



Lógicas de innovación en la gestión del desarrollo en El Salvador. Un desafío nacional, post COVID-19

Lógicas de innovación en la gestión del desarrollo en El Salvador. Un desafío nacional, post COVID-19

Investigador: Erick Menjivar¹

OrcID: 0000-0001-5243-5354

Resumen

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; ello, es óbice para el desarrollo económico y social nacional. Post COVID-19, El Salvador enfrenta el desafío nacional de incorporar las lógicas de innovación en la gestión del desarrollo, desde un enfoque sistémico, en la procura de una mejora en el bienestar social.

Palabras clave

GESTIÓN PÚBLICA, INNOVACIÓN, PROSPECTIVA, DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, BIENESTAR

Abstract

In a period of thirty years, 1989-2019, the economic management carried out by different governments has not

been able to translate into a better standard of living for salvadorean society. Furthermore, the public management of development shows a heterogeneous performance; this is an obstacle to the national economic and social development. Post COVID-19, El Salvador faces the national challenge of incorporating the logic of innovation in development management, from a systemic approach, in the pursuit of an improvement in social welfare.

Keywords

PUBLIC MANAGEMENT, INNOVATION, PROSPECTIVE, ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT, SOCIAL WELFARE

Recibido: 17 de setiembre de 2021

Aceptado: 10 de noviembre de 2021

DOI: 10.35485/rcap81_1

¹- Investigador y docente salvadoreño. Doctor con Honores en Gestión Pública y Ciencias Empresariales. Consultor Económico en Cooperación Internacional y Sector Empresarial, ha fungido como consultor en el marco del Plan Puebla Panamá, así como para diversos proyectos de la Unión Europea en El Salvador. Es docente de Economía Nacional e Internacional e diversos programas de posgrado de la Universidad Francisco Gavidia. Email: emenjivar@ufg.edu.sv

Menjivar, E. (2021). Lógicas de innovación en la gestión del desarrollo en El Salvador. Un desafío nacional, post COVID-19. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (81), 14-32. 10.35485/rcap81_1

Preámbulo

Con un número de habitantes en torno a 6.1 millones de personas, y una superficie de 21,041 km², 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, tales como el turismo, la agroindustria, la maquila, las exportaciones de productos tradicionales, de manera particular café y azúcar; 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, ha constreñido el bienestar.

Por lo anterior, 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. Por ende, daría la impresión de que la gestión del desarrollo presenta ineficiencias que limitan el logro de metas del desarrollo.

En un primer acercamiento a la gestión pública del desarrollo en El Salvador, se utiliza la conceptualización del desarrollo de las Naciones Unidas, así como la operatividad de esta, en términos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sin embargo, el marco de la pandemia generada por la COVID-19² se interpreta como un llamado al replanteamiento y al logro de la Agenda 2030³; y, también, a nuevas perspectivas sobre la comprensión teórica y operativa de la gestión del desarrollo. Esto último, en el caso de El Salvador, acá se entiende como un desafío nacional, post COVID-19.

Para llevar adelante dicho

2 - 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”.

3 - Un seguimiento sistematizado de la Agenda 2030 ha sido realizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

cometido, el artículo contempla los siguientes momentos: primero, un análisis diacrónico sobre la gestión del desarrollo salvadoreña, desde los ODS; en un segundo momento, se propone la perspectiva de lógicas de innovación en la gestión del desarrollo desde una mirada sistémica; tercero, un diagnóstico sobre la gestión del desarrollo, post COVID-19; con todo lo anterior, las reflexiones finales.

1. Análisis de la gestión del desarrollo ex ante COVID-19

El análisis diacrónico de la gestión del desarrollo abarca el período de 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.

Conviene 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 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 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.

La exploración y comprensión sobre cómo ha sido la gestión del desarrollo en un período de treinta años, en el caso salvadoreño, se realiza por medio del 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

A partir de lo anterior, 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 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.

En este sentido, 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 esquema 1) y 117 metas (88 metas de los objetivos priorizados, así como 29 metas del resto de ODS).

Esquema 1 ODS priorizados por El Salvador



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

Tal como se plasma en el esquema 1, 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.

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: i) Educación de calidad;

ii) Salud y bienestar; iii) 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 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.

A partir de dichas razones, la tabla 1 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”.

Tabla 1 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 los ODM y ODS. Revisión Nacional Voluntaria de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de El Salvador

A partir de la tabla 1, 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:

- 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.

Respecto 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.

En suma, la evaluación realizada respecto a los gobiernos de turno, desde 1989 hasta junio 2019, devela ineficiencias, retos y desafíos que limitan el logro de metas de desarrollo, como parte del desarrollo económico y social.

2. Propiciando el fundamento teórico

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 VUCA⁴; 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.

2.1. 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 incertidumbre, lo cual demanda a los gobiernos de turno una alta capacidad para reducir la brecha de la complejidad⁶, 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 ruptura⁷; 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 resolvieron en su momento⁸, 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.

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

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

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

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

8 - Peter Sloterdijk sostiene que el ejercicio del gobierno se ha convertido en un "servicio de averías".

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.

2.2. 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 deleva:

- El pensamiento sistémico es un catalizador de la visión estratégica y de la capacidad prospectiva⁹. 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 problemas¹⁰. 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.

- 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

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

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

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 plazo¹¹.

Perspectiva de innovación en la gestión del desarrollo

Más allá de los distintos enfoques o posturas en la comprensión de la gestión pública¹² y de la caracterización de las administraciones públicas¹³, 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 país¹⁴.

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 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,

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

12 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.

13 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.

14 Hu, Xianzhi. (2020); Perspectivas de la innovación de políticas públicas en China.

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 tendencias¹⁵, se destaca como evidencia empírica relacional¹⁶ 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.

A partir del fundamento teórico esbozado, la indagación gira en torno a la gestión del desarrollo post COVID-19, lo cual se aborda seguidamente.

3. 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:

15 - 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).

16- 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.

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 internet¹⁷. 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 ingreso¹⁸. Ello se convierte en una camisa de fuerza para el desarrollo de tendencias como 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 devela y exacerba grandes brechas estructurales. Acá 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

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

18- Ibid. Página 24.

(-3%, para el 2020) superó el crecimiento registrado en 2019 (en torno al 2.5%)¹⁹.

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 pobreza²⁰ 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 salvadoreño²¹, 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 pandemia²².

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 devela 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

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

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

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

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

cual genera un efecto rebote de crecimiento, El Salvador requiere de un crecimiento económico inclusivo sostenido en el largo plazo.

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. Reflexiones

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

Referencias Bibliográficas

- 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.
- Cecchini, S. (2005). *Indicadores sociales en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- Centro de Desarrollo de la OCDE. (2020). *Perspectivas económicas de América Latina. Transformación digital para una mejor reconstrucción*.
- Comisión Económica para América Latina. (2020). *Universalizar el acceso a tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19*. Santiago de Chile.
- 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*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: El Ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*.

Anexo 1. Escaneo de grandes tendencias

Las siguientes son las referencias utilizadas para generar el escaneo de tendencias que se utiliza como referencia en este artículo.

Emiratos Árabes, Dubái: <https://www.smartdubai.ae/>

<https://www.visitdubai.com/es/business-in-dubai/why-dubai/city-of-innovation>

Japón: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/economia+internacional/ari10-2019-ortega-sociedad-5-0-concepto-japones-sociedad-superinteligente

India: <https://www.digitalindia.gov.in/>

Australia: <https://u-gob.com/australia-un-ejemplo-de-transformacion-digital/>
<https://www.dta.gov.au/digital-transformation-strategy/digital-transformation-strategy-2018-2025>

Singapur: <https://www.smartnation.gov.sg/>

Corea del Sur, en adelante Corea:
<https://smartcity.go.kr/en/>

Dinamarca: <https://nordicsmartgovernment.org/>

Finlandia:
<https://www.esmartcity.es/2019/03/07/ecosistema-de-innovacion-formado-districtos-inteligentes-desarrollar-smart-tampere>

<https://www.helsinki.businesshub.fi/smart-city/>