes	Profundiza e integra los principios del Gobierno Abierto Uso de las TIC Resolución eficiente en las demandas y necesidades de los ciudadanos
Gobernanza inteligente	Uso intensivo e inteligente de la tecnología Uso de tecnologías disruptivas
Datos abiertos	Aprender, desaprender y reaprende
Procesos en otras realidades. Evidencia empírica relacional	
Gobierno abierto	Transparencia, rendición de cuentas, mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, co-innovación con los ciudadanos, colaboración
Gobierno cercano y moderno	Transparencia, rendición de cuentas, transformación de los servicios
Gobierno electrónico/ Digital	Uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación, oferta electrónica servicios gubernamentales, gestión de riesgos y continuidad operativa
Ciudades inteligentes	Modelos de gestión urbana, contextos digitales

Fuente: Elaboración propia

El grado de avance del conocimiento sobre Gobierno Inteligente no corresponde al de una teoría completamente desarrollada; más bien, siguiendo a Danke (1998) puede

ubicarse en este escenario: existencia de piezas o partes de teorías (generalizaciones empíricas). Por consiguiente, la diversidad de aportes constituye una verdadera amalgama de posicionamientos. De fondo, la evolución del pensamiento revela una preocupación permanente de adaptabilidad a un entorno cambiante, a la satisfacción eficiente de las demandas y necesidades de los ciudadanos, a una oferta electrónica de servicios, a una mayor colaboración y participación ciudadana en los asuntos públicos, a una flexibilidad en el diseño institucional, a la búsqueda permanente por crear valor público, todo ello con el fin de mejorar el bienestar de los ciudadanos.

Análisis de tendencias mundiales.

Junto a la aproximación teórica resulta pertinente, un acercamiento al objeto de estudio, desde el naturalismo. A medida que la reforma del Estado, se vuelve una tendencia mundial, también se van configurando nuevas formas de gobierno, las cuales presentan características propias, vinculadas a condiciones base o a una profundización de la función pública en sintonía con las necesidades y demandas del ciudadano del siglo XXI. Atendiendo a ello, la mirada particular está centrada en gobierno abierto, cercano y moderno, digital o electrónico; por una parte, para superar la tendencia a identificar al Gobierno Inteligente con dichos diseños; por otra parte, para profundizar en las características de las distintas perspectivas de gobierno; desde ahí, ahondar en las dimensiones o los componentes fundamentales del constructo Gobierno Inteligente.

El Gobierno abierto: Existen diferentes aportes en torno a la conceptualización de gobierno abierto. Dentro de ellos, acá se adopta la definición establecida por el CLAD, a saber: “el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para favorecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2016, pág. 5).

Independientemente de los énfasis sobre los conceptos de gobierno abierto, se destacan los siguientes pilares:

- **Participación ciudadana** es la que sustenta y sostiene al gobierno abierto
- **Transparencia y acceso a la información pública** orienta la relación de los gobiernos y administración pública en la medida que la información de las actividades de la cosa pública sea creada y esté a disposición del ciudadano
- **Rendición de cuentas públicas** vinculado a normas, procedimientos y mecanismos que deben observar autoridades electas y funcionarios en el ejercicio del poder y gasto público

- **Datos abiertos u “Open Government Data”** donde la información del sector público está disponible de manera libre (acceso, publicación y reutilización de los datos) para los ciudadanos, sin mecanismos de restricción (patentes, copyright) o mecanismos de control, CEPAL.

El Gobierno cercano y moderno: Según el Gobierno Federal Mexicano (2018):

Es aquél que evalúa y reconoce las acciones que generan los resultados que se requieren para atender las necesidades más apremiantes del país, y para ello, implementa acciones de mejora y reorienta los recursos a aquellas actividades que generen mayores impactos positivos. Es decir, no es únicamente un gobierno que gasta menos, sino aquél que gasta mejor. (sp.)

Los fundamentos por destacar son:

- **Transversalidad.** Construye un dialogo entre las administraciones públicas y los distintos actores de la sociedad, para mejorar la eficiencia al interior del gobierno y que permite mejorar la comunicación al exterior.
- **Responde a las demandas de la población**
- **Acciones orientadas al logro de resultados**
- **Transformación de los servicios, desde las tecnologías**

El Gobierno electrónico: El concepto de (e-Gobierno) es reciente Moon (2002). A pesar de ello, el término e-Gobierno se consolida a finales de los noventa, aunque su origen se remonta a principios de la historia de las computadoras (Grönlund, 2005). Aquí se adopta la definición del CLAD en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, así: “se entiende las expresiones de Gobierno Electrónico y de Administración Electrónica como sinónimas, ambas consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales”. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) , 2015, págs. 57-58).

Los componentes por considerar son¹⁷:

- **Todas las definiciones aluden al cambio**, en la forma que se gestiona la administración pública, nuevos sistemas, eficiencia, eficacia, mejoras en la gestión

17 A partir de Vargas, César. Desarrollo y e-Gobierno en Latinoamérica: Responsabilidad y Transparencia de la Información Económico-Financiera en la Gestión Pública.

- **Está relacionado con las tecnologías de la Información y comunicación (TIC)**, e implica innovación en las relaciones internas y externas del Gobierno con otras agencias gubernamentales, con sus propios empleados, con la empresa y con el ciudadano, particularmente aplicaciones relacionadas con Internet
- **Es un medio**, no un fin en sí mismo
- **Afecta a la organización y función de Gobierno**, en lo relativo al acceso y provisión de información gubernamental y a la prestación de servicios a sus ciudadanos, así como su participación en procesos políticos
- **Interoperabilidad de la información y la comunicación** “el gobierno electrónico constituye la oportunidad de dar respuesta plena al reto de conseguir una gestión pública más eficiente”.

Las smart cities o ciudades inteligentes: Nacen como modelos de gestión urbana, para dar respuesta a los desafíos presente y futuros de las ciudades. Dentro de los esfuerzos de conceptualización sobre ciudades inteligentes, tales como: El Plan Nacional de Ciudades Inteligentes de España (2015), Hall (2002), Caragliu y Nijkamp (2009), el Centro de Inteligencia Regional (2007), Maestre Góngora (2015); recientemente Vargas & Ramírez, lo trabajan en contextos digitales, 2020.

En este marco, una ciudad inteligente “es aquella que utiliza las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar los servicios que les presta a la ciudadanía, lo cual redundará en una mejora de la calidad de los mismos, en un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, y su utilización en forma sostenible” (Arroyo, 2017, pág. 105).

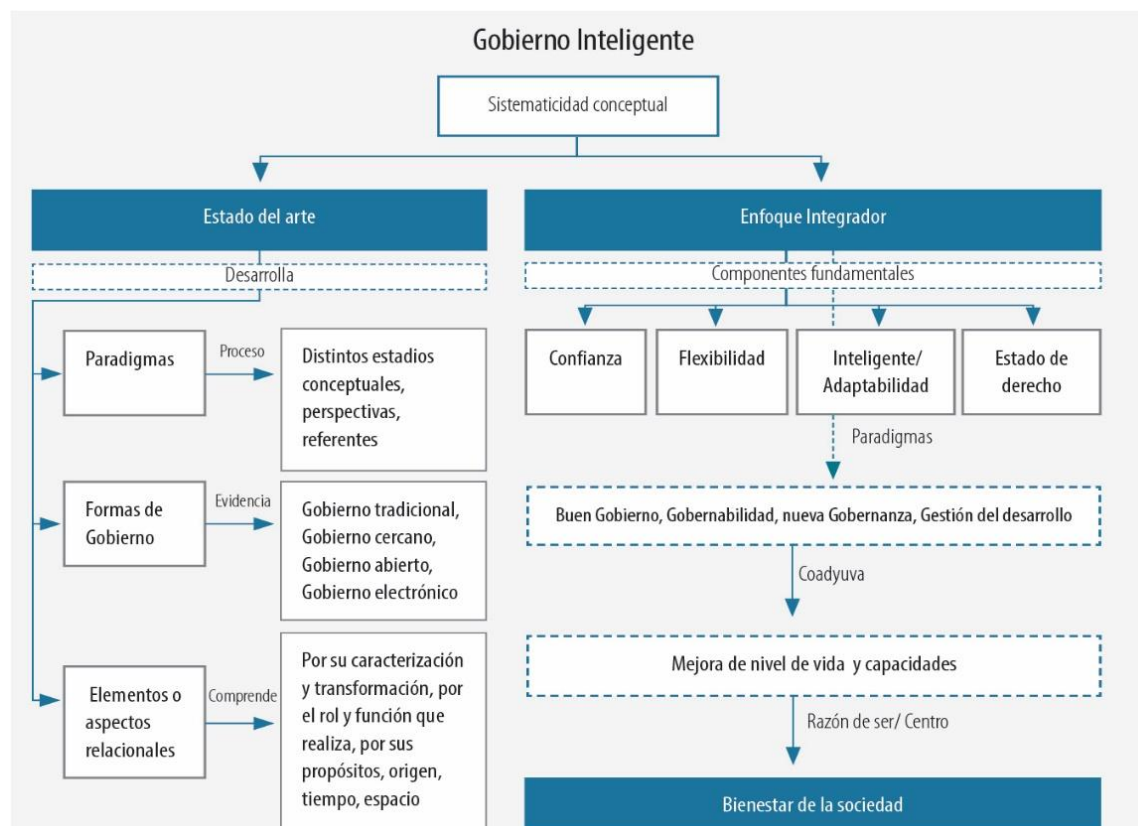
Las características de las Smart Cities son:

- **Aplica las TIC** para mejorar la calidad de vida y accesibilidad de sus habitantes
- **Brinda datos abiertos**
- **Interoperabilidad** “entendida como la capacidad de comunicación e interacción entre sistemas y productos tecnológicos para generar nuevos productos y servicios” (ICAP, 2017).

Enfoque integrador: Desde la teoría crítica, se presenta un enfoque integrador para superar el dualismo en el cual se gesta y está inmerso el Gobierno Inteligente. Por ende, no se plantea una dicotomía entre la perspectiva teórica y la operativa; más bien, desde el pensamiento crítico, se devela que el constructo en estudio es un proceso de muchas dimensiones, en términos conceptuales y evidencia empírica relacional. A luz de lo anterior, el análisis genealógico constituye un esfuerzo, en primer lugar, en torno a la sistematicidad conceptual del objeto de estudio; en segundo lugar, para la construcción del estado del arte, no sólo como el conocimiento más actualizado en término de investigaciones y conocimientos (Schwarz, 2013); sobre todo, desde ahí,

presentar una propuesta respecto a los componentes o pilares fundamentales del Gobierno Inteligente, tal como se muestra en la figura No 6

Figura 6. Estado del arte del Gobierno Inteligente



Fuente: Elaboración propia

A la luz de la construcción del estado del arte, el siguiente apartado brinda una posición conceptual del Gobierno Inteligente; a partir de ello, se profundiza en los componentes de dicho constructo.

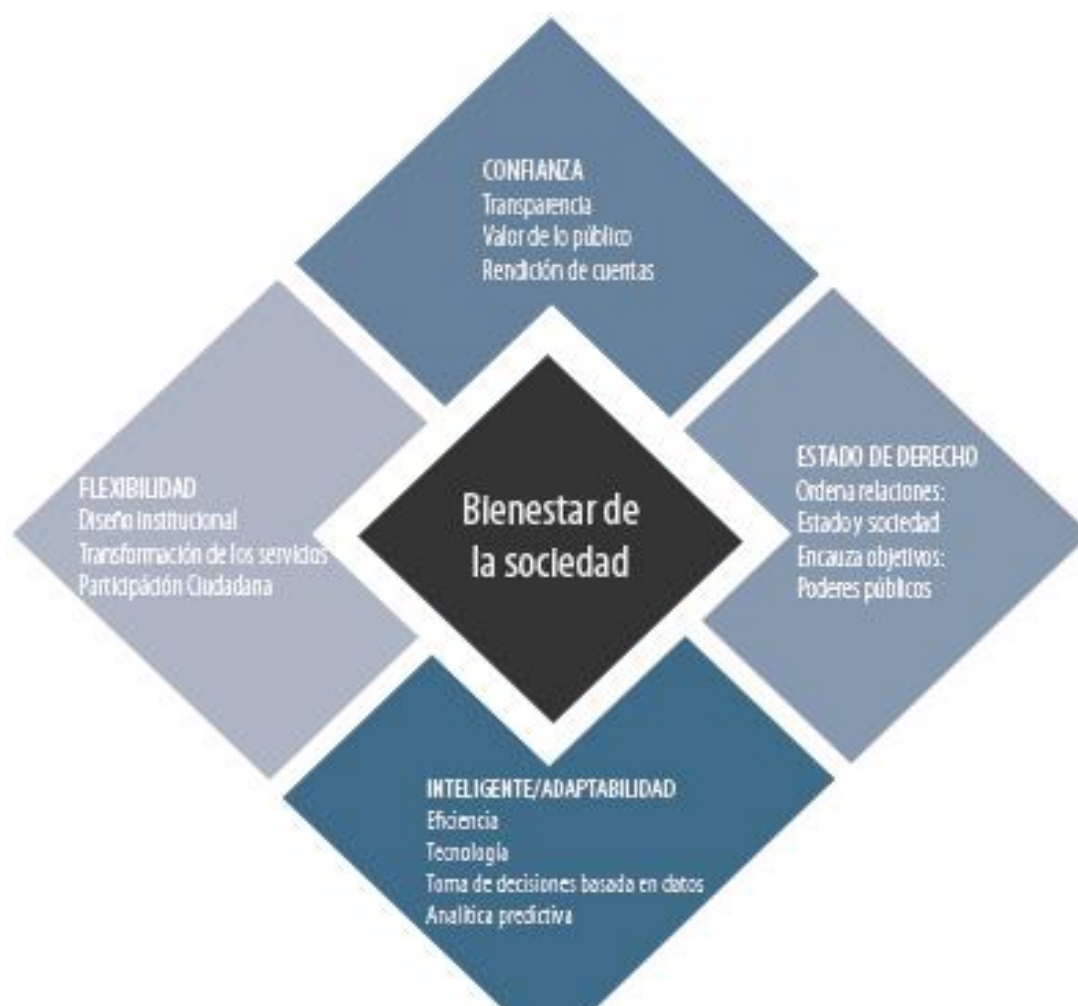
3.1.2. El prisma del Gobierno Inteligente

El análisis, reflexión y fundamentación plasmado en el estado del arte, constituye el núcleo para la propuesta conceptual base de gobierno inteligente, así:

Se entiende por gobierno inteligente un diseño sistémico/estructural donde sus componentes fundamentales se articulan en un modelo de gobernanza, que coadyuva a la gestión del desarrollo, así como a la satisfacción de las necesidades y demandas de los ciudadanos, con énfasis en los resultados.

En donde los componentes fundamentales del gobierno inteligente se plasman en la figura No 7

Figura 7. Pilares del Gobierno Inteligente



Fuente: Elaboración propia

Los componentes fundamentales del Gobierno Inteligente se articulan para que su intervención pública sea más afinada, más estratégica; el acento está en la mejora de dicha capacidad, para coadyuvar a la gestión del desarrollo, así como a la satisfacción de las necesidades y demandas ciudadanas con énfasis en los resultados, como un aspecto diferenciador respecto a otros diseños gubernamentales. En este sentido, los fundamentos del Gobierno Inteligente tienen como centro la sociedad; mediante un nuevo modelo de gobernanza, con un enfoque sistémico, se busca que el Gobierno Inteligente profundice en:

- **Pilar 1: Confianza.** El Gobierno inteligente debe profundizar en la transparencia y rendición de cuentas, para transmitir confianza hacia los ciudadanos, los cuales cuenta con “mayores recursos a la hora de manifestar sus demandas: existe un mayor acceso a los medios de comunicación, y estos a su vez ejercen una mayor presión sobre los gobiernos” (ICAP, 2015). De fondo, el Gobierno Inteligente

debe saber transmitir la información, la cual debe ser pertinente y oportuna, para legitimar su intervención.

- **Pilar 2: Flexibilidad.** En términos de su diseño institucional, por medio de la gestión del cambio, la gestión del cambio y la gestión de la complejidad e incertidumbre. Por ende, el Gobierno Inteligente debe propiciar una mayor participación ciudadana en donde el abordaje, procesos y solución inteligente de los problemas públicos.
- **Pilar 3: Inteligente/Adaptabilidad.** En un entorno de mutación acelerada, el Gobierno Inteligente debe adaptarse al entorno y a las demandas del ciudadano del siglo XXI, para lo cual se requiere el uso inteligente de herramientas tecnológicas disruptivas, toma de decisiones basada en datos y analítica predictiva, con la finalidad de brindar servicios inteligentes y adaptables.
- **Pilar 4: Estado de derecho¹⁸.** Respeto al Estado de derecho es un componente fundamental dentro del Gobierno Inteligente, desde la perspectiva de gobernanza.

Por tanto, el Gobierno Inteligente constituye una oportunidad para incrementar el valor de lo público, para el cumplimiento de metas de corto y largo plazo, cuya finalidad última es mejorar el bienestar de la sociedad.

3.2. El ADN del Gobierno Inteligente

El prisma del Gobierno Inteligente refracta diversos aportes en la comprensión de este, desde el positivismo y del naturalismo; a la luz de ello, la presente sección se enfoca en el análisis y reflexión de los atributos relevantes del objeto de estudio, léase su ADN¹⁹.

De fondo, los aportes teóricos se mantienen o pierden vigencia; surgen nuevos enfoques, perspectivas conceptuales que contribuyen al avance de la ciencia en la comprensión de la realidad. El Gobierno Inteligente también se encuentra inmerso en dicha dinámica. Las primeras formas de gobierno se pueden ubicar a mediados del

¹⁸ Organización política de la comunidad orientada a la limitación del poder para preservar una esfera autónoma de acción y de realización de los ciudadanos. En línea. Real Academia Española

¹⁹ El ADN es el nombre químico de la molécula que contiene la información genética en todos los seres vivos (National Human Genome Research Institute). En 1826, el ADN fue aislado por primera vez; los estudios y aplicaciones derivaron en un salto científico hacia una nueva era, denominada la era del ADN. Con el devenir de la ciencia, en los años veinte se determinó la unidad básica del ADN; en 1953, se dilucida la estructura molecular de doble hélice del ADN. En la actualidad, la biotecnología moderna investiga cómo editar el ADN para corregir errores y curar.

siglo XIV²⁰, lo cual se expresa en términos del núcleo buen y mal gobierno²¹; a medida que los contextos históricos cambian, las distintas formas de gobierno también; acá, dicho proceso trasciende las dimensiones operativas de la función pública, para centrarse en el núcleo de las relaciones entre las entidades públicas y las nuevas demandas de la sociedad, respecto a la procura del bienestar.

El presente apartado se elabora con dicho espíritu, el de investigar, de ir tras la pista del ADN del Gobierno Inteligente; de manera paralela, se profundiza en el estudio y fundamentación de los determinantes político-institucionales en la gestión del desarrollo, desde el Gobierno Inteligente.

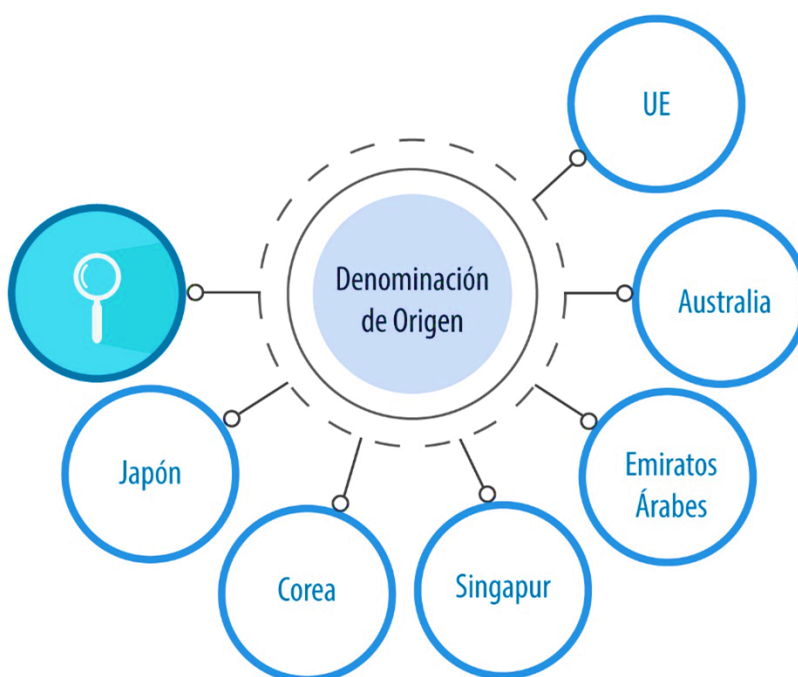
3.2.1. Caracterización de los atributos de un Gobierno Inteligente

En la búsqueda del ADN del Gobierno Inteligente, un elemento relevante a considerar es la denominación de origen; el lugar de procedencia que confiere características particulares al objeto de estudio. Independientemente de las propias realidades, de fondo hay una búsqueda por mejorar la calidad de vida de la sociedad. Ello se lee en términos de tendencias como ciudades inteligentes, con sus propias perspectivas; incluso, recientemente, con lo que se denomina sociedad inteligente (sociedad 5.0), proyecto impulsado por Japón.

En términos temporales, a inicios de la década de los noventa, el paradigma dominante era mercado; y, de una u otra forma, se promulgaba un Estado regulador, no interventor en la economía; y, un diseño de gobierno a la medida de dicha perspectiva. Esa línea de pensamiento se puede contrastar con la experiencia exitosa naciones como: Japón, Singapur, Corea, Emiratos Árabes, Australia y la Unión Europea (UE), lo cual se muestra en la figura 4. Dichos casos muestran la relevancia de un Estado promotor del desarrollo, no sólo en su desempeño económico; más aún, en la forma de gestionar el desarrollo. Ahora bien, para una mayor profundización sobre la experiencia del surgimiento de naciones, ciudades y sociedades inteligentes de dichos países, (ver apéndice No 1).

²⁰ La influencia de los Médicis en las formas de Gobierno, en la función pública y la administración pública.

²¹ La pintura gótica por excelencia es la Alegoría del Buen y el Mal Gobierno.

Figura 8. Gobierno Inteligente: denominación de origen

Fuente: Elaboración propia

A partir de dicha evidencia, se presentan los campos o ámbitos relevantes que van conformando el surgimiento y desarrollo del Gobierno Inteligente, a saber:

- **Infraestructura de información.** Es la capa base de cada país, lo cual requiere de un proceso de adopción y adaptación. Tal como el caso de Corea, quien inicia el proceso como imitador de países desarrollados, luego como seguidor rápido; y, actualmente, encabeza a nivel mundial las TIC.
- **Recurso humano.** Hay una apuesta decidida en el tema de la cualificación de la sociedad, respecto a nuevos conocimientos, nuevos aprendizajes, nuevas habilidades y herramientas en el marco de la economía digital. En este marco, Singapur enseñará a todos sus ciudadanos pensamiento computacional; buscará que sus ciudadanos posean la habilidad de trabajar con software de frontera; más aún, que sean programadores.
- **Creación de un ecosistema.** Los distintos gobiernos impulsan un entorno proclive a la conformación de una nación inteligente, y ciudades inteligentes, mediante los procesos de investigación y desarrollo; el establecimiento de un marco legal y regulatorio coherente al nuevo diseño de gobierno; asocio público-privado para establecer sinergia con actores privados de la sociedad en

la búsqueda de un mejor bienestar de país; atracción de inversión extranjera directa, centrada en firmas de tecnología.

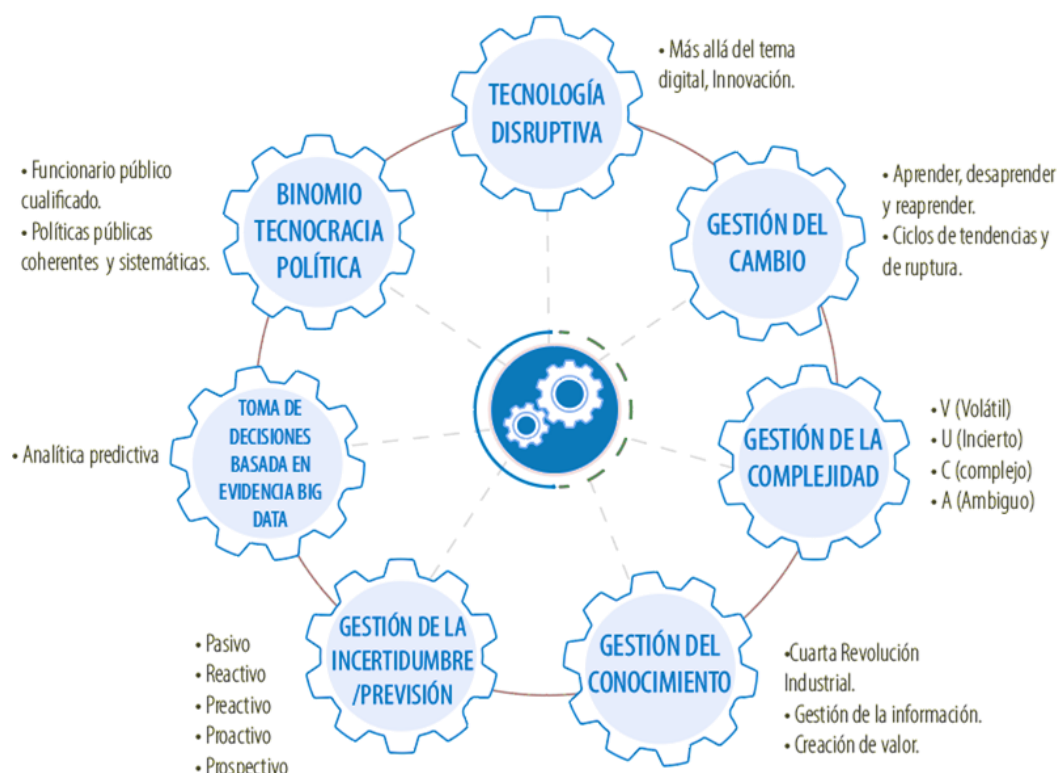
- **Gobierno fuerte y pragmático.** Es importante realizar dos acotaciones sobre la noción de Gobierno fuerte²², así: en primer lugar, una connotación hacia las democracias iliberales; en segundo lugar, la acepción donde la sociedad cede derechos con tal que le resuelvan sus problemas. Frente a dichas perspectivas, en la presente investigación, se entiende por Gobierno fuerte una visión, estrategia y liderazgo en torno a objetivos de nación, así como al interior de la propia función pública. Una de las estrategias ha sido satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos de una forma distinta de como lo hace con la estructura gubernamental vigente. En este sentido, el pragmatismo se entiende por la capacidad de dar respuesta en un tiempo oportuno, en un entorno de sociedades de inmediatez. Por tanto, la visión es transmitir una nueva forma de diseño gubernamental tanto para el ciudadano, como para el funcionario público.

El ADN del Gobierno Inteligente

En las secciones anteriores, se ha llevado a cabo una exhaustiva revisión literaria, tendencias mundiales y evidencia empírica relacional, con la finalidad de integrar y relacionar de manera coherente el pensamiento vinculado al objeto de estudio. A partir de ello, se ha construido una propuesta conceptual, de la cual se desprende sus componentes fundamentales. En esta línea, se ahonda en la denominación de origen, en los ámbitos que potencian el diseño e implementación de una nación inteligente. Llegados a este punto del análisis, desde una perspectiva integradora, los atributos del Gobierno Inteligente se plasman en la figura No. 9.

²² Hoy por hoy, lo que existe sobre líder fuerte puede tener dos elementos: una postura dictatorial (como los Presidentes de Rusia y Turquía); por otra parte, un posicionamiento al estilo Latinobarómetro.

Figura 9. El ADN del Gobierno Inteligente



Fuente: Elaboración propia

A partir de la figura No. 9, el Gobierno Inteligente es una nueva gobernanza para coadyuvar a la gestión del desarrollo, mediante la interacción de los siguientes atributos, a saber:

Tecnología disruptiva

- **Innovación.** La construcción de una gobernanza digital, junto a la creación de un ecosistema de innovación. Esto requiere una doble acotación: en primer lugar, la tecnología no es un fin; es un medio, una herramienta en torno a una estrategia de digitalización del Estado; así como, de un Gobierno apto para la era digital. En segundo lugar, es imperativo institucionalizar la innovación, así como crear un ecosistema de innovación. Por consiguiente, “en la época actual no se habla únicamente de modernización. La innovación se transforma en una necesidad cuando una institución se plantea hacer las cosas de manera diferente: crear valor, modificando la manera de hacer las cosas, replantear los procesos internos de la institución e innovando la calidad en la prestación de los servicios” (ICAP, 2015, pág. 197).
- **Binomio tecnocracia política.** Los cargos públicos están a cargo de especialistas. Revela una institucionalidad robusta, con visión de largo plazo, léase

implementación de políticas coherentes y sistemáticas de nación, en torno a un objetivo de país, el cual cambia una vez que se alcanza dicho objetivo.

- **Analítica predictiva.** Toma de decisiones basada en datos, no en emociones, en decisiones improvisadas, carentes de evidencia no tiene razón de ser en el marco de la digitalización, de la sociedad del conocimiento, de las disrupciones tecnológicas que acontecen a una velocidad exponencial. Los datos se utilizan para resolver problemas reales, y crear beneficios económicos y sociales.
- **La gestión del cambio.** Desde un enfoque sistémico y de prospectiva, las grandes tendencias ponen a prueba la capacidad de los gobiernos para gestionar sistemas cada vez más complejos, con mayor grado de incertidumbre, al mismo tiempo que se gestiona las crisis; evitando la trampa del cortoplacismo. Por ende, la mirada gubernamental de anticipación a la acción debe guiarse por la gestión del cambio.
- **La gestión del conocimiento.** Es un reto y oportunidad para la mejora de la función pública. En el primer caso, el reto es al interior de la propia institucionalidad de las entidades públicas, las cuales deben establecer sinergias estratégicas a nivel intra e interinstitucional para la gestión del conocimiento y la gestión de la información. En el segundo caso, la gestión del conocimiento debe ser una oportunidad para las organizaciones públicas, entendida como una nueva forma de aproximación y relación del accionar público hacia los ciudadanos.
- **La gestión de la complejidad.** El Gobierno Inteligente debe desarrollar la capacidad de adaptación a un entorno altamente volátil, complejo, incierto y ambiguo, por sus siglas en inglés VUCA²³. De fondo, la gestión de la complejidad demanda una transición en la forma de gestionar entornos desde un gobierno tradicional, siglo XX, hacia una gestión en el contexto del siglo XXI, desde un nuevo diseño de gobierno, para reducir la brecha de la complejidad²⁴
- **La gestión de la incertidumbre.** Gobierno con la capacidad de previsión y anticipación. Es una característica que le permite gestionar un entorno caracterizado por la complejidad e incertidumbre.

²³ Un mayor detalle del desafío que compone el acrónimo VUCA, lo brindan Bennet & Lemoine (2014).

²⁴ La brecha de la complejidad es la desconexión entre los problemas complejos de hoy y las herramientas que las organizaciones utilizan para resolverlas, (OCDE, 2020).

Por su parte, Castillo Carmona (2021) brinda una profundidad sobre el desafío del sector público respecto a la adaptabilidad permanente.

A la luz de los atributos esbozados, se presenta una secuencia natural del Gobierno Inteligente:

- **Tecnológico.** Gobierno apto para la era digital. El uso de tecnologías disruptivas en sintonía con plataformas relevantes como el Internet de las Cosas, el Big Data, la robótica, el Block Chain, la impresión 3-D, entre otros. El gobierno debe adoptar y adaptar dichas herramientas, y cualquier tecnología que le permita mejorar su funcionamiento, lograr metas de corto y largo plazo; por ende, debe crear una infraestructura digital moderna.
- **Innovador.** El Gobierno Inteligente con mentalidad abierta para hacer frente a sus desafíos. La innovación debe tener un impacto, nuevas técnicas, nuevas formas de organización, para plantear cambios institucionales (forma de hacer las cosas). Para ello, se pueden utilizar distintos enfoques, desde el propio gobierno, aplicaciones del sector privado para brindar servicios públicos, incluso (gobierno y ciudadanos).
- **Estratégico y táctico**²⁵. La gestión del binomio complejidad e incertidumbre por parte del Gobierno Inteligente demanda una combinación inteligente entre lo estratégico y lo táctico. Por ende, no cabe una gestión de inercia (pasiva); frente a ello, sí una gestión reactiva (táctica), proactiva (combinación entre táctico y estratégico) y prospectiva (estratégico).
- **Eficiente.** Gobierno que mejora el valor del gasto. Implica un uso eficiente de los recursos para brindar los mejores beneficios posibles.
- **Abierto.** Gobierno transparente, con el que es fácil tratar. Promueve el valor de la confianza ciudadana en el gobierno.
- **Resiliente.** Gobierno que enfrenta los cambios para coadyuvar a la gestión del desarrollo.

3.2.2. Tipología parcial sobre Gobierno Inteligente

El presente acápite analiza los determinantes político-institucionales en la gestión del desarrollo de El Salvador, desde el Gobierno Inteligente; a partir de ello, la construcción de una tipología parcial²⁶, así como las atenuaciones en torno a la elaboración de tipologías²⁷.

²⁵ En entornos VUCA, la gestión por Objetivos y Resultados Clave (OKR, por sus siglas en inglés) se ve alterada.

²⁶ Pérez-Soria, Judith (2019): De cómo hacer tipologías y no morir en el intento. Montesquieu fue pionero en el uso de tipos. Weber desarrolla el tipo investiga, como método para la comprensión del sentido de la acción social. Los tipos ideales o tipos investiga pertenecen a la dimensión no fáctica de la generación del conocimiento científico y su fortaleza radica en que son modelos teóricos que permiten orientar las observaciones empíricas.

²⁷ Las tipologías se construyen a partir de la información y, en ese sentido, pertenecen a la dimensión fáctica. Pueden estar vinculadas con marcos teóricos o no (como propone la teoría fundamentada), pero su información es para analizar la información, por tanto, es una herramienta de clasificación y análisis. Ibid.

El fenómeno social objeto de estudio, se ha ido configurando en distintos entornos políticos, institucionales, culturales, ideológicos, sociales y económicos, en el ámbito internacional y local. Desde una perspectiva general, ello se ha plasmado en el prisma del Gobierno Inteligente, constructo que evoluciona en medio de un dualismo, entre el positivismo y el naturalismo. Para superar dicha dicotomía, se ha propuesto un *enfoque integrador*. Por ende, se profundiza en el análisis de los determinantes político-institucionales de la gestión del desarrollo en El Salvador; la indagación busca comprender las condiciones de persistencia y transformación de:

- **Los hechos políticos e institucionales.** La institucionalización es el proceso por el cual las instituciones se producen y reproducen. Los distintos actores de la sociedad salvadoreña interactúan en un contexto constreñido por las instituciones²⁸, base de cualquier sistema político. Por su parte, las instituciones políticas constituyen o celebran acuerdos anticipados de cooperación. Reducen la incertidumbre creando una estructura estable de cambio, cuyo resultado es un sistema complejo de estructuras de comités, que consiste tanto en reglas formales como en métodos informales de organización, North (1993).

Desde dicho entorno institucional, las distintas interacciones de los actores políticos (sociedad salvadoreña, grupos de interés, grupos con capacidad de veto, partidos políticos y asamblea legislativa) generan diversos escenarios en el desarrollo económico y social de la nación. En ese proceso, la relevancia del rol del Estado, de actores estratégicos y la intervención del gobierno. Justamente, interesa develar la naturaleza y características de seis administraciones gubernamentales salvadoreñas, en torno a qué busca o persigue cada gobierno de turno, mediante el desarrollo de sus actividades, principalmente políticas: conservación o ejercicio del poder. De fondo, las condiciones de persistencia por parte de un gobierno tradicional o de transformación hacia un Gobierno Inteligente. Desde el cambio institucional, la dicotomía entre instituciones creadas frente a instituciones evolucionadas.

A la luz de todo lo anterior, los determinantes político-institucionales, las acciones respecto a la gestión del desarrollo, y sus resultados a través del tiempo, constituyen la materia prima para la construcción de la tipología parcial.

De fondo, la indagación trata de comprender, por un lado, la conexión y la significación cultural de las manifestaciones en la configuración actual, y por el otro, las razones por

²⁸ Ayala Espino (2005) destaca que los procesos de toma de decisiones se vuelven más complejos al intervenir varios actores, procedimientos complejos e instituciones bien desarrolladas. Por tanto, adquiere relevancia la noción de racionalidad limitada (los conocimientos y las capacidades de cálculo no son fácilmente transferibles, y las instituciones son difíciles de traspasar).

las que ha llegado históricamente a ser así, y no de alguna otra manera. En dicho proceso, se requiere creatividad y rigurosidad, Vargas (2021).

Con todo ello, se construye la presente tipología parcial, la cual tiene como condición base la elaboración de una perspectiva genealógica o de sedimentación institucional, que se desarrolla seguidamente.

Análisis genealógico o de sedimentación institucional

Los acontecimientos históricos, la gestión del desarrollo, y sus resultados, amalgaman el cambio institucional salvadoreño. Desde una perspectiva neoinstitucional, el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es clave para entender el cambio histórico (North, 1993). En este sentido, el presente análisis genealógico o de sedimentación institucional es una indagación retrospectiva en torno a la comprensión y evolución de lo que en la actualidad es Gobierno Inteligente, así como de los enfoques o paradigmas dominantes en dicho proceso.

La lectura diacrónica parte de las primeras formas de gobierno que se pueden ubicar a mediados del siglo XIV²⁹, lo cual se expresa en términos de buen y mal gobierno³⁰. Por ende, la perspectiva de buen gobierno, lo que en la actualidad se comprende como governance o gobernabilidad, constituye la génesis, la raíz o el núcleo del Gobierno Inteligente.

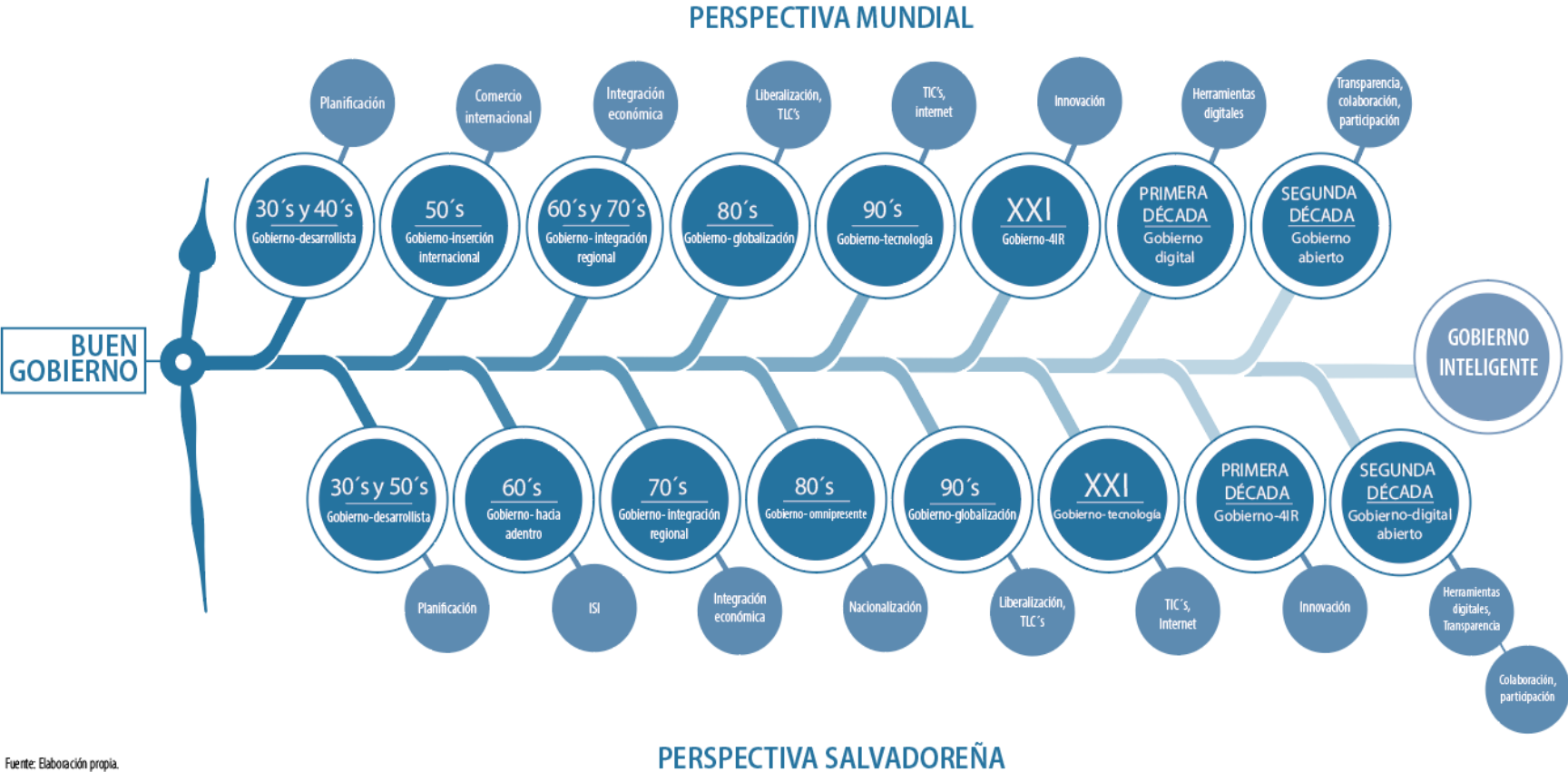
A partir de ese fin público, a medida que los contextos históricos cambian, también lo hacen las distintas formas de gobierno y sus medios; acá, dicho proceso trasciende las dimensiones operativas de la función pública, para centrarse en el núcleo de las relaciones entre las entidades públicas y las nuevas demandas de la sociedad, respecto a la procura del bienestar. Ello constituye el sustento para esbozar la tipología parcial, donde las categorías identificadas son producto de las variables vinculadas o que interactúan en dicho proceso.

Atendiendo a ello, la periodicidad comprende el siglo XX y las primeras dos décadas del siglo XXI, desde una perspectiva mundial y salvadoreña, tal como se muestra en la figura No. 10.

²⁹ La influencia de los Médicis en las formas de Gobierno, en la función pública y la administración pública. En la misma línea, Tomás Moro; Maquiavelo.

³⁰ La pintura gótica por excelencia es la Alegoría del Buen y el Mal Gobierno.

Figura 10. Genealogía del Gobierno Inteligente



Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Elaboración propia

Tal como se observa la figura No. 10, la tipología parcial sobre Gobierno Inteligente se construye mediante un análisis relacional desde una perspectiva mundial respecto a una perspectiva salvadoreña. En este sentido, por construcción conviene destacar:

- Las categorías analíticas constituyen la gestión realizada por el Estado para llevar adelante la gestión del desarrollo; de fondo, muestran las grandes tendencias o paradigmas que entran y salen (Ostrom, 2009), que tienen una connotación en el ámbito nacional, en un entorno de mutación acelerada.
- La subcategoría por antonomasia se define como acciones para la gestión del desarrollo.

Teniendo ello en consideración, las principales categorías que dan cuenta de una mirada retrospectiva en la comprensión de Gobierno Inteligente, así como del medio que define el diseño gubernamental, para llevar adelante el fin público del buen gobierno son:

Categoría: Gobierno-desarrollista

En la década de los 30's-40's, la estrategia de desarrollo se concibe en términos de un Gobierno como productor/proveedor de servicios públicos básicos (cobertura y producción masiva); cuyo asidero teórico proviene de la escuela Keynesiana³¹. En la práctica, ello se plasma en el New Deal³².

Subcategoría: Acciones para la gestión del desarrollo: Planificación

La estrategia de desarrollo tiene como centro la planificación; lo cual se expresa en términos de un gobierno desarrollista.

Análisis relacional

La perspectiva mundial, también se expresa en el ámbito salvadoreño en la forma de gobierno desarrollista, lo cual se plasma en términos de grandes obras de infraestructura, impulsadas bajo gobiernos militares³³.

Categoría: Gobierno-inserción internacional

En la década de los 50's, la estrategia de desarrollo tiene como centro la inserción internacional; lo cual se vincula a la creciente importancia del comercio internacional. En concreto, para 1800 el comercio constituía el 2% de la producción mundial; ello cambia radicalmente, después de la segunda guerra mundial, donde las economías se abren al comercio mundial, lo cual se denominó época dorada del comercio mundial³⁴. En la actualidad, el 80% de las exportaciones de bienes y servicios se

³¹ Teoría general del empleo, el interés y el dinero (1936).

³² Programa de gobierno del Presidente Roosevelt, para reactivar la economía mediante intervenciones estatales.

³³ La dictadura militar inicia en 1931 y se extiende hasta 1979.

³⁴ Organización Mundial del Comercio (OMC).

expresa en términos de cadenas de valor, vía participación de empresas multinacionales (EMN)³⁵.

Subcategoría: Acciones para la gestión del desarrollo: comercio internacional

La estrategia de desarrollo tiene como centro el comercio internacional; lo cual se expresa en términos del vínculo gobierno e inserción internacional.

Análisis relacional

Los gobiernos militares continúan con una gestión desarrollista; en ese proceso, el paradigma del comercio internacional se expresa mediante la consolidación del modelo agroexportador³⁶, donde El Salvador crece a una tasa promedio del 4.7%, durante la referida década³⁷.

Categoría: Gobierno-integración regional

En la década de los 60's y 70's, la estrategia de desarrollo tiene una connotación en términos de gobierno-integración regional o regionalismo³⁸, léase, un proceso formal y conducido desde el Estado; en este sentido, los estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos (Hass, 1971).

Subcategoría: Acciones para la gestión del desarrollo: integración económica

La estrategia de desarrollo tiene como centro la integración económica, en las cuales se distinguen cuatro etapas: 1) zona de libre comercio, 2) unión aduanera, 3) mercado común, 4) unión económica (Balassa, 1961).

Análisis relacional

En la década de los 60'S, la perspectiva internacional, se manifiesta en términos de un gobierno hacia adentro, por medio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI). En dicho período, la tasa de crecimiento rondó el 5.6%. Al iniciar la industrialización local, el obstáculo a zanzar fue la estrechez del mercado doméstico. Ello da paso al vínculo gobierno-integración regional; en concreto, al Tratado General de Integración Centroamericana; en ese marco, la industria nacional se expande hacia el Mercado Común Centroamericano, donde se destaca que casi dos tercios de las exportaciones industriales nacionales tienen como destino el mercado centroamericano (Acevedo, 2003).

Categoría: Gobierno-globalización

En la década de los 80's, la estrategia de desarrollo adquiere un cariz global. El proceso se profundiza en 1992, bajo un modelo económico global. Justamente, el ex presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, abanderó la creación de un mercado único global, como expresión de un modelo económico global.

³⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

³⁶ Se consolida en 1950 y se extiende hasta 1970.

³⁷ Acevedo, Carlos (2003). La experiencia de crecimiento económico en El Salvador durante el siglo XX.

³⁸ En contraste, la regionalización es un proceso informal; se expresa en términos de la interdependencia intrarregional.

Subcategoría: Acciones para la gestión del desarrollo: liberalización y Tratados de Libre Comercio (TLC)

La estrategia tiene tres dimensiones: 1) liberalización de los flujos comerciales, 2) flujos de inversión extranjera directa, 3) flujo de capitales financieros.

Análisis relacional

Frente a la dinámica mundial, los problemas estructurales de El Salvador derivan en una guerra interna. Ello da paso a la conformación de un Gobierno nacional u omnipresente, que impulsa la nacionalización de sectores económicos claves (tales como el comercio exterior, la banca) y regulación de mercados. El conflicto bélico derivó en una contracción de la tasa de crecimiento, en torno al 6%.

Categoría: Gobierno-tecnología

En el período finisecular, la estrategia de desarrollo gira hacia la creciente importancia del cambio tecnológico o de los avances tecnológicos. Por ende, la base tecnológica es tecnología de información y comunicación de base microelectrónica organizada en términos del internet (Castells, 2000).

Subcategoría: Acciones para la gestión del desarrollo: las TIC, infraestructura digital, internet

Las acciones impulsadas se orientan a la creación de condiciones base, como infraestructura digital, de información, uso intensivo de las TIC, todo ello mediado por el internet.

Análisis relacional

En el caso salvadoreño, la perspectiva se expresa en términos de gobierno globalización, mediante el impulso de la firma de acuerdos comerciales, la atracción de inversión extranjera directa, como parte de un modelo económico neoliberal. En 1989, la primera administración del partido ARENA impulsa un programa de liberalización económica y reformas estructurales, para instaurar un *modelo* económico neoliberal.

Categoría: Gobierno-4 IR (cuarta revolución industrial)

Al inicio del siglo XXI, la estrategia de desarrollo está vinculada con la cuarta revolución industrial, una nueva manera de organizar los medios de producción expresada en " la inteligencia artificial y aprendizaje de las máquinas, blockchain, internet de las cosas, impresoras 3D, realidad virtual aumentada, drones, vehículos autónomos, big data, pagos móviles, la ciberseguridad y la ya prevalente presencia de la nube. El elemento que diferencia y caracteriza a esta cuarta revolución industrial de las anteriores es la velocidad exponencial de los cambios". WEF, 2019.

Subcategoría: Acciones para la gestión del desarrollo: innovación

Las acciones impulsadas en torno al vínculo gobierno-cuarta revolución industrial tienen como eje la innovación; en este caso particular, la innovación

se comprende como símil de Tecnologías de Uso General (GPT, por sus siglas en inglés); de fondo, grandes innovaciones ampliamente utilizadas que mejoran con el tiempo, que inciden en la productividad laboral y mejoran las condiciones de vida³⁹.

Análisis relacional

A inicios del siglo XXI, El Salvador se imbuje en la perspectiva gobierno tecnología. En ese proceso, se debe hacer frente a problemas base, como la universalización al acceso de tecnologías digitales; conviene destacar que el 90% de los hogares rurales salvadoreños carece de conexión a internet (CEPAL, 2020).

Categoría: Gobierno-digital

En la primera década del siglo XXI, la estrategia de desarrollo tiene un componente de gobierno digital o de gobierno electrónico, es un cambio de paradigma en la gestión gubernamental.

Subcategoría: Acciones para la gestión del desarrollo: herramientas digitales

Las acciones giran en torno al uso de las TIC, particularmente internet, para alcanzar el fin público por medios digitales⁴⁰.

Análisis relacional

La perspectiva internacional se expresa en términos del binomio gobierno-4IR, en la nación salvadoreña.

Categoría: Gobierno-abierto

En la segunda década del Siglo XXI, el cambio de paradigma se expresa en términos de gobierno abierto, entendido como una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles (OCDE, 2016).

Subcategoría: Acciones para la gestión del desarrollo: transparencia, colaboración y participación

Las acciones giran en torno a una mayor transparencia (acceso a la información de la cosa pública⁴¹), colaboración (creación de sinergias en la solución de los problemas públicos) y participación de la sociedad (elemento fundamental en la elaboración de políticas públicas).

Análisis relacional

Los paradigmas de gobierno digital, gobierno abierto se incorporan en el diseño gubernamental, donde los avances son heterogéneos. En el primer

³⁹ BBVAOpenMind. Recuperado <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/el-impacto-de-la-tecnologia-en-el-crecimiento-y-el-empleo/>

⁴⁰ Naser, Alejandra. Gobierno electrónico: Indicadores.

⁴¹ Con excepciones limitadas, como los temas de seguridad nacional.

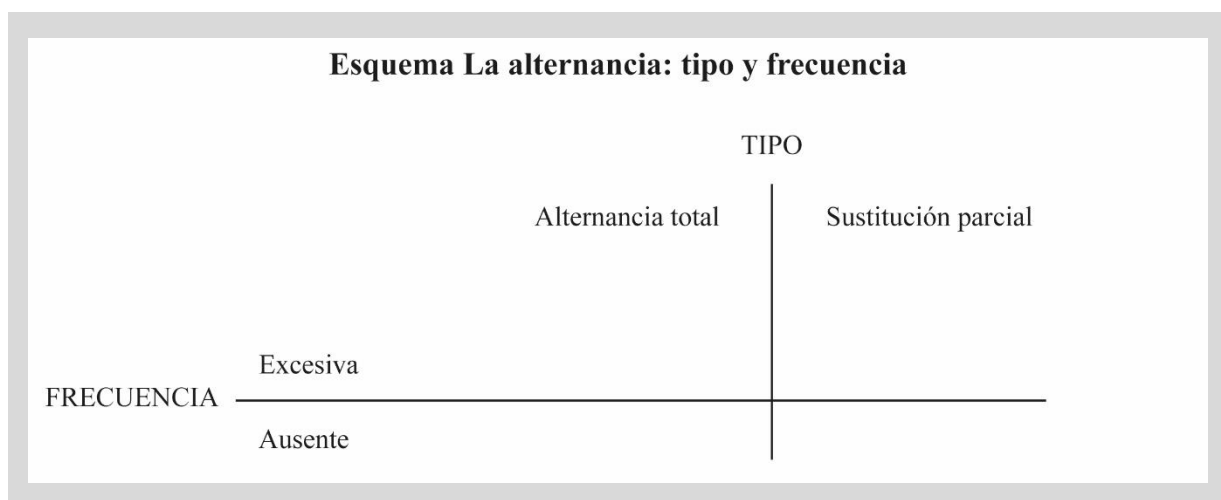
caso, el país cuenta con una agenda digital 2018-2022⁴². En el segundo caso, se plasma sólo en un portal de transparencia.

Desde el análisis de sedimentación institucional, el fin público del buen gobierno, governance o gobernabilidad se comprende desde distintos diseños gubernamentales, respecto a la gestión del desarrollo; en dicho proceso, los paradigmas dominantes son:

- Fin público por medio de Estado de bienestar, mediante un gobierno desarrollista
- Fin público por medio de la inserción internacional y del regionalismo, por medio de gobierno economía
- Fin público a través de una perspectiva global, mediante un gobierno con la capacidad de inserción en temas globales
- Fin público desde la innovación, por medio de gobierno digital, abierto
- Fin público desde el Gobierno Inteligente

En este sentido, en la genealogía del fin público desde el Gobierno Inteligente subyace el análisis de la alternancia, el cual se realiza desde la escuela italiana de Ciencias Políticas⁴³. Siguiendo a Pasquino, la alternancia implica la sustitución de un gobierno por otro completamente diverso. En un segundo escalafón analítico el nivel de cambio se define por: *i)* una sustitución parcial; y, *ii)* la sustitución completa⁴⁴; por otra parte, la frecuencia se puede considerar como excesiva o ausente, lo cual se refleja en la figura No 11.

Figura 11. La alternancia: tipo y frecuencia.



⁴² La administración Bukele ha elaborado la agenda digital 2020-2030.

⁴³ Pasquino (2011) enfatiza que en la teoría política se ha seguido de forma intercambiable términos como cambio, rotación, cambio de actores (turnover).

⁴⁴ Ver Vargas (2018). Pluralismo y Alternancia: El análisis de la República de Costa Rica, 1949-2014. Pág. 29.

Fuente: Pasquino, 2011, p. 22

Teniendo en consideración dicho marco de análisis se intenta comprender las dinámicas en la transición de un gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente en El Salvador. De fondo entender la dinámica de la acción gubernamental, en el sistema económico, político y social, lo cual se expresa mediante dos categorías, permanencia o transición. La permanencia se entiende como la situación en la cual no hay perspectivas de cambio. Por su parte, la transición se interpreta como un estado de renovación.

Por consiguiente, como lo destaca Pasquino (2011), en ausencia de alternancia se pierde la capacidad de innovación política, institucional y socioeconómica. Por el contrario, la alternancia mejora los servicios y políticas de gobierno. En esta línea, en el caso salvadoreño, las condiciones de persistencia, transformación y los resultados en torno a la gestión del desarrollo, a través del tiempo, generan distintas interacciones atendiendo a su intensidad, así:

- I. Permanencia asimétrica, como producto de restricciones institucionales;
- II. Permanencia perfecta, situación que se prolonga indefinidamente;
- III. Transición perfecta; entendida como el cambio de un diseño gubernamental;
- IV. Transición asimétrica, hay gérmenes de cambio, que pueden alterar el sistema; todo ello, se representa en la figura No. 12.

Figura 12. La transición: de un gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente

		Gobierno Inteligente	
		Permanencia	Transición
Gobierno Tradicional	Transición	Permanencia asimétrica	Transición perfecta
	Permanencia	Permanencia perfecta	Transición asimétrica

Fuente: Elaboración propia

A la luz de todo lo anterior, desde el caso salvadoreño, se propone la siguiente tipología parcial, en coherencia con la conceptualización y atributos del Gobierno Inteligente, así como de los determinantes político-institucionales, respecto a la gestión del desarrollo en El Salvador, a saber:

1. Tecnología

Va más allá del uso de las TIC, las cuales son un canal efectivo para mejorar el funcionamiento de las dependencias gubernamentales, así como para descentralizar la provisión de servicios de dichas dependencias. En el marco de la cuarta revolución industrial, desde el ejercicio del gobierno se debe innovar en los procesos para canalizar las demandas y necesidades de la sociedad; junto a ello, se debe propiciar la innovación en la administración pública. En este sentido, se vuelve por demás pertinente el uso de tecnologías disruptivas.

- **Tecnologías disruptivas.** La construcción de una gobernanza digital, junto a la creación de un ecosistema de innovación. Tal como lo señala Lundvall (1992) y Nelson (1993) los sistemas nacionales de innovación, léase la importancia del contexto institucional motiva a los actores económicos y configura incentivos para la innovación.

2. Tecnocracia

Se refiere a una mayor profesionalización de la gestión gubernamental. Esto puede facilitar la interconexión de políticas públicas de corto plazo, así como de políticas públicas coherentes y sistemáticas de largo plazo. En este marco, se vuelve relevante la:

- **Gestión del cambio y del conocimiento.** Actividad permanente en el diseño institucional. Puede interpretarse como un medio para fortalecer la capacidad de las entidades gubernamentales; así como, para mejorar la atención de las necesidades y demandas sociales, haciendo énfasis en los resultados.

3. Prospectiva

La articulación de políticas públicas de mediano y largo plazo, junto a la visión estratégica; una actividad por demás vital y permanente desde el Ejecutivo. Atendiendo a ello, la prospectiva debe gestionar la complejidad e incertidumbre, lo cual demanda el uso de la analítica predictiva. Por ende:

- **Gestión de la complejidad y de la incertidumbre.** Se refiere a la interrelación del Gobierno Inteligente y el entorno externo e interno. Puede facilitar la flexibilidad del diseño gubernamental en ambientes VUCA. En esa línea, puede potenciar la capacidad de respuesta de transformaciones sociales o del incremento de expectativas de bienes públicos, por parte de los ciudadanos.
- **Analítica predictiva.** Esta actividad hace frente a la toma de decisiones basada exclusivamente en experiencia o instinto político. El Gobierno

Inteligente debe tomar decisiones basada en evidencia, en analítica predictiva, en un entorno de mutación acelerada, bajo el binomio de la complejidad e incertidumbre.

4. Gobernanza (buen gobierno)

El Gobierno Inteligente se concibe como una nueva gobernanza en la gestión del desarrollo de El Salvador, desde la perspectiva de un buen gobierno. En la teoría y práctica política, desde el siglo XIV hasta la actualidad, para lograr ese fin público del buen gobierno, gobernabilidad o governance se estilan distintos medios. Hoy el medio para alcanzar el buen gobierno es el Gobierno Inteligente. Desde acá, también, se debe realizar una apuesta decidida por:

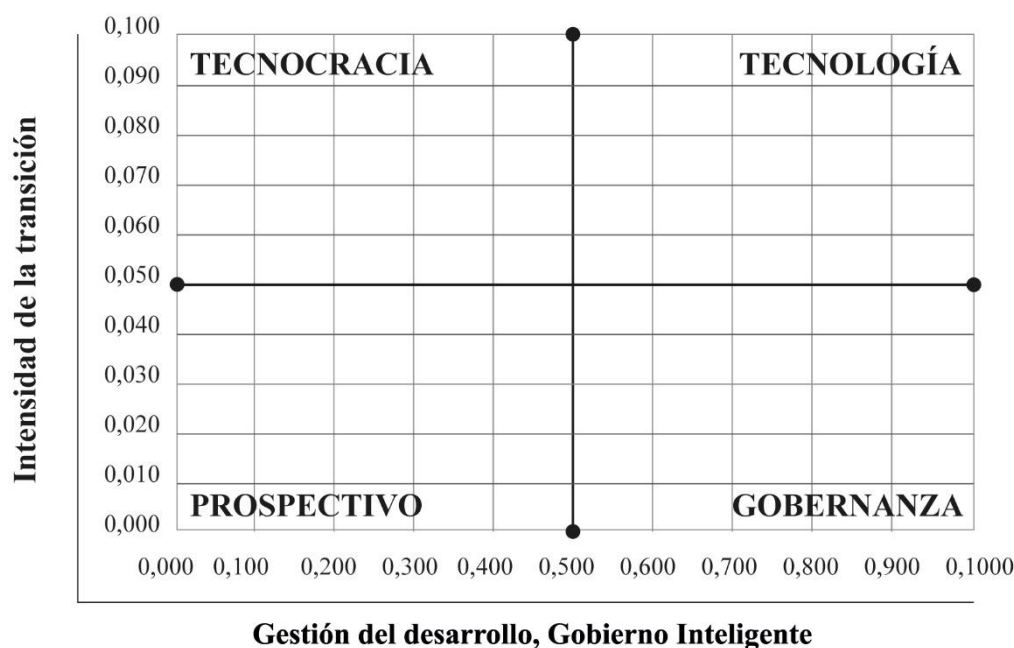
- **Transparencia.** Promueve el valor de la confianza ciudadana en el gobierno.
- **Resiliente.** Enfrenta los cambios para coadyuvar a la gestión del desarrollo.
- **Colaboración y participación.** En el primer caso, creación de sinergias en la solución de los problemas públicos; en el segundo caso, elemento fundamental en la elaboración de políticas públicas.

La construcción conceptual queda plasmada en cuatro macro categorías, así como subcategorías que refuerzan la comprensión de estas. Conviene mencionar que el presente acápite gira en torno a la construcción de una tipología parcial, no necesariamente probar la misma. Pese a ello, con la finalidad que futuras investigaciones permita realizar dicho análisis, se elabora una propuesta de ubicación conceptual de la tipología parcial del Gobierno Inteligente. La elaboración de la ubicación conceptual parte de:

- **Estudios previos.** Tanto Vargas (2018), como Morgenstern, Negri & Pérez-Liñan (2009) identifican cuatro tipos, en el análisis de la alternancia, su frecuencia e intensidad, lo cual se adapta en la presente tipología parcial.
- **Escala.** En el eje Y, la escala captura la intensidad de la transición, así: débil o inexistente (cero); promedio (0.05); fuerte (0.1). Por su parte el eje X, mide qué tan inteligente ha sido la gestión del desarrollo, en distintos periodos presidenciales. Tal como lo refleja la figura No. 13.

Figura 13. Cuatro pautas de transición hacia un Gobierno Inteligente

Esquema Cuatro pautas de transición hacia un Gobierno Inteligente



Fuente: Adaptación a partir de la adaptación de Morgenstern, Negri & Pérez-Linán (2009, p.22)

3.2.3. Reflexiones

El Gobierno Inteligente es un proceso en construcción, con muchas dimensiones, pues se gesta y evoluciona en una dualidad. Con la finalidad de ir más allá de dicha dualidad, se utiliza un enfoque crítico, con la pretensión de integrar el constructo Gobierno Inteligente, así como estudiar sus componentes fundamentales. Desde el positivismo se ha buscado una teoría, pero no existe unicidad, ni claridad. Desde el naturalismo, tampoco hay un consenso, pues tiende a identificarse al objeto de estudio con otros diseños gubernamentales. Por tanto, el Gobierno Inteligente se gesta, mueve y evoluciona en una dualidad. A la luz de lo anterior, se concluye que existe falta de sistematicidad conceptual.

Con la reforma del Estado, la función pública transita por distintos estadios conceptuales, perspectivas, referentes todo como parte de un mejoramiento de la intervención pública en las problemáticas colectivas. La nueva configuración del Estado también se lee en términos de nuevos diseños gubernamentales. En este devenir de las condiciones sociales, económicas, políticas e históricas, de un Estado

Omnipresente se transita a un Estado promotor del desarrollo, lo cual da paso a la configuración del Estado Inteligente, de la Administración Pública Inteligente; en ese proceso, a un Gobierno Inteligente; donde el eje transversal de las entidades públicas inteligentes debe ser una intervención más estratégica o inteligente.

A partir del siglo XXI, el concepto inteligencia alude a los avances de las tecnologías de la información y comunicación; así, un entorno inteligente pone al alcance de las personas soluciones avanzadas e instantáneas para los problemas más acuciantes. Llevado esto al objeto de estudio, el Gobierno Inteligente no sólo debe tener una alta dosis de adaptabilidad a un entorno cambiante, de complejidad e incertidumbre; más aún, debe incorporar tecnologías disruptivas, que le permitan de manera eficiente llevar adelante su misión, para el logro de metas de corto y largo plazo, en la procura del bienestar de la sociedad.

El ADN del Gobierno Inteligente devela que por genética dicha gobernanza es más efectiva para realizar una gestión pública que procure el desarrollo. Sin embargo, el Gobierno Inteligente corre el riesgo de desnaturalizar su genética, en la medida que trate de absorber todas las necesidades, posiblemente como producto de un problema de inmediatez, lo cual reduce la capacidad de proactividad a la cual está avocada el Gobierno Inteligente. Pese a lo anterior, los atributos del Gobierno Inteligente se conciben, articulan e integran respecto a la gestión del desarrollo, desde la perspectiva del fin público de buen gobierno.

El análisis de los determinantes político-institucionales en la gestión del desarrollo desde el Gobierno Inteligente en el caso salvadoreño es un proceso relacional desde una perspectiva internacional, que tiene como asidero la integración de distintos enfoques dominantes o paradigmas, cuyo núcleo, raíz o génesis es el buen gobierno; en la actualidad, governance o gobernabilidad.

En este sentido, desde un análisis retrospectivo, el Gobierno Inteligente devela distintos estadios en términos de la gestión del desarrollo, así como de las acciones en torno a dicho proceso, desde distintos diseños gubernamentales.

Atendiendo a ello, se construye una tipología parcial, donde se identifican cuatro tipos. Tras las categorías subyace un proceso de alternancia, frecuencia e intensidad en la transición de un gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente.

Por ende, las categorías se plasman en una ubicación conceptual, no sólo para validar los tipos; de fondo, para la comprensión de las distintas interacciones en la procura de la gestión del desarrollo, desde el constructo Gobierno Inteligente. En suma, el fin público de buen gobierno es un proceso abierto, en constante construcción, así como la propuesta de la presente tipología parcial.

IV. Paisajes de futuro

El Salvador es una nación de contrastes, de luces y sombras respecto a su desarrollo económico y social. El análisis diacrónico realizado en torno a la gestión del desarrollo por distintos gobiernos salvadoreños, en un período de treinta años, devela una gestión pública carente de proactividad; centrada en la inmediatez, en el corto plazo, donde el manejo de las crisis, de los problemas no resueltos del pasado, que se suman a los del presente, se han convertido en el centro de cada gobierno de turno; una gestión predominantemente reactiva. Por ende, la visión prospectiva se convierte en la gran ausente del desarrollo económico y social de El Salvador; donde el bienestar social se percibe como un objetivo esquivo; en el peor de los casos, imposible de alcanzar; y, se desdibuja un futuro aspiracional compartido.

Esto último podría configurar un paradigma, en esta línea, entendido como una parálisis social; ello abre la posibilidad de distintas lecturas, tales como la de *sálvese quien pueda*; la de dar marcha atrás a logros obtenidos a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, como producto de nuevos mesianismos; distintas visiones poco halagüeñas sobre el devenir salvadoreño.

Frente a dichos posicionamientos, surge la siguiente pregunta: ¿Un cambio en la forma de un gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente podría coadyuvar a la gestión del desarrollo? A partir de ello, se elaboran los paisajes de futuro.

Para llevar adelante dicho cometido, se parte de un diagnóstico de la gestión del desarrollo desde el Gobierno Inteligente, post COVID-19; con ello, el esbozo de escenarios de transición hacia un Gobierno Inteligente; cerrando con los retos y desafío del Gobierno Inteligente, en el caso salvadoreño.

4.1. Diagnóstico de la gestión del desarrollo desde el Gobierno Inteligente

En la presente investigación, se ha conceptualizado al Gobierno Inteligente como una nueva gobernanza para coadyuvar a la gestión del desarrollo. Desde dicha perspectiva, interesa comprender cuáles son los componentes que facilitan u obstaculizan la gestión del desarrollo en El Salvador.

En un primer acercamiento a la gestión pública del desarrollo en El Salvador, se ha utilizado la conceptualización del desarrollo de las Naciones Unidas, así como la operatividad de esta, en términos de ODS. En el proceso de elaboración de la investigación, la pandemia generada por la COVID-19⁴⁵ se interpreta como un

⁴⁵ El 11 de marzo de 2021, el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró “COVID-19 pasó de epidemia a pandemia”.

llamado al replanteamiento y al logro de la Agenda 2030⁴⁶; y, también, a nuevas perspectivas sobre la comprensión teórica y operativa de la gestión del desarrollo.

Para llevar adelante dicho cometido, el presente apartado contempla los siguientes momentos: en primer lugar, la relevancia de la prospectiva y visión estratégica; en segundo lugar, un diagnóstico sobre la gestión del desarrollo salvadoreña, desde el Gobierno Inteligente; a partir de ello, la construcción de distintas visiones alternas de futuro, de un gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente.

4.1.1. Gestión pública del desarrollo: prospectiva y visión estratégica

El Gobierno Inteligente se concibe como un nuevo modelo de gobernanza con un enfoque sistémico en la gestión del desarrollo, en la mejora del bienestar social y la construcción de un futuro aspiracional compartido. Este marco propicia distintos escenarios de transición de un gobierno tradicional hacia un gobierno inteligente, como parte del cambio institucional

En un entorno de mutación acelerada, caracterizado por la complejidad e incertidumbre, los grandes referentes o paradigmas resultan insuficientes respecto a la comprensión de la gestión pública del desarrollo. Por ende, se abre la posibilidad de nuevas perspectivas teóricas, a la luz de las grandes tendencias mundiales, así como de las propias realidades nacionales. En concreto, la perspectiva de innovación en las políticas públicas se vuelve pertinente.

La gestión pública convencional ha privilegiado el corto plazo; ello repercute negativamente en la capacidad prospectiva y profundidad estratégica. Frente a ello, la gestión del desarrollo se conceptualiza desde un enfoque sistémico con perspectiva de largo plazo.

El siguiente diagnóstico devela que El Salvador presenta graves brechas estructurales, que en el contexto de la pandemia se han exacerbado y tornado aún más evidentes. De ahí la relevancia de reflexionar respecto al cariz prospectivo de la gestión del desarrollo nacional, con visión estratégica y con una perspectiva de innovación de las políticas públicas respecto a:

- 1) Las políticas públicas estatales, con durabilidad en el tiempo, independientemente del partido político en el poder;
- 2) La gestión del desarrollo arroja resultados halagüeños en el proceso de desarrollo económico y social; los esfuerzos realizados a la fecha han sido insuficientes;
- 3) La sociedad percibe el bienestar como un objetivo alcanzable, donde se construye un horizonte futuro compartido; por el contrario, el bienestar es un objetivo esquivo de alcanzar, donde los retos y desafíos de la sociedad

⁴⁶ Un seguimiento sistematizado de la Agenda 2030 ha sido realizado por el ICAP.

salvadoreña parecieran imposibles de superar, desdibujándose un horizonte aspiracional compartido.

4.1.2. Diagnóstico de la gestión del desarrollo Post COVID-19

Las distintas interacciones de los actores políticos (sociedad salvadoreña, grupos de interés, grupos con capacidad de veto, partidos políticos y asamblea legislativa) generan diversos escenarios en el desarrollo económico y social de la nación. En este sentido, las instituciones constituyen las estrategias de los actores y en su interacción generan resultados colectivos (Vargas, 2018). Desde dicha perspectiva, se profundiza en la dinámica de la gestión del desarrollo en El Salvador; la indagación busca comprender:

- a. **Las acciones respecto a la gestión del desarrollo.** La gestión del desarrollo es una responsabilidad, en última instancia, del Estado, mediante la gestión pública, por medio de distintas acciones o medios, políticas públicas, leyes, entre otros. Dichas acciones forman parte de un contexto cultural e ideológico que permea a la administración de turno, lo cual marca el diseño e implementación de las distintas acciones impulsadas por el Ejecutivo, mediante las instituciones públicas. Ello devela la importancia del rol del Estado, de actores estratégicos y del gobierno en torno a la gestión del desarrollo.
- b. **Los resultados obtenidos a través del tiempo.** Los determinantes político-institucionales son parte constituyente y, en ese proceso, configuran el desarrollo económico y social de la nación; este último, no necesariamente es incremental o lineal; pueden existir estadios de retroceso e involución.

Teniendo ello en consideración, se realiza un diagnóstico de la gestión del desarrollo, en torno a los siguientes ejes transversales con cariz prospectivo y visión estratégica:

- a. **Acceso y uso de internet / tecnologías disruptivas.** La construcción de una gobernanza digital pasa por la creación de condiciones base, tales como la infraestructura digital y la conectividad. En América Latina, el 67% de los hogares urbanos tiene conexión a internet; en el caso de las zonas rurales, sólo lo está el 23% de ellos. En El Salvador, más del 90% de los hogares rurales no cuenta con conexión a internet⁴⁷. A la vez, el costo mensual de conectar a los hogares sin conexión es mucho mayor que el resto de los países de la región, debido al gran número de hogares desconectados y a su bajo nivel de ingreso⁴⁸. Ello se convierte en una camisa de fuerza para el desarrollo de tendencias como

⁴⁷ CEPAL. (2020). Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19

⁴⁸ Ibid. Página 24.

el teletrabajo. La CEPAL estima que en Latinoamérica sólo el 21.3% de los ocupados podría teletrabajar; la nación salvadoreña está por debajo de ello.

b. **Ámbito social.** Durante el año 2020, la pandemia deleva y exacerba grandes brechas estructurales. Aquí se destaca:

1. Coyuntura laboral. El PIB de América Latina experimentó una contracción de -7.1%, lo que detonó una caída del empleo y un incremento en la tasa de desocupación, en torno al 10.5%. En El Salvador, la tasa de variación interanual del empleo registrado (-3%, para el 2020) superó el crecimiento registrado en 2019 (en torno al 2.5%)⁴⁹.

2. Pobreza. En América Latina, la tasa de pobreza extrema fue de 12.5% y la tasa de pobreza registró 33.7% de la población. En un contexto de incertidumbre, la proyección de la pobreza⁵⁰ se realiza en tres escenarios: escenario bajo (la pobreza aumentaría 3.4 puntos porcentuales), escenario medio (incrementaría 4.4 puntos porcentuales) y en un escenario alto (sería 5.5 puntos porcentuales). En el caso salvadoreño⁵¹, los escenarios de la pobreza extrema son: bajo (8.5%), medio (9.0%), alto (9.6%). En el caso de la pobreza, los escenarios revelan: bajo (35.4%), medio (36.4%), alto (37.3%).

3. Salud. Previo a la crisis sanitaria, la región presentaba un reducido espacio fiscal para destinar recursos a sectores relevantes como la salud. En el caso de El Salvador, el pago del servicio de la deuda es superior al gasto en salud como proporción del PIB (2.4%, para 2019). En el marco de la COVID-19, se acentuó dicha brecha estructural, pese a las medidas de emergencia implementadas en dicha área durante la pandemia⁵².

4. Educación. La CEPAL destaca que el 46% de los niños y niñas entre 5 a 12 años en Latinoamérica vive en hogares que no están conectados a internet. A partir de la cuarentena domiciliar, la educación salvadoreña se desarrolla bajo la modalidad de educación en línea. En ese marco, se deleva la disparidad de acceso a dispositivos digitales y a internet de banda ancha, entre la población urbana y rural, entre los sexos, entre población con y sin discapacidades. También se evidencia una baja formación docente en TIC.

c. **Crecimiento económico inclusivo.** CEPAL destaca que el porcentaje de puestos de trabajo que puede migrar al teletrabajo está positivamente correlacionado con el nivel de PIB per cápita y menores niveles de informalidad. En la economía salvadoreña, el 70% de trabajos en el país son del sector informal. En el año 2020, el país experimentó una contracción económica de un -8.6%. Mas allá de las medidas de reactivación de corto plazo, lo cual genera un efecto rebote de crecimiento, El Salvador requiere de un crecimiento económico inclusivo sostenido en el largo plazo.

⁴⁹ CEPAL / OIT (2021). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe.

⁵⁰ CEPAL (2021). Los datos no consideran las medidas anunciadas para mitigar los efectos de la COVID-19.

⁵¹ CEPAL (2020). Panorama Social de América Latina.

⁵² BID (2020). El impacto de la COVID-19 en las economías de la región.

- d. **Gestión del desarrollo.** La insostenibilidad fiscal por la que atraviesa El Salvador reduce recursos disponibles para su desarrollo económico y social. A la vez, la gestión del desarrollo ha sido insuficiente en torno al fin último del Estado, a saber: bienestar de la sociedad.

A la luz del diagnóstico realizado, El Salvador debe incorporar las lógicas de innovación, en la gestión del desarrollo, desde un enfoque sistémico. Ello se vuelve un desafío nacional, post COVID-19.

4.2. Escenarios de transición hacia un Gobierno Inteligente 53

El contexto mundial se ve alterado a raíz de la COVID-19; en marzo del 2020, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) emite la declaratoria de pandemia. Ello configura un nuevo escenario global que acelera tendencias en torno a un Estado, sociedad y economía digital. Por ende, desde un ejercicio de prospectiva, la transición de un Gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente se debe analizar desde las tendencias externas e internas en las cuales se encuentra inmersa la sociedad salvadoreña. Junto a ello, el entorno de complejidad e incertidumbre plantea retos y desafíos a la gestión pública realizada por parte de un Gobierno, inteligente o no.

Dicha dinámica conforma distintos escenarios en la sociedad salvadoreña. Teniendo ello en consideración, se esbozan distintos paisajes de futuro, visiones alternas articuladas en dos momentos, a saber: en primer lugar, la construcción de cuatro escenarios de transición de un Gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente, para coadyuvar a la gestión del desarrollo. En segundo lugar, el escenario rompiendo *el nudo gordiano*. Desde una perspectiva articulada, se elaboran paisajes de futuro.

4.2.1. Una panorámica general

Desde un entorno de alta complejidad e incertidumbre, se ha utilizado un proceso deliberativo⁵⁴ para la construcción de los distintos escenarios.

Los diversos escenarios de transición se construyen con un horizonte temporal de 2030. El sentido del paisaje 2030 refleja una periodicidad o un íterin de lo que pudiera acontecer en dicho horizonte; de fondo, no es una mirada del presente hacia el futuro; más bien, una mirada desde el futuro hacia el presente

Se desarrollan cuatro escenarios de transición hacia un Gobierno Inteligente; cada uno refleja una panorámica, y se basan en incertidumbres o riesgos que podría enfrentar la sociedad salvadoreña, a saber:

⁵³ Para un detalle metodológico y epistemológico respecto a la construcción de los escenarios de transición ver la investigación doctoral “Gobierno Inteligente: nueva gobernanza y gestión del desarrollo. Paisajes de futuro”. ICAP (2021).

⁵⁴ Para un mayor detalle ver Straton et al 2010; Vargas & Arias, 2020

Combinación letal. Es el caso base, y da cuenta de un problema crónico de El Salvador, a saber: crecimiento económico inestable, que se arrastra desde la segunda mitad del siglo XX. Desde una mirada retrospectiva del año 2030, la tendencia no se revirtió en las tres primeras décadas del siglo XXI. A la vez, el país se dolarizó de manera oficial; mientras que, la deuda externa se volvió inmanejable; todo ello, configuró una combinación letal.

Juego de suma cero. Cien años más. El escenario brinda una mirada del bloque hegemónico dominante y su objetivo de configurar el modo de desarrollo, donde una mano de obra barata fue clave para un eje de acumulación proclive a sus intereses. Por más de cien años ningún modelo económico ha realizado una apuesta decidida en torno al recurso más abundante salvadoreño, a saber: gente. Ello configuró un juego de suma cero. Retrospectivamente, luego de nueve años, El Salvador quedó a la zaga de la economía digital, donde una condición base de esta lo constituye el capital humano.

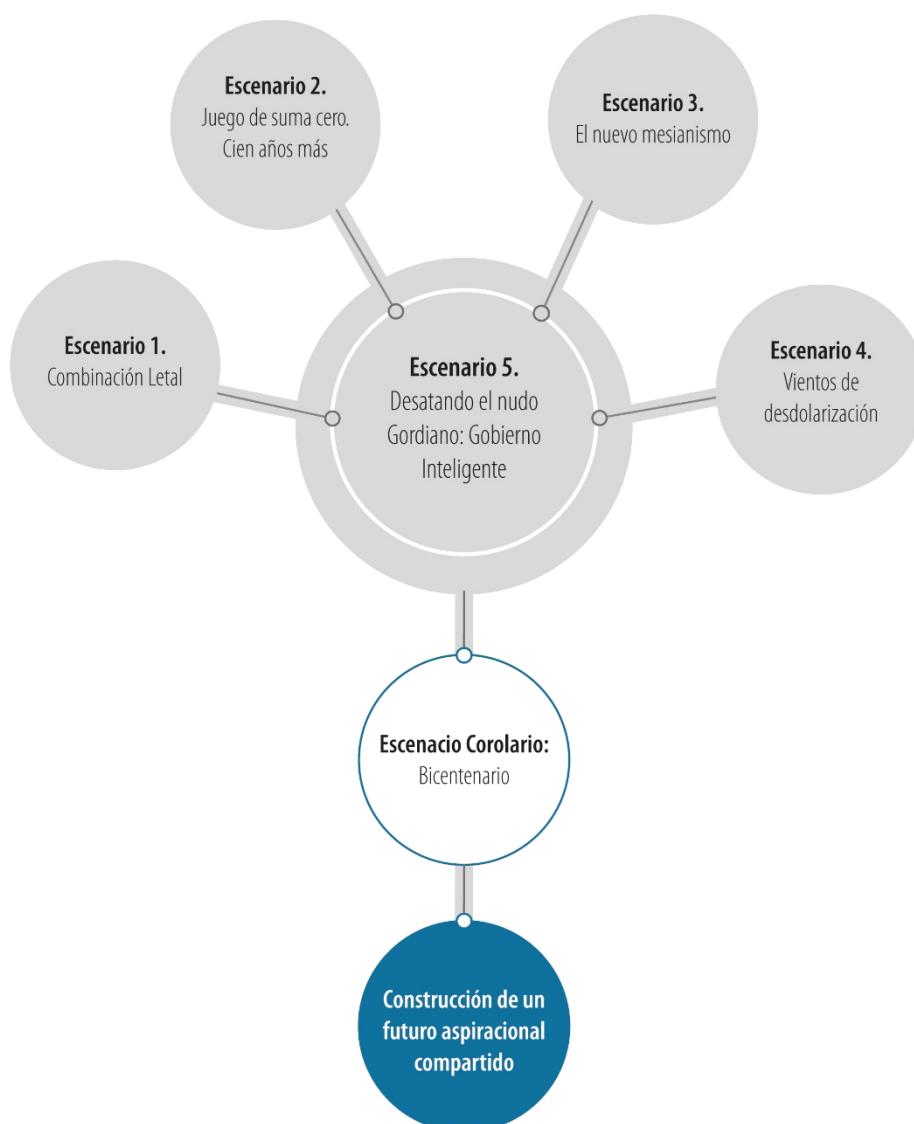
El nuevo mesianismo. El tercer escenario es una mirada hacia la gestión gubernamental y a la complejidad burocrática, en torno a problemas no resueltos del pasado, que se arrastran al presente, lo cual profundiza las brechas entre las soluciones dadas y las transformaciones de los problemas sociales. La ciudadanía siente recelo por las instituciones políticas, al tiempo que se propician condiciones para el surgimiento de regímenes alejados del Estado de derecho y la democracia frente a la adopción de decisiones y cursos de acción individuales.

Vientos de desdolarización. Se vincula con ciclos de ruptura, como parte de los efectos de la pandemia sanitaria. En concreto, al cierre del año 2020, los indicadores económicos anunciaban vientos de desdolarización: primero, la intensidad de la COVID-19 se expresaba como una intensa recesión económica; más profunda que la vivida en el marco de la guerra interna; segundo, en términos fiscales, el panorama tampoco lucía muy halagüeño, pues la deuda proyectaba una situación de default o impago por parte del Estado salvadoreño. En retrospectiva, el rinoceronte gris del ajuste fiscal se volvió impostergable; y, la desdolarización apareció como un cisne negro.

Rompiendo el nudo gordiano. Con dichos escenarios, desde la prospectiva estratégica, se elabora el escenario rompiendo el nudo gordiano, léase la transición de un Gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente para coadyuvar a la gestión del desarrollo salvadoreño, desde la perspectiva de un buen Gobierno.

Ello acontece en el marco de las grandes tendencias externas e internas; así como el de una nueva gobernanza, tal como se muestra en la figura No. 14.

Figura 14. Paisajes de futuro: hacia un Gobierno Inteligente en El Salvador



Fuente: Elaboración propia.

4.2.2. Escenarios de transición: de un Gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente en El Salvador

Para los fines del presente acápite, sólo se formula una pregunta con visión de futuro, a saber; ¿Un cambio en la forma de un gobierno tradicional hacia un gobierno inteligente podría coadyuvar a la gestión del desarrollo?

Escenario 1. Combinación Letal

Constituye el caso de partida en el estudio de la evolución futura de El Salvador, desde un análisis de las tendencias económicas pasadas y del presente. *A partir de ello, los supuestos transversales son:*

- El Salvador es una economía pequeña, abierta y dependiente del ciclo económico mundial.
- Presenta una trayectoria de crecimiento inestable.

- La economía está dolarizada, con poca holgura fiscal, junto al crecimiento heterogéneo, se crea un escenario de combinación letal.

Ello da paso al siguiente paisaje:

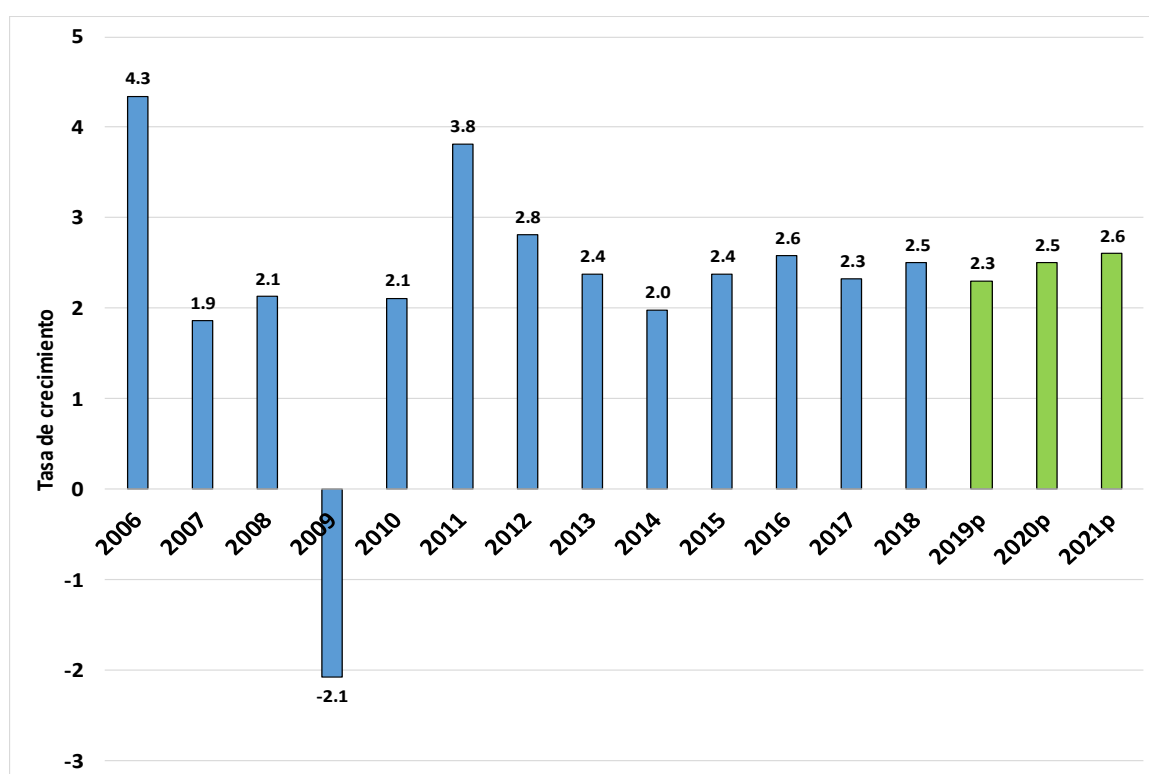
- El nivel de vida de la sociedad no experimentará una variación favorable, respecto a su desempeño actual.

De donde se desprende:

- Se desdibuja la apuesta por un crecimiento económico inclusivo.

El Salvador es una economía pequeña, abierta y dependiente del ciclo económico mundial. Desde una lectura diacrónica, en un panel de datos de los últimos cincuenta años del siglo XX (ver apéndice No 2), la economía presenta un crecimiento inestable. Dicha tendencia se mantiene para las dos primeras décadas del siglo XXI, así: el crecimiento promedio ronda el 2.2%; la máxima expansión fue de 4.6%, en el 2006; para el 2020, a raíz de la COVID-19, se estima una contracción de -8.6%; a partir de ello, un efecto rebote con una proyección en el rango de 2.6% (BCR) hacia 3.5% (CEPAL), para el 2021, tal como se muestra en la tabla 9. Todo ello, configura un problema crónico de crecimiento.

Tabla 9. Tasa de crecimiento económico, 2006-2020



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador, 2020

Con una mirada retrospectiva desde el 2021 hasta el 2030, manteniendo el resto de los factores constantes, el nivel de vida de la sociedad no experimentó una variación favorable. De fondo, el país no tuvo la capacidad de articular una estrategia respecto a un crecimiento económico inclusivo. Al sumarse la poca holgura fiscal, y el hecho que el país está dolarizado, se abrió un escenario de combinación letal, detonado en el contexto de complejidad e incertidumbre debido a la pandemia mundial.

Escenario 2. Juego de suma cero. Cien años más

Es una panorámica sobre el bloque hegemónico dominante y su objetivo de configurar el modo de desarrollo. Por más de cien años, ningún modelo económico ha tenido como centro el capital humano, a pesar de que el recurso más abundante de El Salvador es gente, pero muy poco cualificada. El escenario se construye desde la teoría de juegos⁵⁵, bajo el caso juego de suma cero⁵⁶ (lo que un grupo social gana, el otro lo pierde).

Por lo anterior, las premisas son:

- Desde el siglo XX, el bloque hegemónico dominante impulsa distintos modelos económicos proclives a sus intereses.
- El modo de desarrollo no ha tenido como centro al capital humano.
- El Salvador compromete la productividad de su recurso más abundante, su gente.

En este sentido, la hipótesis gira en torno a:

- Los niños y niñas nacidos hoy serían 50% menos productivos como trabajadores en el futuro, en ausencia de una educación integral

La principal implicación será:

- El Salvador se quedará a la zaga de otras naciones, en el marco de la economía digital, donde hay una apuesta decidida por el capital humano.

El Salvador ha transitado por distintos modelos económicos, a saber: agroexportador, modelo de industrialización por sustitución de importaciones, reformas del consenso de Washington, para dar paso al modelo neoliberal, donde las reformas implementadas fueron *pro business*, no *pro market*. A partir de dicha

⁵⁵ La teoría de juegos analiza la forma en que dos o más jugadores o agentes económicos que se interrelacionan, en un área como el mercado, eligen estrategias que afectan conjuntamente a todos los participantes. El tema central de la teoría de juegos es el comportamiento estratégico. Un mayor detalle lo presentan Norman, George & Gamble, John.

⁵⁶ **Juego de suma cero:** Aquel en el cual las pérdidas que experimenta uno de los jugadores se verán compensadas con las ganancias de otro de los jugadores.

evidencia, el modo de desarrollo ha beneficiado a grupos elites en detrimento de un amplio sector de la sociedad.

Peor aún, los diferentes modelos económicos no han tenido como centro al capital humano; no han sido capaces de crear la fiscalidad necesaria para impulsar apuestas decididas en ámbitos relevantes del desarrollo, como la salud y educación. Todo ello, configura una panorámica de efectos intertemporales nocivos para la sociedad; más no para grupos económicos elites, léase el bloque dominante; de ahí, el juego de suma cero.

Frente a lo anterior, el Banco Mundial⁵⁷ destaca que el capital humano es uno de los principales factores que impulsan el crecimiento económico inclusivo y sostenible, pero la inversión en la salud y educación no ha recibido la atención que merece. La evidencia demuestra que el capital humano ha sido un factor clave en el crecimiento económico sostenido y las tasas de reducción de pobreza de muchos países en el siglo XX, especialmente en Asia Oriental.

De ahí, la relevancia del Índice de Capital Humano (ICH), el cual establece una conexión directa entre la mejora de los resultados en materia de salud y educación, la productividad y el crecimiento económico. El ICH establece la posición que ocupa hoy cada país, en términos de la productividad de la próxima generación de trabajadores, tabla 10

Tabla 10. Ranking Índice de Capital Humano (ICH) a, 2018

Ranking	Economía	Score
46	China	0.67
97	El Salvador	0.50
1	Singapur	0.88

Fuente: Banco Mundial. Informe sobre Desarrollo Mundial 2019: la naturaleza cambiante del trabajo. a) de un total de 157 países.

En el caso de El Salvador, los niños y niñas nacidos hoy serían 50% más productivos como trabajadores en el futuro, si dispusieran de una educación integral y atención integral de salud, mediante políticas públicas coherentes y sistemáticas de largo plazo, como por ejemplo inversión de 8% del PIB en educación. En esta línea, se reitera que la mejora de la productividad es un aspecto clave en las economías de China y Singapur.

La preocupación por el capital humano no se tradujo en mayor inversión de la educación. Por consiguiente, ceteris paribus, El Salvador comprometió la productividad de su recurso más abundante, gente; se quedó a la zaga de otras naciones, en el marco de la nueva economía, de la economía digital, la economía del conocimiento, donde se requiere una amplia base y apuesta decidida por el

⁵⁷ Banco Mundial. Informe sobre Desarrollo Mundial 2019: la naturaleza cambiante del trabajo.

capital humano. Y perdió la posibilidad de revertir la tendencia de arrastre de cien años más, en torno a la procura del desarrollo económico y social.

Escenario 3. El nuevo mesianismo

El paisaje versa sobre la gestión pública y la complejidad burocrática salvadoreña, donde los problemas no resueltos del pasado, de larga data, se vuelven el centro del presente, lo cual profundiza las brechas entre las soluciones dadas y las transformaciones de los problemas sociales.

A partir de ello, las conjeturas relevantes son:

- Complejidad burocrática que profundiza las brechas entre soluciones dadas y las transformaciones de los problemas sociales.
- Descrédito social en las instituciones políticas.
- Disposición por la adopción de decisiones y cursos de acción individuales (hiperpresidencialismo, mesianismo).

Ello da paso a la siguiente panorámica:

- Las graves falencias de gestiones gubernamentales pasadas generan descontento social, propiciando condiciones para el surgimiento de regímenes alejados del Estado de derecho y la democracia.

De donde se desprende:

- Los regímenes autoritarios, iliberales o populistas se apoderarán de El Salvador.

Mientras El Salvador desgasta sus energías en un presente dominado por el pasado, diversas naciones optan por un camino distinto para colocarse a la altura de los desafíos que se deben enfrentar en la post pandemia.

En un entorno de mutación acelerada, los cambios se aceleran en tiempos de crisis y la presión para los gobiernos aumenta; se pone a prueba su capacidad para gestionar la crisis y la gestión del cambio en sistemas complejos y mayores incertidumbres (Vargas & Ramírez, 2020). Junto a lo anterior, en el marco de las crisis sanitarias, económicas, o políticas, se genera un descontento hacia la democracia (Centre for the Future of Democracy. Global Satisfaction with Democracy, 2020; V-DEM, 2020).

La nación salvadoreña no es la excepción a dicha evidencia; debido a graves falencias por parte de gestiones gubernamentales en ámbitos relevantes del desarrollo humano como la salud; así como por la complejidad burocrática respecto a las soluciones dadas, o falta de soluciones, y las transformaciones de los problemas sociales. El contexto de inmediatez, y de descontento social por las instituciones políticas, propicia el surgimiento de posturas mesiánicas,

hiperpresidencialistas, donde las decisiones son tomadas de manera unilateral y autocrática.

De cara al 2030, la gobernanza salvadoreña presentaba dos bifurcaciones, por una parte, post COVID-19, la oportunidad para avanzar hacia nuevos modelos de gobierno cercano, gobierno abierto, gobierno digital; por otra parte, el surgimiento de posturas mesiánicas, hiperpresidencialistas, donde las decisiones son tomadas de manera unilateral, en el marco del binomio miedo y descontento social.

El Estado de derecho y la democracia cedieron terreno a regímenes populistas y autoritarios. La ausencia de gobernabilidad democrática (capacidad de la sociedad para aprender a gestionar los riesgos e incertidumbre de la nación, enfrentando positivamente los retos y oportunidades que tenga planteados) derivó en caos social; y, el bienestar se volvió en un objetivo esquivo de nación.

Escenario 4. Vientos de desdolarización

Se concibe desde el análisis de tendencias fiscales, junto a la recesión económica que enfrenta El Salvador en el marco de la COVID-19, lo cual abre un posible escenario de desdolarización oficial.

A partir de ello, las suposiciones transversales son:

- Los ingresos fiscales han sido insuficientes para hacer frente a los gastos, por más de 35 años.
- La intensidad económica (recesión) de la COVID-19 ha sido más profunda que la acontecida en el marco de la guerra interna salvadoreña.
- La sostenibilidad de la dolarización pasa por la sostenibilidad fiscal, así como por la atracción de dólares.

Ello da paso a la siguiente hipótesis:

- El Estado salvadoreño no podrá honrar sus deudas, sino adopta medidas de choque antes del punto de crisis: default o quiebre del Estado.

De donde se desprende:

- El escenario de la desdolarización aparece inexorablemente.

Al cierre del año 2020, los siguientes indicadores económicos anunciaban vientos de desdolarización oficial, como se muestra en la tabla 11.

Tabla 11. Indicadores económicos seleccionados, 2020

Variable económica	Proyectado
Tasa de crecimiento	-8.6%
Deuda respecto a PIB (D/PIB)	87%-90%

Fuente: CEPAL, Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda

En términos de crecimiento, el efecto de la COVID-19 se expresaba como una intensa recesión económica; más profunda que la vivida en el marco de la guerra interna, en la década de los ochenta (ver apéndice No 2).

En términos fiscales, el panorama tampoco lucía muy halagüeño, pues la deuda proyectaba una situación de default o impago por parte del Estado salvadoreño. Ahora bien, conviene destacar dos aspectos relevantes: en primer lugar, por más de 35 años, los ingresos fiscales han sido insuficientes para hacer frente a los gastos, pese al esfuerzo por incrementar la carga tributaria, como se muestra en el (apéndice No 3). En segundo lugar, previo al inicio de la pandemia sanitaria, el país acumulaba una deuda de 20 mil millones de dólares⁵⁸, equivalente al 83% del PIB, incluyendo la deuda de pensiones (ver apéndice No 4). A partir de ello, la deuda adquirida por la COVID 19 es un 8-9%; 3 mil millones respecto a un PIB de 27 mil millones; manteniendo constante el PIB; la proyección es una contracción, y, por tanto, la deuda sube.

La nación salvadoreña es una economía oficialmente dolarizada; significa que existe una ley, a saber: Ley de Integración Monetaria, aprobada en diciembre de 2000. Ello implica que la sostenibilidad de la dolarización pasa por la sostenibilidad fiscal, así como por la atracción de dólares; por ejemplo, vía inversión extranjera directa. Los datos proporcionados por la CEPAL revelan que del 2010 al 2017, el país captó sólo el 3% de la IED que llegó a Centroamérica y República Dominicana (CARD); la tendencia no mejoró; peor aún, durante gran parte del 2020, El Salvador se mantuvo a la zaga de todos los países de la región, exceptuando Nicaragua.

En este contexto, la desdolarización aparece como un cisne negro⁵⁹, aunque no existe ninguna evidencia mundial en torno a procesos de desdolarización de países que hayan estado oficialmente dolarizados. De acuerdo con C. Acevedo (entrevista, septiembre 2020) ante una situación donde el Estado no pueda honrar sus pagos (salarios públicos, pago de deuda, en otros), la desdolarización aparece como un escenario inexorable, en caso de que no se implementen medidas drásticas de ajuste fiscal antes del punto de crisis. El rinoceronte gris⁶⁰ del ajuste fiscal se vuelve

⁵⁸ de acuerdo con Acevedo, Carlos (entrevista, septiembre 2020)

⁵⁹ Los Cisnes negros son considerados como eventos de alto impacto, pero altamente improbables, y se ha utilizado para describir eventos como los atentados del 9/11 o la crisis financiera del 2008. Adaptado de López, Alexander. La economía digital: de la escasez física a la abundancia digital. ICAP Políticas públicas en el mundo post COVID-19

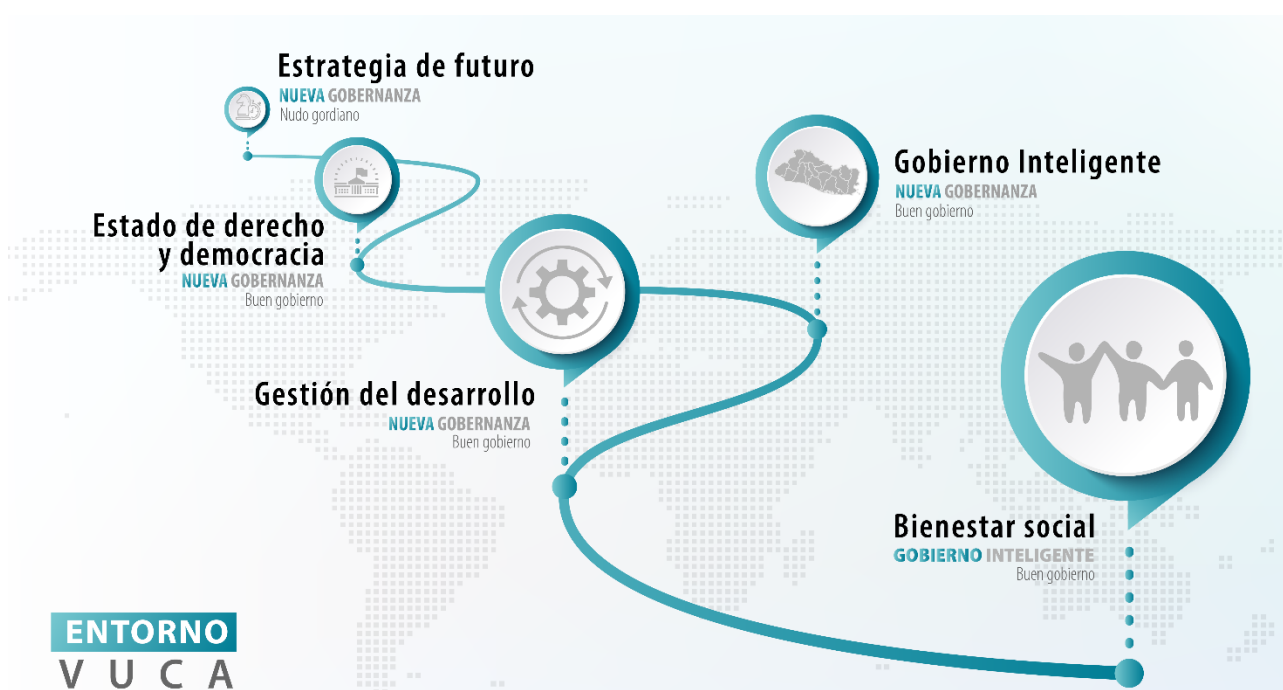
⁶⁰ Eventos de alto impacto y a su vez altamente probables, cuyas advertencias estaban ahí pero no fueron escuchadas. Wucker, Michele (2016)

impostergable, pese a que distintos gobiernos lo han dilatado, temiendo costos políticos electorales.

Escenario 5. Desatando el nudo gordiano: Gobierno Inteligente

Los paisajes presentados con antelación reflejan distintas incertidumbres que se ciernen sobre El Salvador, lo cual bien puede concebirse como un nudo gordiano. Tal como están descritos los distintos escenarios, la probabilidad de ocurrencia de estos es baja; por consiguiente, lo relevante es la articulación de una estrategia de futuro. A la luz de ello, en un entorno VUCA, el Gobierno Inteligente representa una nueva gobernanza para alcanzar el fin público del buen Gobierno: gestión del desarrollo y bienestar, tal como lo presenta en la figura No. 15.

Figura 15. Gobierno Inteligente: nueva gobernanza y gestión del desarrollo en El Salvador



Fuente: Elaboración Propia

A partir de ello, las suposiciones transversales son:

- Entorno VUCA.
- Nueva gobernanza para lograr el fin público del buen Gobierno.
- Estado de derecho y democracia.
- Estrategia de futuro respecto a la gestión del desarrollo salvadoreño.
- Fin último: bienestar social.

Ello da paso a la siguiente hipótesis:

- Un cambio en la forma de un Gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente podría coadyuvar a la gestión del desarrollo en El Salvador.

De donde se desprende:

- El Gobierno Inteligente es un nuevo modelo de gobernanza, con un enfoque sistémico que coadyuva a la gestión del desarrollo, con la finalidad última del bienestar social, desde la perspectiva de buen Gobierno.

El Salvador presenta grandes retos y desafíos que para el colectivo social parecen imposibles de superar. Ello se potencia debido a la heterogeneidad del progreso social que acaece al interior del país; la hechura de las políticas públicas se limita a políticas gubernamentales, en ausencia de políticas de Estado sistemáticas y coherentes; la lectura propia del conglomerado social respecto a la economía política de la política económica.

Desde un ejercicio de prospectiva se analiza la gestión del desarrollo, a la luz de las tendencias externas e internas en las cuales se encuentra inmersa la sociedad salvadoreña; todo ello, bajo el binomio de la complejidad e incertidumbre, en el ámbito externo e interno. Se presenta un futuro aspiracional: Gobierno Inteligente para coadyuvar a la Gestión del Desarrollo.

El entorno mundial en constante mutación se presenta bajo el binomio de la complejidad e incertidumbre, lo cual queda evidenciado en el momento que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara la COVID 19 como pandemia mundial⁶¹. Ello genera un efecto contagio, no sólo en términos de la salud humana; trasciende hacia los ámbitos económico (contracción mundial, luego recesión); político, social; elementos que bien pueden conformar un ciclo de ruptura.

Desde la gestión económica, el nivel de vida de un país depende de su capacidad para producir bienes y servicios, lo cual se mide por medio del crecimiento económico de una nación. El Salvador tuvo un desempeño económico de 2.2% para 2019, que lo ubica como uno de los países con menor crecimiento en Centroamérica, tal como se presenta en la Tabla 12.

Tabla 12. Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), en Centroamérica

País	Tasa de crecimiento PIB			
	Año 2019 ^a	Proyección 2020 ^b	Efecto COVID-19. Proyección inicial ^c	Efecto COVID-19. Actualización Proyección ^d
Costa Rica	1.8%	1.9%	-3.6%	-5.5%
El Salvador	2.2%	2.3%	-3%	-8.6%
Guatemala	3.3%	3.2%	-1.3%	-4.1%
Honduras	2.9%	2.9%	-2.8%	.6.1%
Nicaragua	-5.3%	-1.4%	-5.9%	-8.3%
Panamá	3.5%	3.5%	-2%	-6.5%

⁶¹ El 11 de marzo, el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró “COVID-19 pasó de epidemia a pandemia”

Fuente: a) y b). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, diciembre 2019. c) Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. CEPAL, 2020. d) Actualización de proyecciones de crecimiento. CEPAL, 2020.

La proyección 2020 previa a la pandemia, auguraba una tasa de crecimiento económico para El Salvador similar a la del año 2019. Sin embargo, la relevancia del crecimiento económico, sin caer en el economicismo, radica en sus impactos intertemporales⁶² en el nivel de vida de la sociedad. Así, mientras que a Panamá le tomaría 20 años duplicar su PIB per cápita; la sociedad salvadoreña tardaría un estimado de 32 años, en caso de seguir creciendo a la tasa experimentada en el 2019, manteniendo el resto de los factores constantes.

Dicha proyección, cambió radicalmente durante la COVID-19, donde el consenso de organismo internacionales y regionales fue una contracción económica mundial, transitando a una recesión global. Los efectos se dejaron sentir con mayor intensidad en las economías en desarrollo. En Centroamérica, la intensidad del shock sanitario varió para cada economía, pues los efectos de propagación se dan por distintos canales de transmisión en torno a los motores de crecimiento de cada país; El Salvador tuvo la mayor recesión económica de la región.

A la vez, la magnitud del efecto deja entreabierto la relevancia o ausencia de apuestas decididas respecto a ejes transversales del desarrollo por parte de las distintas naciones. En el entorno local, la emergencia sanitaria mundial muestra las graves falencias de la gestión pública salvadoreña, independientemente del gobierno de turno. Pareciera que los esfuerzos realizados hasta hoy por la nación salvadoreña resultan insuficientes para abatir la pobreza, promover la equidad, crear fuentes de empleo formal y digno.

Desde un contexto sistémico, el análisis estructural, los ensamblajes metodológicos y las distintas herramientas de prospectiva respecto a las grandes tendencias internacionales, el juego de los actores, las variables motrices, los gérmenes de cambio y la calibración dinámica han permitido la construcción de distintos escenarios que brindan una visión de incertidumbres, retos, desafíos, ciclos de tendencia y ciclos de ruptura.

En retrospectiva, El Salvador transitó de una forma de gobierno tradicional hacia un Gobierno Inteligente, la cual permite realizar una gestión del desarrollo que satisface las demandas y necesidades ciudadanas, con énfasis en los resultados.

El Gobierno Inteligente, desde hace diez años, además de enfrentar retos y desafíos inmediatos, configura el futuro aspiracional: construcción de horizontes compartidos, en el marco de la gobernanza democrática.

⁶² La regla del 70 revela el número de años que le toma a un país duplicar su PIB.

4.3. Gobierno Inteligente: retos y desafíos

En la comprensión conceptual de la gestión del desarrollo, se parte de una visión previamente conceptualizada que se da por válida y aceptada. Una tarea compleja, pero enriquecedora, es tratar de propiciar una reflexión respecto a nuevas perspectivas sobre la gestión del desarrollo; ello se vuelve pertinente a la luz de los efectos de la pandemia; sobre todo, en la recuperación post COVID-19.

Por ende, resulta pertinente comprender qué significa la gestión pública del desarrollo en contextos de complejidad, incertidumbre, volatilidad y ambigüedad, léase entorno VUCA⁶³; y, cómo se gestiona en ciclos de ruptura. Teniendo ello en consideración, se propicia un fundamento teórico y empírico relacional en torno a lógicas de innovación en la gestión del desarrollo desde una mirada sistémica.

4.3.1. Gestión pública del desarrollo en contextos cambiantes, de complejidad e incertidumbre

La sociedad salvadoreña está inmersa en un escenario de complejidad e incertidumbre, en un contexto de mutación acelerada, lo cual plantea desafíos en la procura del desarrollo económico y social, a saber:

La gestión de la complejidad. La gestión de los asuntos públicos se desenvuelve en un contexto de complejidad e incertidumbre⁶⁴, lo cual demanda a los gobiernos de turno una alta capacidad para reducir la brecha de la complejidad⁶⁵, entendida como la desconexión entre los problemas complejos de hoy y las herramientas que las organizaciones utilizan para resolverlas, (OCDE, 2020).

La gestión de la incertidumbre. El principal elemento identitario de la gestión pública debe ser su capacidad de previsión y anticipación (Vargas & Ramírez, 2021). Ello implica una integración respecto a la toma de decisiones en el presente; así como, anticiparse a los cambios y provocar el cambio.

Contextos cambiantes. La gestión pública no sólo debe gestionar el escenario de complejidad e incertidumbre; también debería anticiparse a los ciclos de ruptura⁶⁶; para gestionar los desafíos que enfrenta la sociedad.

Junto a ello, la gestión pública del desarrollado impulsada por cinco administraciones gubernamentales salvadoreñas, se ha caracterizado por un énfasis en la gestión pública de corto plazo, donde los problemas del pasado, que no se

⁶³ Un mayor detalle del desafío que compone el acrónimo VUCA, lo brindan Bennet & Lemoine (2014).

⁶⁴ La incertidumbre genera coyunturas o ciclos de ruptura, luego tendencias.

⁶⁵ Por su parte, Castillo Carmona (2021) brinda una profundidad sobre el desafío del sector público respecto a la adaptabilidad permanente

⁶⁶ Ciclos de tendencias, ciclos de ruptura y los parámetros temporales de estabilización: equilibrios institucionales dinámicos.

resolvieron en su momento⁶⁷, se vuelven reiterativos en el presente, y en esa tendencia inercial, pudieran ser los mismos del futuro; en ese círculo vicioso, la gestión pública tiene una connotación en términos de gestión administrativa, con énfasis en la reactividad; y, la gestión pública pierde capacidad de proactividad.

Frente a dicha realidad, acá se sostiene que El Salvador tiene el desafío de promover la gestión del cambio, mediante lógicas de innovación en la gestión del desarrollo desde una mirada sistémica, lo cual es el centro del siguiente acápite.

4.3.2. Lógicas de innovación en la gestión del desarrollo desde un enfoque sistémico

Desde un enfoque sistémico y de prospectiva, las grandes tendencias ponen a prueba la capacidad de los gobiernos para gestionar sistemas cada vez más complejos, con mayor grado de incertidumbre, al mismo tiempo que se gestiona las crisis; evitando la trampa del cortoplacismo. Por ende, la mirada gubernamental de anticipación a la acción debe guiarse por la gestión del cambio.

Gestión del desarrollo desde un enfoque sistémico

La gestión pública del desarrollo desde una mirada sistémica resulta pertinente y coherente, en un entorno de complejidad, incertidumbre y cambios acelerados. El sustento teórico y empírico devela:

- El pensamiento sistémico es un catalizador de la visión estratégica y de la capacidad prospectiva⁶⁸. La construcción de una visión proyectada a largo plazo pasa por la articulación de una visión proyectada de corto y mediano plazo; en ese proceso se potencia la perspectiva de largo plazo.
- El accionar de la administración pública se ha centrado exclusivamente en lo que se requiere resolver y en la población objetivo particular que se quiere atender; no considera la complejidad y causalidad del problema público particular; no define las relaciones que el problema objeto de la política pública tiene con otros problemas⁶⁹. Por ende, la gestión pública incurre en una miopía y carece de visión estructural.
- Numerosos países de economías desarrolladas y emergentes utilizan la prospectiva estratégica en el diseño de políticas públicas de largo plazo; frente a ello, América Latina ha solido carecer de profundidad estratégica y perspectiva de largo plazo.

⁶⁷ Peter Sloterdijk sostiene que el ejercicio del gobierno se ha convertido en un “servicio de averías”.

⁶⁸ El pensamiento prospectivo tiene tres componentes: disruptivo, contraintuitivo y pensamiento crítico.

⁶⁹ Aguilar, L (2018). La nueva gobernanza pública y sus implicaciones para el análisis y la ejecución de la política pública.

- La capacidad prospectiva y la visión estratégica deben ser un imperativo en la gestión pública realizada por cualquier gobierno. Ello contribuye a la anticipación y construcción de escenarios de futuro; acotando que no se trata de predecir el futuro. Tal como lo destaca la CEPAL (2014), América Latina debe conocer y elaborar escenarios globales a largo plazo y avizorar el tipo y magnitud de los desafíos, riesgos y oportunidades que podría enfrentar. A medida que los cambios se aceleran, se torna más apremiante levantar la mirada al largo plazo y no conformarse con previsiones a corto plazo⁷⁰.

Perspectiva de innovación en la gestión del desarrollo

Más allá de los distintos enfoques o posturas en la comprensión de la gestión pública⁷¹ y de la caracterización de las administraciones públicas⁷², acá se adopta el enfoque de innovación en el ejercicio del gobierno, para orientar los esfuerzos en la gestión del desarrollo salvadoreña, desde una mirada sistémica. Tal como lo destaca Hu, la innovación es el alma del desarrollo de una nación, también el motor incansable de la prosperidad de un país⁷³.

La perspectiva de innovación en las políticas públicas es un enfoque consistente y robusto para posibilitar transformaciones y abordar desafíos (North, 2006; Mazzucato, 2014; Phelps, 2017; Vargas & Ramírez, 2020; Hu, 2020; Castillo, 2020; ICAP; BM; CEPAL; BID; Science Policy Research, University of Sussex; Finnish Environment Institute SYKE; Utrecht University Centre for Global Challenge, Países Bajos, entre otros).

Dentro de las distintas acepciones de innovación, a saber: a) La impulsada por el gobierno; b) Innovación externa al Estado; c) Regulación e innovación, determina disposiciones regulatorias para incentivar o restringir ciertos tipos de innovación (disruptiva, paulatina, transicional, adaptativa, entre otros), Vargas (2020); se adopta un enfoque institucional de innovación, (North, 1994); y, de manera particular, de innovación de las políticas públicas, Hu (2020).

Desde el presente fundamento teórico, en un entorno cambiante, de complejidad e incertidumbre, la mejora de la gestión pública del desarrollo en El Salvador requiere la integración de las siguientes lógicas de innovación, a saber:

- **Lógicas de innovación prospectiva.** Tal como lo destacan Vargas y Ramírez, “el gobierno debe innovar en las formas de entender y operar en las crisis...ello exige una lectura clara de las tendencias, como también de los

70 CEPAL (2014). Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina.

71 Gestión pública la función del Estado para atender una amplia y dinámica matriz de desafíos y oportunidades en un esquema de gobernanza global. Gestión pública orientada al desarrollo y alcance de los ODS.

72 Viven y actúan en lo inmediato; son un ente social abierto; siempre hay un cálculo de riesgo en su actuación; toda decisión pública es una combinación entre fuerza política y valores.

73 Hu, Xianzhi. (2020): Perspectivas de la innovación de políticas públicas en China.

ciclos y sus frecuencias de ruptura a efectos de inducir ciclos de estabilidad”. De fondo, el entorno de mutación acelerada demanda “un ejercicio de gobierno que trascienda exclusivamente de la administración de los asuntos públicos, con vocación predictiva, imaginación creativa y generación de acciones disruptivas, capaces de adecuarnos a entornos cambiantes”, Vargas & Ramírez, 2020.

- **Lógicas de innovación en contextos de incertidumbre.** La gestión pública salvadoreña debe realizar una apuesta decidida por la capacidad de previsión y anticipación; en ese marco, resulta pertinente, analizar el entramado de tendencias, tales como la internacionalización de las políticas públicas; o, prácticas que se desarrollan en otros contextos. En concreto, mediante el escaneo de tendencias⁷⁴, se destaca como evidencia empírica relacional⁷⁵ los casos de: Emiratos Árabes, Dubái; Japón, India, Australia, Singapur, Corea del Sur, Dinamarca y Finlandia.
- **Lógicas de innovación por aprendizaje.** El entorno de mutación acelerada demanda un proceso constante de innovación en la forma de hacer las cosas para la creación de valor público, así como la innovación en la calidad de los servicios públicos.
- **Lógicas de innovación disruptivas.** En la procura del desarrollo económico y social, la nación debe estar apta para la era digital. Ello requiere la creación de una infraestructura digital moderna; adoptar y adaptar tecnologías disruptivas que contribuyan a mejorar su funcionamiento, y en ese proceso lograr metas de corto y largo plazo.

⁷⁴ El scanning radar o escaneo de tendencias es un proceso de recolección de datos y de información dispersa, cuyo análisis contribuye a fines tácticos y estratégicos. Vargas (2020).

⁷⁵ En apéndice No. 1, se presenta la dirección electrónica de cada evidencia, para una mayor profundización de procesos de internacionalización de políticas públicas de innovación.

V. Balance Final

En retrospectiva, tras doscientos años de la Independencia de la República de El Salvador, el bienestar de la sociedad se ha convertido en un objetivo esquivo de alcanzar, pues la tendencia de país en torno a dicho fin presenta un crecimiento económico inestable, se mantiene la heterogeneidad estructural, la cual se evidencia en deficiencias en ámbitos transversales del desarrollo humano, tales como educación y salud; por ende, la gestión del desarrollo ha sido insuficiente para revertir dicha realidad

A partir de los ejes temporales, así como del énfasis realizado respecto a los hechos históricos, políticos, ideológicos, culturales, económicos, institucionales y sociales que han definido, marcan y marcarán la dinámica de El Salvador, se construye el escenario corolario Bicentenario, que si bien en términos diacrónicos constituye el cierre de doscientos años de Independencia de la nación; también se vuelve relevante al ser el inicio del tercer centenario de dicha gesta, lo cual implica nuevos retos y desafíos al interior de la sociedad, así como de lo que acontece en términos regionales e internacionales.

Teniendo lo anterior en consideración, se abre una gran diversidad de interrogantes, que van más allá de los fines del presente esfuerzo. A partir de dicha aclaración, el énfasis gira en torno a una pregunta, como se muestra en la figura No. 16, para trazar la posible evolución de la nación, desde la perspectiva *future-proof strategy*, léase la perspectiva de políticas públicas de futuro y estrategia de futuro, a saber:

Figura 16. Pregunta de partida



Fuente: Elaboración propia

Más que brindar una respuesta a la interrogante, la misma se plantea en coherencia con lo desarrollado a lo largo del estudio, así como de centrar la dinámica en el eje

de mayor trascendencia para la vida política, social y económica de El Salvador, a saber: la procura del desarrollo económico y social; cuya finalidad última es el bienestar de la sociedad. Por tanto, el acento gira hacia una estrategia de futuro. En este sentido, CEPAL (2021) hace un llamamiento para la zona de América Latina y el Caribe (ALCA) a transitar de la inmediatez; donde las políticas de corto plazo tengan una visión de largo plazo y sean coherentes entre sí. Dicho señalamiento se vuelve pertinente en el marco de la pandemia, donde las economías desarrolladas y las sistémicas⁷⁶ han realizado una combinación estratégica en dos momentos, a saber:

- ❖ Las estrategias de desarrollo para la reactivación. Según el FMI (2021)⁷⁷ revela que los países desarrollados y emergentes movilizaron respectivamente el 16.4% del PIB y el 10.7 % del PIB en gastos adicionales y créditos fiscales; a la vez, destinaron el 11.3% del PIB y el 7.2% del PIB respectivamente, en préstamos, capital y garantías.
- ❖ Al mismo tiempo se abordan desafíos de desarrollo de largo plazo. En concreto: 1) La Unión Europea contempla el mecanismo Next Generation EU centrado en sociedades más resilientes, sostenibles y preparadas para transiciones digitales y ecológicas (Consejo Europeo, 2021). 2) El plan quinquenal de China, 2021-2025, impulsará el modelo de desarrollo circulación dual, léase fomento del consumo interno, nuevos ejes de crecimiento, desarrollo tecnológico, autosuficiencia, innovación y despliegue de industrias nacionales, CEPAL (2021). 3) Los Estados Unidos han establecido un replanteo de estrategias de desarrollo en servicios públicos y digitales, manufactura e innovación.

Frente a dicha realidad, la CEPAL (2021) destaca que la región no cuenta con una visión estratégica para adaptarse a estos cambios profundos en el entorno mundial. Frente a un mundo que cambia aceleradamente, la región corre el riesgo de profundizar su condición periférica.

Tras lo anterior, la CEPAL (2021) sostiene que las políticas de corto plazo centradas en la reactivación Post COVID-19 deben integrarse con una estrategia de cambio estructural; y, es contundente en reiterar que se vuelve impostergable una visión prospectiva y su institucionalización en la gestión pública. En esta línea, se potencia la pertinencia del enfoque *Future-Proof Strategy* plasmado por distintos centros de pensamiento, institutos de investigación y universidades alrededor del mundo⁷⁸. De fondo, la visión estratégica es un imperativo para cualquier nación, en el marco de

⁷⁶ Las economías sistémicas son Estados Unidos, la Zona Euro, China y Japón, las cuales conforman el 50% del PIB mundial.

⁷⁷ Fondo Monetario Internacional (2021), World Economic Outlook Database of Fiscal Responses to COVID-19.

⁷⁸ Tales como Center for futures studies, University of Dubai; University of Sussex, Reino Unido; Finnish Environment Institute SYKE, Finlandia; Utrecht University Centre for Global Challenges, Países Bajos; Copernicus Institute of Sustainable Development, Países Bajos; ARUP foresight, London; World Bank Group; UNDP Global Centre for Public Service Excellence; Institute of Systems Science; National University of Singapore; Institute for Public Policy Research, InterAmerican Dialogue; CEPAL; Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

un Estado, sociedad y economía digital; en un entorno caracterizado por la complejidad e incertidumbre; para hacer frente a los desafíos de desarrollo de largo plazo, respecto a un objetivo colectivo, a saber: el bienestar social.

Bajo esa trayectoria inercial daría la impresión de que es imposible trazar una línea recta hacia el futuro; en ausencia de ello, en el marco de la celebración del Bicentenario de la Independencia de la República de El Salvador:

Sí es posible diseñar una estrategia de futuro, la cual se concibe como una combinación inteligente entre lo estratégico y lo táctico, léase una gestión reactiva (táctica), proactiva (integración de lo táctico y lo estratégico) y prospectiva (estratégico). De cara al inicio del tercer centenario de la Independencia, los ejes transversales giran en torno a:

- **Crecimiento económico inclusivo.** El escenario combinación letal devela que la sociedad salvadoreña enfrenta un problema de crecimiento inestable de larga data. En el marco de la pandemia, la economía enfrenta su peor contracción económica, en torno al -7.9% al cierre del 2020; en el proceso de recuperación, para el 2021, la proyección de crecimiento ronda el 5%, como un efecto rebote; lo relevante, la proyección de crecimiento para el 2022 es del 3%, promedio en el cual se ha mantenido la economía salvadoreña, desde el inicio del siglo XXI; de fondo, vuelve a ser evidente la ausencia de un crecimiento estable y sostenido.

En este marco, un bajo e inestable crecimiento compromete las finanzas públicas, vía recaudación fiscal. Ello se vuelve relevante en el caso de una economía dolarizada, pues la sostenibilidad de esta pasa por la robustez de la actividad económica o por la atracción de dólares. En ausencia de lo anterior, el escenario vientos de desdolarización abre la posibilidad de un proceso de desdolarización de nación oficialmente dolarizada.

Para revertir dicha panorámica, la política económica nacional debe tener como fin último el bienestar. Desde dicho marco, es crucial que las autoridades de turno realicen una apuesta decidida por impulsar un crecimiento económico inclusivo, donde la *visión económica* debe ser la transición de una economía tradicional hacia una digital.

- **Apuesta decidida por la gobernabilidad democrática.** La sociedad podría transitar hacia derroteros como el esbozado en el escenario nuevo mesianismo, donde el Estado de derecho y la democracia ceden terreno a regímenes populistas y autoritarios, quienes adoptan decisiones de manera unilateral y autocrática, desde un clima de miedo y descontento social. La coyuntura del shock sanitario abre la posibilidad que no se profundice en la democracia; en su lugar, se potencien posturas mesiánicas o hiperpresidencialistas; un paisaje sombrío para la fundación de la democracia

salvadoreña, pues existiría la tentación de revertir los logros alcanzados con la firma de los Acuerdos de Paz.

Con la finalidad de gestionar las incertidumbres y complejidades a las cuales se enfrentará la nación, así como para construir una democracia más robusta, se vuelve vital una institucionalidad sólida, pues la calidad de estas incide positivamente en el desarrollo de cualquier país.

Los retos y desafíos que tiene planteados la sociedad salvadoreña, de cara al inicio del tercer centenario de su Independencia, podrían enfrentarse de una mejor forma en la medida que haya mayor involucramiento y confianza entre los distintos sectores de la sociedad; ello, pasa por una condición base: la construcción de capacidades de sus ciudadanos; léase una *visión social* centrada en la gobernabilidad democrática.

- **Gobierno Inteligente.** Desde una perspectiva sistémica, El Salvador enfrenta desafíos urgentes e impostergables en su ámbito interno. A la vez, la nación deberá gestionar las crisis y los cambios, en un entorno VUCA. Dicha panorámica imprimirá presión a los gobiernos de turno, pues se pondrá a prueba su capacidad de gestión.

En dicho proceso, la tentación de buscar atajos pudiera ser doble: en primer lugar, para dar respuesta inmediata a eventos coyunturales, convirtiendo a los mismos en el centro de gravedad del gobierno; en segundo lugar, como una vía, carente de analítica predictiva, para atender problemas económico-sociales del pasado en el presente, con lo cual se incrementa la brecha entre las soluciones dadas y las transformaciones de los déficits sociales.

Teniendo en consideración lo anterior, la interrogante de fondo es si El Salvador corre el riesgo de cambiar de dirección respecto a un objetivo colectivo de país, a saber: la gestión del desarrollo. Y en ese marco, si el Estado pudiera desviar su atención de su razón última de ser: bienestar social. No hay garantía que ello suceda o no; pero, sí es posible trazar una mejor estrategia posible de cara al futuro.

A la luz de lo anterior, el Gobierno Inteligente se concibe como una nueva gobernanza para la gestión del desarrollo de El Salvador; cuya *visión de Estado* sea la construcción de un futuro aspiracional compartido, a saber: *bienestar social*.

Referencias Bibliográficas

- Acevedo, C. (2003). *La experiencia de crecimiento económico en El Salvador durante el siglo XX*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Acevedo, C. (2019). *Siglo XX. Visión Económica de El Salvador (Colección Bicentenario, 2)*. San Salvador: Instituto Nacional de Formación Docente.
- Albiac, M. (1998). *Los ricos más ricos de El Salvador*. San Salvador: Heinrich Böll Stiftung.
- Araya, A. (noviembre de 2020). *Los impactos diferenciados en la reactivación económica centroamericana post COVID-19*. Obtenido de Innova ICAP. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Recuperado de: <https://icap.ac.cr/blog/2020/07/07/los-impactos-en-la-reactivacion-economica-covid19/>
- Arroyo, J. I. (2017). Datos abiertos como presupuesto para la construcción de smart cities. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 94-110.
- Astigarraga, E. (2016). 2016. *Revista Centroamericana de Administración Pública, Vol. (71)*, 13-29.
- Bertalanffy, L. (1962). *Teoría General de los Sistemas*. Fondo de la Cultura Económica.
- Castells, M. (2002). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. México: Siglo XXI.
- Cecchini, S. (2005). *Indicadores sociales en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) . (2015). *Cartas Iberoamericanas del CLAD*.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Bogotá.
- Fondo Monetario Internacional. (Julio de 2016). Obtenido de www.imf.org
- Gobierno de la República de El Salvador. (2017). *Revisión Nacional Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en El Salvador*.
- Godet, M. (1993). *De la Anticipación a la Acción. Manual de prospectiva y estrategia*. MARCOMBO.

- Godet, M. (1995). Prospectiva: ¿por qué? ¿cómo? siete ideas claves. *Cuadernos de Administración*, 158-164.
- Gómez Gómez, L., & Jiménez Posada, M. (2014). *Singapur: de un país inviable a un modelo mundial*. Revista mundo Asia Pacífico.
- Henderson, A. (2013). *Estudio comparativo de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública de los países centroamericanos*. San José.
- Hongbin Li, P. L. (2017). *Capital humano y crecimiento futuro de China*. Revista de Perspectiva Económica.
- ICAP, I. C. (2015). Gobernanza y gestión pública en Centroamerica: algunos aspectos cualitativos y cuantitativos. *Revista Centroamericana de Administración Pública*.
- Imperative, T. S. (2017). *Índice de Progreso Social 2017*.
- Kliksberg, B. (2002). *Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la integración*.
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- López, A. &. (noviembre de 2020). *La economía digital: de la escasez a la abundancia digital. En políticas Públicas en el Mundo Post COVID*. Obtenido de Instituto Centroamericano de Administración Pública. Recuperado de: <https://icap.ac.cr/publicaciones/dossier/public/index.html>
- López, A. &. (diciembre de 2020). *La riqueza digital: oportunidades y desafíos de la economía digital para la gestión pública*. Obtenido de Innova ICAP. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Recuperado de: https://icapaccrO-my.sharepoint.com/personal/melizondo_icap_ac_cr
- López, A. e. (noviembre de 2020). *Escenarios en un mundo transformado: cinco tesis sobre el futuro del sistema internacional*. Obtenido de Instituto Centroamericano de Adminsitación Pública. Recuperado de: <https://icap.ac.cr/publicaciones/Escenarios/index.html>
- Lovelock, P. (noviembre de 2020). *Framing Policies for the Digital Economy*. Obtenido de UNDP Global Centre for Public Service Excellence: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/DigitalEconomy.html>
- Marczak, J. &. (2016). *América Latina y el Caribe 2030: Escenarios Futuros*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Ortega, A. (2020). *Cornavirus: tendencias y paisajes para el día después*. Real Instituto Elcano.
- Paniagua, C. (2002). El bloque empresarial hegemónico salvadoreño. *Estudios Centroamericanos*, 645-646.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: El Ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*.
- Rodrik, D. y. (2003). *Discovering El Salvador's Production Potential*.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid.
- Tamayo, A. (1999). Teoría General de Sistemas. *Revista del Departamento de Ciencias*, Vol (8), 84-89.
- Turcios, R. (2019). *Siglo XX. Tendencias y coyunturas de cambio (Colección Bicentenario, 1)*. San Salvador: Instituto Nacional de Formación Docente.
- Vargas, P. &. (2020). *¿Cómo gobernar los problemas del mañana?* Obtenido de En Políticas Públicas en el Mundo Post COVID. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Recuperado de: <https://icap.ac.cr/publicaciones/dossier/public/index.html>
- Waxenecer, H. (2017). *Élites económicas y políticas en El Salvador: ¿Captura de Estado?* San Salvador: Heinrich Böll Stiftung.
- Zamora, R. (2019). *Siglo XX. Sociedad y Estado (Colección Bicentenario, 3)*. San Salvador: Instituto Nacional de Formación Docente.

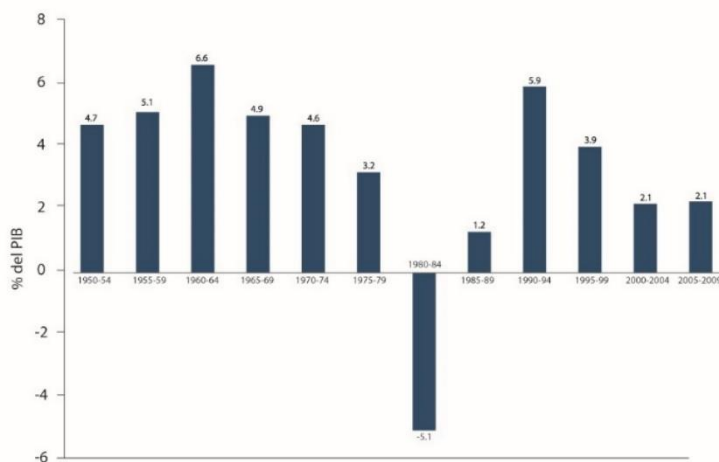
Apéndice

Apéndice No1. Direcciones electrónicas sitios oficiales países seleccionados

PAÍS	DIRECCIÓN ELECTRÓNICA
SINGAPUR	https://www.smartnation.gov.sg/
COREA DEL SUR, EN ADELANTE	https://smartcity.go.kr/en/
COREA	
JAPÓN	https://www.japan.go.jp
EMIRATOS ÁRABES, DUBAI	https://www.smartdubai.ae/
AUSTRALIA	https://www.dta.gov.au/digital-transformation-strategy/digital-transformation-strategy-2018-2025
DINAMARCA	https://nordicsmartgovernment.org/
REINO UNIDO	https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy
FINLANDIA	https://www.helsinkibusinesshub.fi/smart-city/

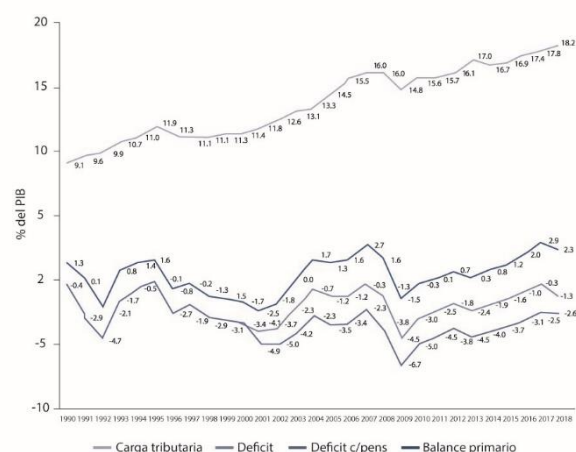
Fuente: Elaboración propia.

Apéndice No2. Figura Tasas de crecimiento en El Salvador, 1950-2009



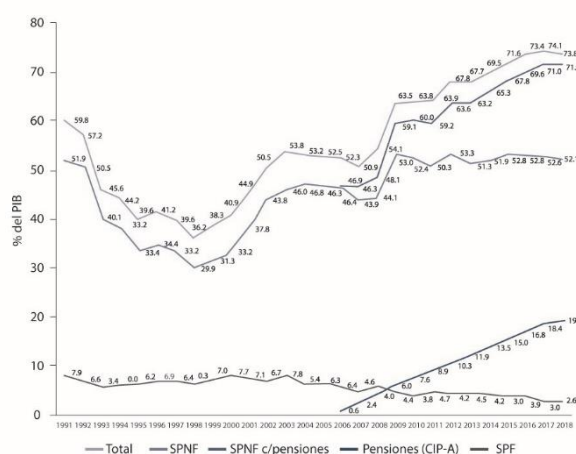
Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador, Global Development Network Growth Data Base y CEPAL

Apéndice No3. Carga tributaria, balance primario y déficit fiscal



Fuente: Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda

Apéndice No4. Deuda pública, 1991-2018 (% del PIB)



Fuente: Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda

Reseña del Autor



Investigador y docente. Economista en el ámbito de la cooperación internacional y empresarial. Profesional en las áreas de entorno micro y macroeconómico, crecimiento económico, desarrollo económico y social, gestión pública y empresarial, institucionalidad y responsabilidad social empresarial.

Doctor en Gestión Pública, Ciencias Empresariales y Relaciones Económicas Internacionales; postgrado en macroeconomía y administración de empresas, licenciatura en economía, efectuados en Costa Rica, Chile y España.

¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es un organismo internacional regional del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana, creado en 1954 bajo el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central, ESAPAC, por los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se incorpora como miembro pleno en 1961.

Para 1967, como resultado de un Plan de Operaciones suscrito entre los gobiernos de Centroamérica con la Organización de las Naciones Unidas, ONU, dicha Escuela se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Su propósito ha sido desarrollar y formar al personal del sector gubernamental, asesorar a los gobiernos miembros, y apoyar la integración centroamericana, en el estudio e implantación de reformas tendentes a modernizar y sistematizar las administraciones públicas de sus respectivos países.

Por más de cinco décadas, la Institución ha logrado desarrollar y consolidar sus destrezas y ofertas académicas, mediante la ejecución de programas de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica e información y difusión.

En la actualidad, el ICAP ofrece diversos programas de formación académica a nivel maestría y especialidades, en temas como Administración Pública, Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas, Gestión de Compras Públicas, Gestión Ambiental Local, Gerencia de la Calidad, Gerencia de Proyectos, Gerencia de la Salud, Gerencia Social; y un doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales; los cuales han contribuido en el mejoramiento del perfil intelectual y el incremento de la productividad de los profesionales en sus diversas disciplinas, requeridos por organizaciones tanto públicas como privadas en un contexto social, altamente competitivo y transformador.



**Instituto Centroamericano
de Administración Pública**

Teléfono:

(506) 2234-1011
(506) 2253-4059
(506) 2253-2287

Fax:

(506) 2225-2049

Sitio web: www.icap.ac.cr

ISBN: 978-9977-20-152-8



9 789977 201528