

**Complejidad e Incertidumbre en la Gestión Pública,  
para coadyuvar a la Gestión del Desarrollo en  
El Salvador, 1989-2019.**

**Repensamiento de la Gestión Pública, desde el  
Gobierno Inteligente**

*Complexity and uncertainty in Public Management, to  
contribute to Development Management in El Salvador,  
1989-2019.*

*Rethinking Public Management, from the Smart Government*

**Erick Menjívar**

Ph.D. ABD. Programa de Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales.  
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y Universidad Francisco Gavidia, UFG.  
Docente de postgrados Universidad Francisco Gavidia  
[emenjivar@ufg.edu.sv](mailto:emenjivar@ufg.edu.sv)

Fecha de recepción: 20 de febrero de 2020

Fecha aprobación: 17 de mayo de 2020

DOI: 10.5377/ryr.v5i10.9844



## RESUMEN

La primera versión del presente artículo fue presentada el 20 de febrero, antes que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara al COVID 19 como pandemia mundial.<sup>1</sup> Ello se destaca pues, el binomio “complejidad e incertidumbre” en el contexto de la emergencia sanitaria mundial muestra las graves falencias de la gestión pública salvadoreña, independientemente del Gobierno de turno, en ámbitos relevantes para el desarrollo humano. Aquí, se presenta una lectura de la gestión económica y del desarrollo, 1989-2019, la cual se caracteriza como un escenario de complejidad e incertidumbre para promover el bienestar, que no debe entenderse como inviabilidad de nación; pero sí, como un imperativo para un repensamiento de la gestión pública, desde el Gobierno Inteligente; para coadyuvar a la gestión del desarrollo en el país, al tiempo que se gestiona la complejidad e incertidumbre.

**Palabras claves:** Gestión del Desarrollo; gestión pública; gobierno inteligente.

## ABSTRACT

*The first version of this article was presented on February 20th, before the World Health Organization (WHO) declared COVID 19 as a global pandemic. This is highlighted, therefore, the binomial "complexity and uncertainty" in the context of the world health emergency, shows the serious shortcomings of Salvadoran public management, regardless of the government in office, in areas relevant to human development. The article shows a reading of economic management and development, 1989-2019, which can well be characterized as scenario of complexity and uncertainty, to promote wellness, that should not be understood as unfeasibility of nation; but as an imperative for a change of country focus, through a rethinking of public management, from the Smart Government to contribute to development management in the country, while managing complexity and uncertainty.*

**Keywords:** *Development management; public management; smart government.*

---

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

## Introducción

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. Frente a esta realidad, la evidencia empírica devela cómo diversos países enfrentaron problemas similares, los superaron y se insertaron de manera eficaz en la cadena de producción mundial. Distintas naciones alrededor del mundo, tales como: China, Vietnam, Corea del Sur, Singapur, Irlanda, Malasia, Chile, Hong Kong, Malta, Botsuana, Holanda, Dinamarca, Noruega, Suecia, Costa Rica, entre otras, realizaron un cambio de enfoque, con regímenes políticos<sup>2</sup> diversos, por medio de un Estado promotor del desarrollo, fuerte y proactivo. Estos países lograron un mejor nivel de vida, en primera instancia; para luego transitar, en segunda instancia, hacia la construcción de su bienestar, como producto de un trabajo coherente y persistente, en torno a políticas de nación de largo plazo.

La idea nuclear del presente artículo es que la gestión del desarrollo en El Salvador presenta ineficiencias que limitan el logro de metas de desarrollo universalmente aceptadas. Por ende, la categoría de análisis a utilizar es el concepto de desarrollo del sistema de Naciones Unidas, para

comprender la forma cómo se ha gestionado, se gestiona y se puede mejorar la gestión del desarrollo. Heurísticamente hablando, acá se privilegia una lectura dinámica sobre la gestión económica, para luego abordar la del desarrollo, en el marco de la gestión pública salvadoreña, para el período 1989-2019, en un escenario caracterizado por la complejidad e incertidumbre. A la luz de dicho recorrido, la propuesta disruptiva gira al imperativo de una gestión pública, desde el gobierno inteligente.

### 1. Lectura diacrónica sobre la gestión económica salvadoreña

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, tal como lo destacan Robbins (1932), Knight (1963), Perles y Sullivan (1973), Samuelson y Nordhaus (1976), Skousen (1994), Mankiw (2001), Andrade (2005). A partir de ello, *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 1.

La proyección previa COVID-19, brindaba una tasa de crecimiento económico para El Salvador similar al del año 2019. Sin embargo, la relevancia del crecimiento económico, sin caer en el economicismo, radica en los impactos intertemporales<sup>3</sup> del mismo en el nivel de vida de la sociedad. Así, mientras que a Panamá le tomaría 20 años en duplicar su PIB per cápita; la sociedad salvadoreña tardaría un estimado

2 En el momento del cambio de enfoque, muchos países de Asia y Chile con régimen autoritario; en el caso de las naciones escandinavas y de Costa Rica, en el marco de la democracia.

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

**Tabla n.º 1***Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), en Centroamérica*

País	Tasa de crecimiento PIB		
	Año 2019 <sup>a</sup>	Proyección 2020 <sup>b</sup>	Efecto COVID-19. Proyección inicial <sup>c</sup>
Panamá	3.5%	3.5%	-2%
Nicaragua	-5.3%	-1.4%	-5.9%
Honduras	2.9%	2.9%	-2.8%
Costa Rica	1.8%	1.9%	-3.6%
Guatemala	3.3%	3.2%	-1.3%
El Salvador	2.2%	2.3%	-3%

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) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. CEPAL, abril 2020.

de 32 años, en caso de seguir creciendo a la tasa experimentada en el 2019, manteniendo el resto de los factores constantes. Dicho escenario, cambia radicalmente post COVID-19, donde el consenso de organismo internacionales y regionales es una contracción económica mundial, transitando a una recesión global, en lo que resta del presente año. Los efectos se dejarán sentir con mayor intensidad en las economías en desarrollo, tal como se muestra en el caso de la región centroamericana; donde la magnitud varía para cada nación.

Al revisar el desempeño del país en las primeras dos décadas del siglo XXI, el Banco Mundial revela que el desempeño económico promedio fue de 2.1% (2000-2009) y para el segundo decenio fue de 2.5%. Ahora bien, dichos promedios resultan inferiores respecto al promedio regional de América Central, en torno al 4.5%, en los primeros quince años del siglo XXI, según el Fondo Monetario Internacional (FMI, 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) consolidación del modelo agroexportador y lanzamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1950-1970); ii) agotamiento de dicho modelo y deterioro de las condiciones sociales que prepararon el escenario para el conflicto bélico (1971-1980); iii) periodo del conflicto bélico (1981-1989); iv) firma de la paz e implementación de reformas estructurales (1990-2000) (Acevedo, 2003).

En esta sintonía, con dicha lectura v) agotamiento de las reformas, poca eficacia de los procesos de privatización y reducción de la Administración Pública (2000-2009), condiciones que preparan la alternancia del poder; vi) incipiente

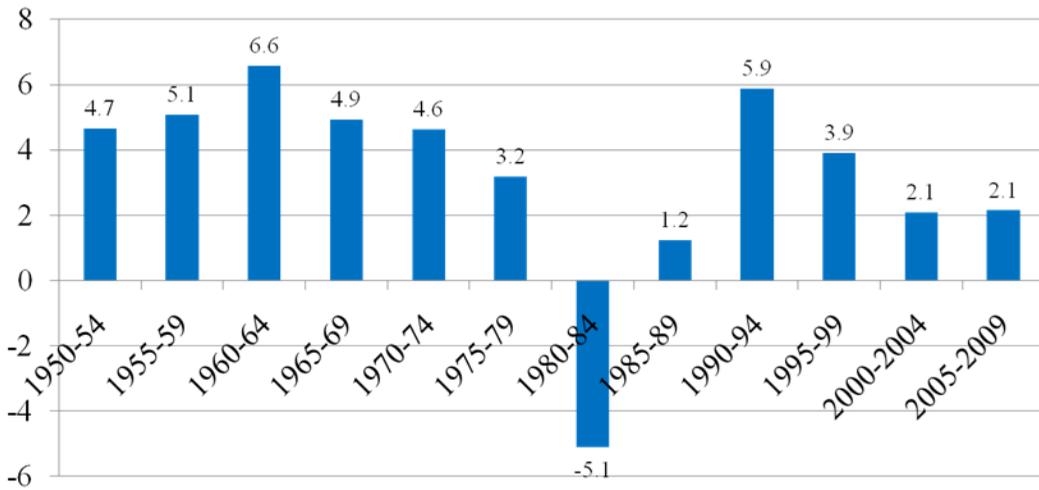


Figura n.º 1. Tasas de crecimiento en El Salvador, 1950-2009. Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador, *Global Development Network Growth Data Base* y CEPAL.

repensamiento de la gestión pública, falencias respecto al crecimiento inclusivo y a la gestión del desarrollo (2009-2019).

La mirada diacrónica respecto a la gestión económica salvadoreña bien puede calificarse como inestable y un problema crónico, lo cual se convierte en una camisa de fuerza para promover el crecimiento económico inclusivo. En esta línea, si bien el crecimiento económico es una condición base para mejorar el nivel de vida, no es suficiente para promover el desarrollo económico y social. En este sentido, existen otros indicadores que van más allá de una métrica económica, tal como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Progreso Social (IPS) que miden el progreso en el desarrollo económico y social de una sociedad, así como qué tan eficaz es un país para promover el progreso social, respectivamente. Tinbergen (1967) sostiene que la meta de la política económica es maximizar el bienestar social. La evidencia

empírica en torno 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 ende, el desarrollo se da en un espacio nacional; por lo anterior, acá se destacan tres casos,<sup>4</sup> 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

4 Inicialmente, los países considerados eran Singapur y Costa Rica; sin embargo, desde el momento que El Salvador rompió relaciones diplomáticas con la Provincia China de Taiwán, para establecer de manera oficial relaciones diplomáticas y comerciales con China, con la finalidad de promover comercio, inversión, cooperación científica y técnica, se decidió incluir a China en el presente artículo, como referente en su proceso de escalamiento internacional.

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.

## 2. Gestión del desarrollo

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 y para comprender lo anterior, acá se utiliza como categoría de análisis el concepto de desarrollo del sistema de Naciones Unidas. El énfasis gira en torno a la relevancia del rol del Estado y la gestión pública, mediante una evaluación de condiciones de base, así como políticas públicas innovadoras para coadyuvar a la gestión del desarrollo, en dos momentos: en primer lugar, la experiencia de China, Singapur y Costa Rica. En segundo lugar, una mirada profunda en torno al caso salvadoreño, en un período de treinta años, 1989-2019. Ello supone una evaluación de veinte años en el poder del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y diez años por parte del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

(FMLN), teniendo como centro tres prioridades de desarrollo universalmente aceptadas, que explican en parte los logros de la evidencia empírica internacional evaluada.

### Desarrollo desde adentro: una revisión del rol del Estado y la gestión pública en el caso de: China, Singapur y Costa Rica

Los tres casos se evalúan mediante condiciones de base políticas, sociales y económicas que implantaron distintos líderes de dicho país, para impulsar el desarrollo desde adentro.

**En el caso de 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. Desde 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 n.º 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%

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

En lo concerniente a la educación, desde 1976 se restablece una apuesta decidida por la educación; para 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 aumentó 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. Con la llegada de Deng al poder, se realiza un cambio de enfoque centrado en la manufactura, lo cual se muestra en la figura 2.

El escalamiento *upgrading* 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.

**En el caso 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, más importante aún, alcanzar un estándar de vida similar al de los países desarrollados. Ello se explica en parte, por las condiciones de base

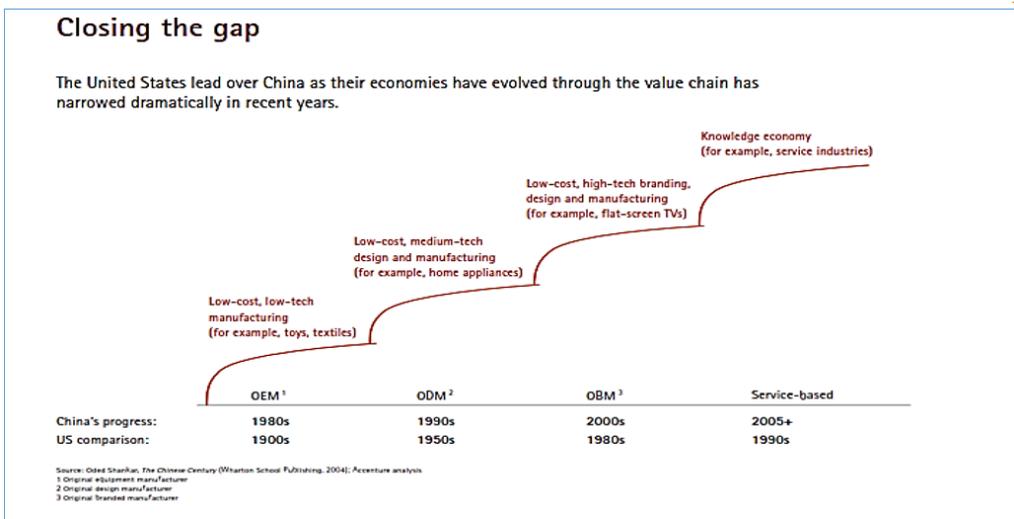


Figura n.º 2. Fuente: Adaptado de Andrew Sleight and Hans Von Lewinsky. Escalando en la cadena de valor.

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 anexo 1, se muestra la trayectoria de dicho ratio, desde 1971 hasta 2015. Ello supuso pasar del acceso universal a educarse, hacia una educación de primer nivel. Es importante destacar que, 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 USD 500; en 2010, la renta fue de USD 56,532; para 2050, se prevé una renta de USD 137,710 (ajustado poder adquisitivo de 2010), ello se presenta en la tabla 3.

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 sector secundario, que conllevó al desarrollo del sector industrial. En concreto, se impulsó la política de industrialización orientada a la exportación (OIE). Lo anterior, 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, servicios financieros, ingeniería aeroespacial, servicios de consultoría, electrónicos, entre otros Franco (2013).

**Tabla n.º 3**

*Renta per cápita de Singapur, años 2010 y 2050*

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

**2010 PPP (Paridad Poder Adquisitivo) US\$**

Fuente: Adaptado de Knight, Frank. *The Wealth Report*, 2012.

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, con regímenes autoritarios, se presenta el caso de Costa Rica, quien implementa su cambio de enfoque, en el marco de la democracia.

En el caso 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. Por ende, 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, 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 a 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. En concreto, 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 este marco, 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 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. En este contexto, conviene destacar el rol del Estado y de las políticas públicas en la procura del desarrollo económico y social, lo cual se plasma en la tabla 4.

**Tabla n.º 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. Expansión industrial. Infraestructura. Atracción de Inversión Extranjera Directa.
Estado Empresario (1970-1980)	Actividad económica.	Empresas estatales. Cabe mencionar problemas de desbalances.
Estado Neoliberal (1980-2015)	Regulación	Estabilidad macroeconómica. Apertura indiscriminada. Privatización de empresas públicas.

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

**En suma**, 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. Por ende, más allá de buscar explicaciones simplistas como “milagro económico”, países de planificación exitosa, o seguir un set de políticas económicas *by the book* (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, como lo refleja la evidencia empírica de China, Singapur y Costa Rica.

### **Desarrollo desde adentro en el caso salvadoreño: escenario de complejidad e incertidumbre, período 1989-2019**

Pareciera que 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. A partir de dicha realidad, se

evalúa la gestión que han tenido los gobiernos de turno, desde 1989 hasta junio 2019, para crear condiciones en torno a la mejora del nivel de vida; para luego, promover el bienestar. Los treinta años de análisis se justifican por tres razones fundamentales, a saber:

En primer lugar, El Salvador realizó un cambio de enfoque en 1989 con la llegada al poder del primer gobierno de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), a la luz de las reformas impulsadas por el Consenso de Washington,<sup>5</sup> las cuales se implantaron *by the book*; sin embargo, el set de políticas económicas fue insuficiente para fomentar un crecimiento económico sostenido y estable, que permitiera un mejor nivel de vida para la sociedad, así como procurar el progreso social. 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*).

La segunda razón del período seleccionado obedece a la firma de los Acuerdos de Paz (16 de enero de 1992). Este nuevo escenario se presentó como una ventana de oportunidad 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

---

5 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.

del partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), lo cual abarca dos quinquenios (2009-2019).

**La gestión económica promedio por administración gubernamental, veinte años de ARENA y diez del FMLN,** 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 diecinueve años del presente siglo, el desempeño ha sido de 2.1%, 1.9%, 1.8% y 2.4% en las administraciones Flores, Saca, Funes y Cerén, respectivamente. Desde el paradigma del neoliberalismo, pudiera ser que no exista una explicación plausible a las tasas exhibidas por el modelo económico nacional, ya que se realizó todo lo señalado por dicho enfoque. 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, Singapur y Costa Rica, en donde sus respectivos cambios de enfoque se tradujeron en un crecimiento sostenido y estable.

Desde dicha dinámica económica, política y social, interesa analizar los impactos de la misma en la gestión pública; pero, sobre todo, en la

forma cómo se ha gestionado, se gestiona y se puede mejorar la gestión el desarrollo. Para ello, la categoría de análisis a utilizar es el concepto de desarrollo del sistema de Naciones Unidas debido a:

1. Carácter integrador del concepto de desarrollo.
2. Condición dinámica, evolutiva sobre desarrollo.
3. Relevancia del Estado para formular políticas sociales, económicas y ambientales para el desarrollo, así como un clima propicio para la participación de la sociedad civil, sector privado y grupos principales que refuercen y complementen los objetivos nacionales.

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 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, octubre 1997).

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.

Dichas prioridades forman parte de 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. Aquí, *se privilegia el análisis de los resultados generales* en torno a dichas prioridades de desarrollo. El anexo 2 presenta una matriz de los tres ODM y ODS. El análisis de los mismos revela los siguientes resultados:

- **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.

A partir de dicho análisis general de resultados, la duda metódica se enfoca hacia un análisis particular o profundo de dichos resultados, ello surge como producto de un doble hecho:

- En primer lugar, realmente 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.
- En segundo lugar, en el análisis de indicadores vinculados con la procura del bienestar, el desempeño de El Salvador parece no tan halagüeño.

Con relación a la primera observación, 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 de 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.

En ese escenario, se abre otro espacio para un repensamiento de la gestión pública salvadoreña.

En lo referente a la segunda observación, cuando el análisis se realiza, por medio de indicadores que tratan de capturar el esfuerzo de las naciones en la procura del bienestar, el desempeño de El Salvador parece no tan halagüeño, tal como lo muestra el Índice de Progreso Social;<sup>6</sup> o más recientemente, el Índice de Capital Humano (ICH),<sup>7</sup> ver anexo 3 y 4, respectivamente.

En suma, el análisis y la reflexión realizados en torno a la evidencia empírica internacional y local arrojan una lectura dicotómica sobre la gestión del desarrollo, a saber: en los casos de Singapur, China y Costa Rica, un punto de llegada, con un constante repensamiento de políticas públicas innovadoras, de corto plazo (reducción de la pobreza) y largo plazo (educación y salud), de manera coherente y sistemática, para mejorar su nivel de vida y promover el bienestar. En El Salvador es un punto de partida donde el desarrollo se ha vuelto en un objetivo colectivo esquivo, lo que no significa imposible de lograr.

El análisis descriptivo sobre la gestión del desarrollo de los distintos gobiernos de turno, en un período de treinta años, centrada en el logro de metas del desarrollo, devela ineficiencias, retos y desafíos que parecieran difíciles de superar, en un escenario caracterizado

por la complejidad e incertidumbre, del entorno económico, político y social. Ello se convierte en punto nodal para una propuesta disruptiva, de la gestión pública para coadyuvar a la gestión del desarrollo en El Salvador; ello es el centro del siguiente apartado.

### **3. Repensamiento de la Gestión Pública, desde el Gobierno Inteligente**

Se presenta un pensamiento disruptivo para la gestión pública, desde el Gobierno Inteligente. Por ende, el análisis, fundamentación y reflexión en torno a las temáticas de Estado Inteligente, Administración Pública Inteligente, así como la reinención del gobierno, constituyen una condición de base, como parte de una gestión pública revitalizada, y son aspectos demandantes para la construcción de Gobierno Inteligente.

#### **Estados Inteligentes y Administración Pública Inteligente**

Bozeman (1993), Mayorga (2007), Subirats (1992), Prats Catalá (1996) y Lahera (2004) destacan un punto de inflexión o cambio de enfoque respecto a un papel demasiado central del Estado u omnipresente “en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas de la sociedad o en un sector de ella”, hacia una nueva configuración del Estado 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. Dicho proceso tiene un matiz distinto en el caso

---

6 Para un mayor detalle sobre el IPS ver [www.socialprogress.org](http://www.socialprogress.org)

7 Para una mirada específica ver [www.bancomundial.org/es/publication/human-capital](http://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital)

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

A pesar de dicha evidencia, 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, el pensamiento gira en torno a la construcción de entidades públicas inteligentes.

*Los Estados Inteligentes* responden al hecho de 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, 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 cuatro áreas, a saber: financiera, salud, intervención regulatoria y formación de la mano de obra. Su investigación devela lo siguiente: “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*).

Ello da paso a un repensamiento denominado Estado Inteligente “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 tanto, de un perfil de Estado omnipresente, se pasa a un Estado Inteligente, caracterizado por “una intervención más afinada, mucho más inteligente, mucho más estratégica” Morín (2002).

**La Administración Pública** Inteligente surge en consonancia con este nuevo rol del Estado. 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). En este marco surge 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). En esta misma línea, 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, exministro para las Administraciones Públicas del Gobierno de España. (ICAP, 2015, pág. 206). En este sentido, Varela (2015) enfatiza “de la capacidad de la Administración Pública para adoptar un planteamiento inteligente en esta nueva etapa, dependerá la revalidación de su legitimidad en nuestras sociedades”.

El análisis sucinto sobre Estado Inteligente y Administración Pública Inteligente constituye un punto de partida para la reinención del gobierno; entendido como la construcción de

buen gobierno, en donde “el buen manejo del gobierno equivale a que las políticas públicas tengan una trayectoria óptima en cada una de sus fases. Ese es también el contenido de la reforma del Estado; un buen gobierno reforma su estructura y su gestión de modo que las políticas públicas se cumplan a cabalidad” (Lahera, 2004, pág. 87). Desde dicha reflexión, se abre un repensamiento para el Gobierno, acá se propone un Gobierno Inteligente.

### **Gobierno Inteligente: una mirada preliminar**

Se presenta una mirada preliminar en torno al constructo Gobierno Inteligente, a través de los siguientes momentos: en primer lugar, conceptualización de gobierno y entidades inteligentes; en segundo lugar, pilares de las entidades públicas inteligentes; en tercer lugar, las características del Gobierno Inteligente.

Las lecturas teórica y empírica realizadas sobre Estado y Administración Pública develan profundas transformaciones que trascienden las dimensiones operativas de las mismas, para centrarse en el núcleo de las relaciones entre las entidades públicas y las nuevas demandas de la sociedad. Esto se ha traducido en una amplia literatura donde los tópicos dominantes hablan de una “crisis de la administración pública”, de la necesidad de un Estado “compacto”, de ciudadanos cada vez menos satisfechos con el accionar del gobierno; todo ello, en la práctica, se ha traducido y devela una intervención menos vigorosa por parte del Estado.

Frente a ello, también hay una línea de análisis sobre un marco institucional proclive a la recuperación de capacidades estatales, la

importancia de la adaptación a un entorno de mutación acelerada, por parte de las organizaciones públicas, gobiernos más eficientes y eficaces para atender las demandas de los ciudadanos, con énfasis en los resultados y la calidad de los servicios brindados a los mismos. Por ende, “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, pues, en la mejora de esa capacidad, que, en última instancia, garantizará, dará legitimidad a la acción del gobierno” (Subirats, 1992, *pág. 10*).

En esta misma línea, Bozeman, enfatiza:

En un primer momento, la noción de gobierno es el sistema de dirección que conduce con base en la institucionalidad a la sociedad. En un segundo momento, la gestión pública alude a un buen gobierno, el cual pretende lograr el interés público en la búsqueda de una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de los individuos, grupos y regiones. En un tercer momento, la gestión pública es punto nodal de la capacidad de gobierno. Permite cubrir necesidades económicas, políticas y sociales, así como atender los procesos de cambio y la democratización del poder. Por último, la gestión pública tiene relevancia una vez que la reforma del Estado como tendencia mundial da lugar a una nueva configuración del Estado (ICAP, 2015, *pág. 163*).

Dicha interpretación sobre Estado, Administración Pública, Gobierno y Gestión Pública devela una constante reinención de las mismas; acá se privilegia la lectura desde Entidades Inteligentes.

Desde una mirada amplia, las organizaciones inteligentes y de aprendizaje tienen la habilidad de aprender, transferir y crear conocimiento; se transforman en organizaciones inteligentes que aprenden permanentemente, mediante lo cual se adaptan de manera constante y fluida a los cambiantes entornos, Demichelli (2008); Ramírez (2013). Ello se posibilita por la gestión del cambio, del conocimiento e innovación. Estos tres pilares, desde las entidades públicas implican lo siguiente:

- **La gestión del cambio.** Desde el enfoque clásico, “el motor del cambio en una administración es el proyecto político que la impulsa y orienta hacia los grandes objetivos y actuaciones de cada periodo. Pero este enfoque, aun siendo válido, no termina de explicar completa ni correctamente el comportamiento de los sistemas complejos, donde lo interesante parece más bien fruto de la interacción cotidiana entre los componentes o actores del sistema (sistemas autoorganizados)” (ICAP, 2015, *pág. 218*). Por ende, si la razón de ser de la administración pública es “el servicio a la sociedad dentro del marco jurídico”, dicha máxima devela una complejidad incremental debido a la presión ejercida por la ciudadanía; pero, también, a la heterogeneidad de las organizaciones públicas para dar respuesta a las demandas de la sociedad. Sin embargo, también ahí se encuentra la razón para una constante búsqueda de gestión pública revitalizada. Por tanto, parte de la gestión del

cambio de las entidades públicas debe centrarse en la mejora de su acción y resolución, para la construcción de organizaciones inteligentes, las cuales pueden convertirse en referentes de una gestión pública en sintonía con el ciudadano del siglo XXI.

- **Gestión del conocimiento.** A partir de lo anterior, 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 de la información. En el segundo caso, la gestión del conocimiento debe ser una oportunidad, entendida como una nueva forma de aproximación y relación del accionar público hacia los ciudadanos. En sintonía con lo expuesto, tal como lo destaca el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en la Carta Iberoamericana de la Calidad (2008), “el aprendizaje es determinante para la mejora de la calidad y la sostenibilidad en el cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública”. Por ende, las nuevas y crecientes demandas de la sociedad, en el contexto actual, permeado por la información y el conocimiento, demanda un nuevo perfil desde las organizaciones públicas, donde la gestión del conocimiento es un reto y oportunidad ineludible para la función pública.
- **Innovación.** La innovación debe tener un impacto, nuevas técnicas, nuevas formas de organización, para plantear cambios institucionales (forma de hacer las cosas). Por ende, la innovación “contribuye a la mejora de la calidad, la sostenibilidad en el cumplimiento

de los objetivos de la Administración Pública; facilita el desarrollo de nuevos servicios, nuevos procesos para la gestión, así como su racionalización, simplificación y normalización” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2015, pág. 89). 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). Por lo anterior, para la administración pública, principal instrumento del gobierno, la innovación más que un instrumento para salir de la crisis se presenta como un medio para lograr el objetivo de “satisfacer las necesidades y demandas ciudadanas con el nivel de calidad que la sociedad exige”.

La gestión del cambio, la gestión del conocimiento y la innovación acá se presentan inicialmente, como aspectos demandantes de las organizaciones públicas; posteriormente, de superación de las mismas, dentro del ámbito de lo posible, para transitar hacia entidades públicas inteligentes, cuyo denominador común es “el servicio a la sociedad dentro del marco jurídico”, lo cual constituye el núcleo para llegar al constructo Gobierno Inteligente. Llegados a este punto del análisis es importante destacar, dimensionar y enfatizar que:

La gestión del desarrollo es un tema de gestión pública, en el sentido que el problema de gestionar el desarrollo es

responsabilidad última del Estado, y, por tanto, es en último término el resultado de políticas públicas. Es en esta línea, que, mediante la organización y mecanismo de un gobierno inteligente, la gestión pública pudiera ser más eficiente, para coadyuvar a la gestión del desarrollo. Por tanto, *se presentan las características que debe tener un Gobierno Inteligente*, a saber: “1) Estar orientado al Ciudadano; 2) Tener capacidad operativa para generar resultados; 3) Generar capacidad económica para ejecutar tanto el plan de gobierno como riqueza en el territorio, con sostenibilidad; 4) Construir un sistema único y fiable de indicadores de gobierno y locales (territoriales) con información integrada para la toma de decisiones; 5) Adaptar su alcance normativo orientado a las competencias asumidas; 6) Tener recursos humanos profesionalizados, en una organización

coordinada y orientada a las competencias y a los resultados a alcanzar; 7) Realizar una comunicación con altos impactos; 8) Tomar decisiones de la información que produce, con capacidad de aprender de sí mismo e innovar” (Alessandroni, *pág. 4*). Todo ello, da paso a la caracterización de Gobierno Inteligente, figura 3.

### Reflexión omnicomprensiva: Gestión Pública, Gobierno Inteligente y Gestión del Desarrollo

En el nuevo siglo, el Estado continúa siendo un instrumento relevante para el desarrollo económico, político y social de cualquier país; a pesar, de un contexto global de reformas bajo el consenso de Washington, con la implementación particular en la región latinoamericana. Frente a esto último, en la actualidad, tal como lo destaca el CLAD:

Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad

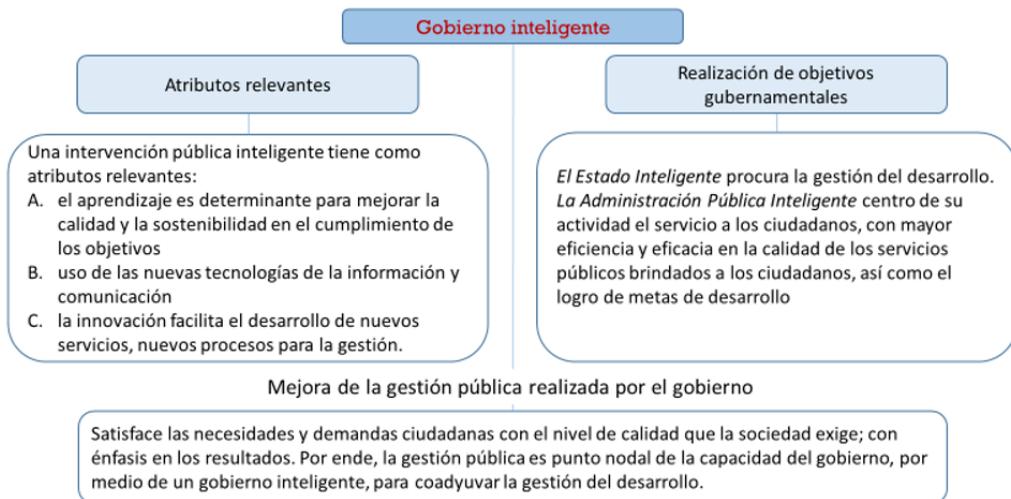


Figura 3. Gobierno Inteligente: una caracterización. Fuente: elaboración propia.

postindustrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca de este modo, una tercera vía, entre el *laissez faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal ((CLAD), 2011, pág. 157).

De fondo, repensar una nueva articulación del Estado, del mercado y del público no estatal, léase los ciudadanos, está el hecho de enfrentar y dar respuesta a los complejos problemas de la sociedad, como lo destacan Castells (1998), Osborne y Gaebler (1992) y el CLAD (1998). Siguiendo dicha secuencia de pensadores, se habla de un Estado red “capaz de aglutinar las varias lógicas y sujetos sociales”; se destaca la reinención de la noción de gobierno “una nueva relación entre Estado y sociedad”; y, finalmente, el CLAD menciona “el espacio público no estatal; donde lo público sobrepasa el concepto estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado”. Ahora bien, pasando de aportes amplios, conviene tener presente, realidades particulares de cada sociedad, en donde “la participación del Estado y del gobierno en el desarrollo asume características diferentes en los diversos países. No cabe duda de que las necesidades y posibilidades de participación pública en el proceso de desarrollo tiene especificidades nacionales, así como también las tienen los diversos ámbitos de trabajo del Estado y del gobierno” (Lahera, 2004, pág. 66). En este sentido, de planteamientos globales, la reflexión gira al contexto nacional, a saber:

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 sistemáticas y coherentes; la lectura propia del conglomerado social respecto a la economía política de la política económica.

Por ende, daría la impresión de que la gestión del desarrollo presenta ineficiencias que limitan el logro de metas del desarrollo. Justamente, se busca identificar por qué sucede ello, a través del estudio y análisis de la gestión pública, la construcción teórica y herramientas del gobierno inteligente, mediante un Estado promotor del desarrollo, como se muestra en la figura 4.

El análisis descriptivo de la gestión pública implementada por distintos gobiernos de turno, en un período de treinta años, devela retos y desafíos, en torno a metas del desarrollo, universalmente aceptadas, en un entorno caracterizado por la complejidad e incertidumbre. Saber gestionar dicha realidad requiere pasar de un Estado corrector de fallas de mercado, hacia un Estado promotor del desarrollo, léase un Estado Inteligente; junto a ello, transitar de una gestión pública tradicional hacia una gestión pública, que enfatiza los resultados y la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos. En coherencia con lo anterior, se vuelve imperativo un repensamiento respecto a la conceptualización y acción de gobierno, acá desde el Gobierno Inteligente. Un constructo disruptivo, acéntrico y caórdico, para



*Figura 4.* Variables de estudio: Gestión Pública, Gobierno Inteligente y Gestión del Desarrollo.  
Fuente: elaboración propia.

coadyuvar a la gestión del desarrollo, al tiempo que se gestionan los retos y desafíos presentes y futuros de la sociedad salvadoreña.

## Referencias

Acevedo, C. (2003). *La experiencia de crecimiento económico en El Salvador durante el siglo XX*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. El Salvador: Banco Interamericano de Desarrollo.

Alessandroni, P. (s.f.). Gobierno Inteligente. No habrá ciudades inteligentes sin gobiernos inteligentes. *IC Latinoamérica*. Disponible en: [http://www.ic-latinoamerica.com/descargas/pdf/articulos\\_interes/2016-02-gobierno-inteligente.pdf](http://www.ic-latinoamerica.com/descargas/pdf/articulos_interes/2016-02-gobierno-inteligente.pdf)

Cecchini, S. (2005). *Indicadores sociales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2008). *Cartas Iberoamericanas de Calidad en la Gestión Pública. X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Celebrada en San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2011). Una nueva gestión pública para América Latina. En G. Cejudo, *Nueva Gestión Pública* (pág. 254). México: Siglo veintiuno.

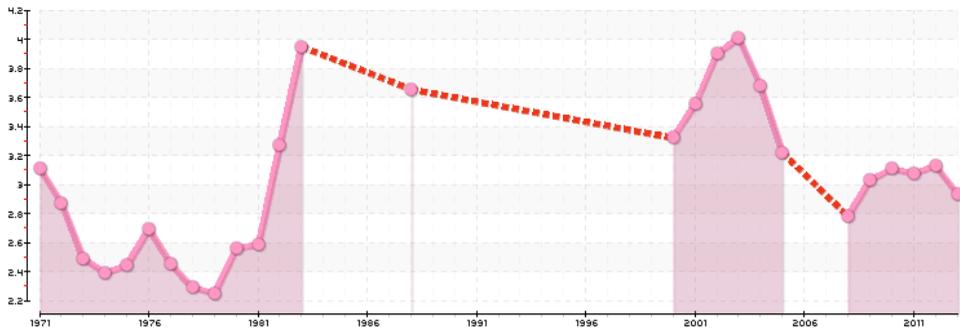
Fernando, M., & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Paper no publicado. Ginebra. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilidad.pdf>

- 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*. San Salvador: Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible.
- Gómez Gómez, L., Jiménez Posada, M. (2014). Singapur: de un país inviable a un modelo mundial. *Revista mundo Asia Pacífico*. Vol. 3. Núm. 4. Disponible: <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/map/article/view/2486/2493>
- Hongbin Li, P. L. (2017). Capital humano y crecimiento futuro de China. *Revista de Perspectiva Económica*.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). (2015). Gobernanza y gestión pública en Centroamérica: algunos aspectos cualitativos y cuantitativos. *Revista Centroamericana de Administración Pública*. Número 68, p. 155. Disponible en: <https://publicaciones.icap.ac.cr/images/PDF-REVISTA/revista-68-69.pdf>
- Fondo Monetario Internacional. (2016). Información estadística. Obtenido de [www.imf.org](http://www.imf.org)
- Jiménez, R. (Febrero de 2017). Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales. *Presentación suministrada para el curso Innovación y Gestión Estratégica*. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). San Salvador, El Salvador.
- 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.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: Autor.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: El Ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: Autor.
- Hausman, R. y Rodrik, D. (2005). Discovering El Salvador's Production Potential. *Economía, fall 2005*, pp. 44-101.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Fondo Editorial MAP/INAP.

## ANEXOS

### Anexo 1. Singapur. Gasto público en educación (% del PIB)

Singapur - Gasto público en educación (% del PIB)



Fuente : Banco Mundial  
Años : 2015  
Creación : Actualitix.com - Todos los derechos reservados



Actualitix.com

Nota Fuente: Adaptado de Banco Mundial y UNESCO.

## Anexo 2. Análisis temático ODM y ODS seleccionados

<b>Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)</b>	
<b>Objetivo</b>	<b>Meta</b>
N.° 1: 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”
	<b>Indicador de País</b>
	Disminución de la pobreza extrema en 49%, período 2000-2015 (PNUD, 2016)
N.° 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”
	<b>Indicador de País</b>
	Aumento de un 17% en la tasa neta de educación primaria, 2000-2014 (PNUD, 2016)
N.° 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”
	<b>Indicador de País</b>
	Descenso de la mortalidad infantil en un 58%, desde 2000-2014 (PNUD, 2016)
<b>Objetivo</b>	<b>Meta</b>
<b>Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS)</b>	
<b>ODS N.° 1: Fin de la pobreza.</b> “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”
	<b>Avance de Nación</b>
	<b>Indicador de País</b> Pobreza extrema 16.1%, en 2001, pasó al 7.9%, 2016
<b>Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS)</b>	
<b>Objetivo</b>	<b>Meta</b>
<b>ODS N.° 3: Salud y bienestar.</b> “Es fundamental garantizar una vida saludable y el bienestar universal”	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”
	<b>Avance de Nación</b>
	<b>Indicador de País</b> Reducción del 4% mortalidad infantil (2016): 10.2 por mil nacidos vivos (2015) a 9.8 por mil nacidos vivos (2016)
<b>Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS)</b>	
<b>Objetivo</b>	<b>Meta</b>
<b>ODS N.° 4: Educación de calidad.</b> “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”
	<b>Avance de nación</b>
	<b>Indicador de País</b> 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 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En línea. Revisión Nacional Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en El Salvador

### Anexo 3. Ranking Índice de Progreso Social (IPS), años 2014-2019

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

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

### Anexo 4. Ranking Índice de Capital Humano (ICH)<sup>a</sup>, 2018

Ranking	Economía	Score
97	El Salvador	0.50
57	Costa Rica	0.62
46	China	0.67
1	Singapur	0.88

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