**Reporte Especial sobre Desarrollo Humano**

**DOSCIENTOS AÑOS DE INDEPENDENCIA: REFLEXIONES DESDE EL PARADIGMA DE DESARROLLO HUMANO**

Borrador al: 29 de marzo de 2021

El Salvador se encuentra a las puertas del bicentenario de la independencia, lo cual representa una oportunidad para realizar una reflexión sobre la situación del país desde el paradigma de desarrollo humano con una perspectiva sociohistórica, y una visión de mediano y largo plazo. El presente Reporte Especial sobre Desarrollo Humano reconoce como punto de partida que el país atraviesa un período marcado por tres grandes desafíos.

El primer desafío son los efectos que la pandemia de la COVID-19 tiene sobre el desarrollo humano como medida de bienestar. La pandemia alcanzó al país con condiciones preexistentes de vulnerabilidad, generando una crisis sanitaria, y reforzando y profundizando factores estructurales causantes de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Como consecuencia existe el riesgo de retroceder en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), pues la pandemia ha afectado directamente sus tres componentes: escolaridad, expectativa de años de vida y el nivel de vida o ingreso de las familias (PNUD, 2020).

El segundo desafío es la recesión económica y el estrecho margen fiscal para una recuperación inclusiva. A esta altura es claro que los esfuerzos por aplanar la transmisión de la pandemia redujeron la actividad económica, y que la recesión económica es consecuencia de la necesidad de mantener aisladas a las personas (Baldwin y di Maduro, 2020:8). El Salvador no ha sido la excepción en esa dinámica, solo en el segundo y tercer trimestre de 2020, el Banco Central de Reserva (BCR) registró caídas en el Producto Interno Bruto (PIB) Trimestral de -19.8% y -10.24% respectivamente. Para el cierre del 2020, la entidad reportó un retroceso de cinco años en el nivel de producción nacional y una caída de -7.9% respecto al PIB de 2019.

La recesión económica alcanzó al país con condiciones preexistentes de vulnerabilidad fiscal, marcadas por un nivel de endeudamiento cercano al 70 % del PIB. Previo a la pandemia, el Fondo Monetario Internacional (FMI) sugería un ajuste fiscal de al menos 2 % del PIB con el objetivo de lograr un equilibrio fiscal primario del 3.5 % del PIB para finales de 2024, y colocar la deuda pública en una trayectoria decreciente cercana al 60 % del PIB en 2030 (FMI, 2019). Sin embargo, la pandemia aumentó las necesidades financieras y la recesión generó la caída de los ingresos fiscales.

A nivel global se reconoce que las economías emergentes y en desarrollo enfrentan dificultades para obtener mayor espacio fiscal para combatir el virus, proteger a las poblaciones vulnerables y montar una recuperación inclusiva (Volz et al., 2021). Dichas condiciones hacen necesario reflexionar de manera profunda las alternativas (o *tradeoffs*) que el país debe enfrentar para invertir en alcanzar mayores niveles de desarrollo humano, garantizando que las poblaciones más vulnerables no se queden atrás.

El tercer desafío es la amenaza del cambio climático frente a un modelo productivo de desarrollo con desbalances entre personas y planeta. El cambio climático al igual que la pandemia del COVID-19 ha demostrado ser un reto de escala global cada vez más apremiante y sensible, y cada vez más el planeta se acerca a un punto de no retorno para la adopción de medidas de mitigación y adaptación.

El Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) 2020 “La próxima frontera: el Desarrollo humano y el Antropoceno” puso la atención en que los desequilibrios planetarios (el peligroso cambio climático que amenaza a las personas y todas las formas de vida) y los desequilibrios sociales se exacerban mutuamente; y que las desigualdades sociales podrían seguir aumentando por las presiones planetarias; y que los riesgos y shocks del cambio climático podrían empeorarlas (Figura 1). El Informe también ha señalado que el planeta entró a una nueva era geológica, denominada era del Antropoceno, en la cual los humanos son la fuerza dominante que da forma al futuro del planeta (PNUD, 2020).

**Figura 1: Reforzamiento entre desequilibrios planetarios y sociales**



Fuente: PNUD, 2020

Los efectos del cambio climático alteran la economía y también la vida de las personas. Los fenómenos meteorológicos cada vez más extremos generan y generarán costos financieros directos y costos de oportunidad para avanzar en los niveles de desarrollo humano. Además, sin los estímulos adecuados podría haber tensiones crecientes entre la recuperación económica y la naturaleza (Cárdenas y Guzmán, 2020). En ese sentido, la coyuntura que el país atraviesa es una oportunidad para promover una reflexión sobre el desarrollo humano sostenible.

El desarrollo humano sostenible implica la ampliación de las opciones de las personas, mediante la expansión de sus oportunidades y capacidades, en formas que sean sostenibles desde el punto de vista económico, social y medio ambiental, y que benefician el presente sin sacrificar el futuro (PNUD, 2020).

En 1990 el primer Informe sobre Desarrollo Humano destacaba que “son las personas, no los árboles, cuyas opciones futuras deben ser protegidas”, esta premisa que es orientadora y fundamental pone como fin último del desarrollo el florecimiento humano y no la acumulación material o de recursos naturales; sin embargo, es necesario reexaminar la posición entre personas y la naturaleza porque dejar la naturaleza en segundo plano limitará el florecimiento humano para todos (PNUD, 20200: 22).

Cómo alcanzar niveles más altos de desarrollo humano que permitan expandir la libertad de las personas y a la vez reducir las presiones sobre el planeta, es el interés fundamental de este Reporte de desarrollo. Es por ello que se buscará evidenciar el rol de los recursos naturales en los modelos económicos y sociales del país, y proponer ideas que permitan instaurar un nuevo modelo que articule el desarrollo humano, el progreso económico y el medio ambiente.

El Salvador es testigo de los diferentes efectos, rostros, contradicciones y problemas que pueden generarse como entre los desbalances planetarios y sociales, la paradoja de la escasez del agua en la abundancia de lluvia es una forma de ver esas contradicciones. Estos problemas indican lo complejo y heterogénea que puede ser la realidad que vive el país en un territorio tan pequeño. Desde una perspectiva del Antropoceno y de la relación entre desbalances sociales y planetario, el Reporte “Doscientos años de independencia: reflexiones desde el paradigma de desarrollo humano” se estructurará en cuatro grandes aparatados:

1. Caracterización y fragilidades del modelo de desarrollo.
2. Bases para un nuevo modelo de desarrollo.
3. Promoviendo respuestas basadas en la naturaleza.
4. Gobernanza para un nuevo balance entre personas y planeta.

|  |
| --- |
| **Recuadro 1. Estructura** **Introducción** **Capítulo 1: Caracterización y fragilidades del modelo de desarrollo.** * Balance del desarrollo a doscientos años de independencia.
* Evidencias del agotamiento del modelo de desarrollo.
* Impactos económicos de los fenómenos naturales y el cambio climático.

 **Capítulo 2: Bases para un nuevo modelo de desarrollo** * Antropoceno y desarrollo humano: un nuevo balance entre naturaleza y personas.
* Nuevas métricas para el desarrollo humano: medio ambiente y desigualdad.
* Planificación y escenarios climáticos.

**Capítulo 3: Promoviendo respuestas basadas en la naturaleza** * Empoderamiento, equidad e innovación.
* Incentivos para un nuevo modelo de desarrollo.
* El agua como eje de desarrollo (GIRH).

**Capítulo 4: Gobernanza para un nuevo balance entre personas y planeta.*** Gobernanza del cambio climático en el Antropoceno.
* Avanzando hacia una gobernanza policéntrica y multinivel.

**Capítulo 5: Reflexiones para la política pública** |

**Descripción de capítulos propuestos**

**Introducción**

Esta será una breve introducción a todo el Reporte. En ella se establecerá una orientación al marco conceptual completo y se enfatizará en el enfoque entre personas y naturaleza que orientará el análisis.

**Capítulo 1: Caracterización y fragilidades del modelo de desarrollo.**

En este capítulo realizará un breve balance del desarrollo humano a doscientos años de independencia, revisando de manera retrospectiva el papel que las personas y sus capacidades han tenido en los distintos períodos históricos.

Para alejarse de análisis coyunturales se buscará crear un marco de reflexión amplio que permita entender las actuales condiciones socioeconómicas y de los principales retos para el futuro, señalando de manera sintetizada las evidencias que dan cuenta del agotamiento del modelo de desarrollo, entre ellas: la exclusión social, la baja productividad de su fuerza de trabajo, el deterioro ambiental debido a las prácticas extractivistas, y expulsión de un porcentaje significativo de su población.

Finalmente, para poner en contexto la perspectiva entre desbalances sociales y planetarios, se desarrollará un tercer apartado sobre el impacto económico de los recurrentes fenómenos naturales (sequías, inundaciones y otros desastres) y del cambio climático. El apartado hará un especial énfasis en los efectos sobre las capacidades fiscales y su efecto en la inversión destinada al desarrollo de las personas, con miras a plantear un escenario para el financiamiento de las posibilidades del país para trascender su nivel actual de desarrollo humano.

**Capítulo 2: Bases para un nuevo modelo de desarrollo**

En este segundo capítulo se buscará establecer algunos principios orientadores para el diseño de un modelo de desarrollo que promueva un mayor balance entre naturaleza y personas.

Una de las piedras angulares de ese nuevo modelo es la inversión en las capacidades de las personas, para aumentar de manera significativa la libertad que las personas tienen para ser y hacer. Sin embargo, esa expansión de libertades debe ser entendida en balance con la naturaleza, para ello se presentarán una visión de cómo el desarrollo humano puede ayudar a navegar en la nueva era geológica del Antropoceno. El Antropoceno es una perspectiva novedosa y complementaria al paradigma del desarrollo humano para examinar la interacción entre personas y naturaleza, pues fomenta el pensamiento sistémico sobre su interdependencia, basado en una diversidad de disciplinas (PNUD, 20200: 36).

Para navegar en este nuevo período geológico e histórico, es necesario adoptar mediciones de bienestar que tengan en cuenta nuevas desigualdades y la depredación de la naturaleza, por esa razón en este Reporte se presentarán nuevas versiones del Índice de Desarrollo Humano que tienen especial interés en ambas áreas.

En las últimas décadas se han producido avances destacables en la reducción de las privaciones extremas, pero continúan observándose brechas que cada vez serán menos inaceptables, como la brecha digital, la cual la pandemia dejo demostrada su relevancia. Mientras mucha de la atención se concentra en cerrar estas brechas de servicios básicos, nuevas brechas se van abriendo y ampliando generado una nueva generación de desigualdades severas en el terreno del desarrollo humano.

Las presiones planetarias son la otra área de interés, pues si bien por su tamaño El Salvador tiene poco peso sobre los efectos globales de las dimensiones que componen el Índice de Desarrollo Humano ajustado presiones planetarias, como las emisiones de dióxido de carbono y la huella material per cápita, para garantizar un futuro más sostenible es de relevancia conocer en detalle estas dimensiones e identificar cómo se puede mejorar en los montos de estas aportaciones al Índice.

Un apartado final en este capítulo estará dedicado a la planificación, pues un nuevo modelo de desarrollo requiere también de una nueva planificación que tome en cuenta el cambio climático y los impactos que pueden tener distintos escenarios con efectos como incrementos en el nivel del mar; aumentos en el número, frecuencia e intensidad de lluvias y huracanes; agravamiento de sequías como las del corredor seco; o incrementos en el nivel de estrés hídricos. Todos estos fenómenos podrían agravarse, ser más recurrentes, y este apartado enfatizará en una planificación que permita mitigar sus efectos e impactos sobre el bienestar de las personas.

**Capítulo 3: Construyendo un modelo de desarrollo basado en la naturaleza**

Las personas y sus capacidades son la base para un nuevo modelo de desarrollo, pero un nuevo modelo requiere de nuevas soluciones basadas en la naturaleza y de un mayor empoderamiento. El desarrollo requiere que las personas participen de manera activa en actividades, eventos y procesos que afectan su vida. En ese sentido el empoderamiento individual y comunitario debe permitir la deliberación democrática como canal para expandir la capacidad humana y las libertades, y ser una brújula para mejorar la equidad, la innovación y la relación con el planeta.

Además del empoderamiento, los incentivos son también otra parte fundamental para modificar el comportamiento de los agentes económicos especialmente cuando se buscan nuevas soluciones como las basadas en la naturaleza. Los incentivos juegan un papel importante en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo pues pueden afectar aquello que los consumidores eligen comprar, lo que las empresas producen y comercializan, dónde los inversionistas ponen su dinero y cómo cooperan entre si el gobierno y sus estructuras (PNUD, 2020). Sin embargo, los incentivos no son suficientes para lograr los cambios esperados, por ello se explorará también recomendaciones en torno a otros mecanismos de cambio como pueden ser las normas y valores sociales y la regulación, en torno a agentes concretos.

Los desequilibrios planetarios ya perjudican a las personas y exacerban desigualdades en el desarrollo de las personas, y un área de particular desigualdad es la relaciona con el agua, pues con frecuencia son las poblaciones más pobres quienes terminan pagando precios más altos por acceso a ella. Una de las respuestas fundamentales que debe dar un nuevo modelo de desarrollo es garantizar la preservación de la vida de las generaciones presentes sin comprometer la calidad de las futuras generaciones futuras, sin agotar los recursos naturales. El agua debe de jugar un papel fundamental en esa reflexión.

Por lo anterior, el último aparatado de este capítulo hará un especial énfasis en la necesidad de trascender hacia una gestión integral del recurso hídrico. El agua es un recurso natural, pero también un recurso productivo y un derecho humano fundamental; además es uno de los recursos que más influencia tiene en la seguridad humana, pero las percepciones sobre seguridad hídrica están influenciadas por la perspectiva de la escasez. La escasez del agua no es solo física, sino también económica e institucional; y fluctúa en el tiempo y en el espacio. Avanzar en la gestión integral del recurso hídrico es una manera de superar estos desbalances sociales y planetarios.

**Capítulo 4: Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales**

En este capítulo se realizará una reflexión sobre la necesidad de trascender hacia una nueva gobernanza que medie el balance entre personas y naturaleza. La gobernanza puede ser vista como el conjunto de procesos de toma de decisiones y de implementación de decisiones, en los cuales actúan mecanismos, procedimientos y reglas establecidas formal o informalmente por las instituciones (Altomonte y Sánchez, 2016). Una adecuada gobernanza debe ser capaz de manejar los múltiples desafíos implícitos en la trayectoria de un desarrollo basado en la naturaleza.

El contexto económico, institucional, social y político de cada país establece las oportunidades y barreras para una gobernanza más equilibrada entre las personas y el planeta, y determina la posibilidad de incluir actores de distinto tipo, nivel y sector. Plantear una hoja de ruta para la gestión del cambio climático y el desarrollo será uno de los propósitos principales de este capítulo.

**Capítulo 5: Reflexiones para la política pública**

Para concluir, este capítulo identificará ciertas lecciones para abordar el balance entre personas y planeta en El Salvador y posibles opciones de respuesta desde la política pública. Se espera que estas reflexiones permitan mejorar el bienestar de las personas por medio de políticas, proyectos y programas que integren la visión desarrollada en este documento.

**Referencias**

Altomonte, H.; Sánchez, R,. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Cepal.

Baldwin, R., & di Mauro, B. (2020). *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes.*

Cárdenas M. y Guzmán, J.J. (2020). *Planeando una recuperación sostenible para la pospandemia en América Latina y el Caribe.* Serie de Documentos de política pública. PNUD LAC C19 PDS No. 21.

PNUD (2020). *COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery*.

PNUD. (2020). *Human Development Report 2020. The next frontier: Human development and the Anthropocene.*

Volz, U., Akthar, S., Gallagher, K., Griffith-Jones, S., Haas, J., & Kraemer, M. (2020). *Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery.*