

OBJETIVO 1

FIN DE LA POBREZA

Un año de pandemia: ¿los objetivos de desarrollo en espera?*

El señalar que los efectos producidos por la pandemia del COVID-19 son profundos es una afirmación que no necesita mayor aclaración. Sin embargo, todavía resulta necesario enfatizar que no se trata de un virus democrático, que puede contagiarnos a todas las personas por igual, sino que los efectos del coronavirus —en sus múltiples cepas y facetas— han dejado en claro que profundizan desigualdades existentes.

Lejos de operar con efectos igualadores, el virus ha exacerbado la matriz productora de asimetrías y se asienta sobre una base de interseccionalidades donde las desigualdades de género, etnia, condiciones educativas y socioeconómicas han agravado los efectos de por sí nocivos de la enfermedad.¹

En primer lugar, porque las personas más afectadas son aquellas que atraviesan múltiples vulnerabilidades y que presentan situaciones laborales y de ingresos más precarios. En efecto, las personas ocupadas en empleos asalariados no registrados y en empleos in-

* Elaborado por Laura Pautassi. Investigadora principal en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (www.dspp.com.ar). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7393-9006>.

¹ Bohoslavsky, Juan Pablo (ed.), *Covid-19 y derechos humanos. La pandemia de la desigualdad*, Biblos, 2020.

formales —en su mayoría mujeres— son quienes enfrentan mayores riesgos de pérdida del empleo y/o de pérdida parcial o total de sus remuneraciones con intersecciones, a su vez, por raza y pertenencia a pueblos originarios. Pero también, el empleo asalariado ya no representa un elemento protector, en tanto los procesos inflacionarios y aumento del costo de vida han desnudado la presencia de trabajadores “pobres”, quienes manteniendo una jornada de trabajo regular no alcanzan a satisfacer las necesidades de subsistencia. En segundo lugar, porque existen actividades y empleos especialmente expuestas en esta situación de pandemia, en su mayoría feminizados (salud, servicio doméstico, cuidados) y cuya desprotección aumentó, incluyendo la falta de cobertura y provisión de elementos de bioseguridad mínima. En tercer lugar, porque las condiciones de hábitat, acceso a infraestructura básica y a la vivienda, con profunda heterogeneidad geográfica, operaron como factor de aceleración de los contagios, pero también como un factor central para la implementación —o para obturar— las medidas de prevención sanitaria. En cuarto lugar, porque la crisis se recuesta en estructuras con desigualdades socioeconómicas y de género preexistentes, que se reflejan en la persistencia de la pobreza y la indigencia, en la injusta división sexual del trabajo y de los cuidados, en las múltiples formas de violencias y la infantilización de la pobreza, entre muchos otros fenómenos. En quinto lugar, muchos sectores productivos presentaron importantes caídas en su nivel de actividad. Por el contrario, el trabajo de cuidados aumentó su nivel, se fortaleció e incluso se sobredemandó. De este modo, se ha puesto en evidencia la importancia de la economía no monetaria que se produce en los hogares a partir del trabajo centralmente de las mujeres.

En suma, la crisis sanitaria se entronca con la crisis económica, y esta a su vez con crisis institucionales, del mercado de trabajo, educativas, aumento de la pobreza y del conjunto de las políticas sociales. Pero también la pandemia irrumpe en un momento histórico de agotamiento de los recursos naturales, cambio climático y emergencia medioambiental

donde pareciera que el capitalismo, en su faceta más depredadora, no puede agotar ya mucho más.²

Y los efectos son múltiples, entre otros que ha acelerado los retrocesos democráticos en algunos de los países de América Latina, donde la creciente desconfianza hacia los sistemas políticos lleva a conductas altamente disruptivas respecto al acatamiento de las diversas medidas preventivas de aislamiento, cuarentena y distanciamiento social. La pandemia se ha transformado en una sindemia.³ Este concepto adoptado por la antropología médica, se extiende a las ciencias sociales dando cuenta, de forma resumida, de grandes problemáticas que interconectadas definen a las sociedades en el presente y, al menos, en el futuro inmediato, visibilizando la convergencia de riesgos que afectan a las sociedades, en un periodo determinado de tiempo, lo que multiplica sus efectos si no se consideran de manera integral, a la vez que contribuyen a acentuar la vulnerabilidad de amplios sectores para enfrentar las adversidades.⁴ Así, la sindemia refiere a una interacción de diversos factores sociales y sanitarios que afectan la vida de las personas y terminan exacerbando enfermedades en grupos específicos de la población, que en el caso de la mirada sobre el cuidado, permite asumir al coronavirus de manera dinámica y a las respuestas coyunturales sobre desigualdades estructurales que operen como dispositivos explicativos e interdependientes.⁵

En consecuencia, nada de lo que está pasando es totalmente nuevo, y muchos de estos fenómenos de larga data integraban la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Con-

² Rico, María Nieves y Pautassi, Laura, "The Right to Care at Stake: the Syndemic Emergency in Latin America", en Duffy, M. *et al.* (ed.), *Confronting the Global Care Crisis during COVID-19: Past Problems, New Issues, and Pathways to Change*, United Kingdom, Rutgers University Press (en prensa).

³ Singer, M., *Introduction to Syndemics: a Critical Systems Approach to Public and Community Health*, Jossey-Bass, 2009.

⁴ Rico, María Nieves y Pautassi, Laura, *op. cit.*

⁵ *Idem.*

cretamente, respecto al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 1) por el cual los Estados se comprometieron a erradicar la pobreza, en el caso de América Latina la caída del producto regional fue del -7.7%, la tasa de pobreza extrema alcanzada en 2020 fue del 12.5% y la tasa de pobreza alcanzó el 33.7% de la población.⁶ Ello supone que el total de personas pobres ascendió a 209 millones a finales de 2020, 22 millones de personas más que el año anterior. De ese total, 78 millones de personas se encontraron en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019 y con las afectaciones mayores en mujeres, niñas, niños y adolescentes; indígenas y afrodescendientes y en la población con menores niveles educativos.⁷ Adquiere mayor dramatismo, porque este aumento se registra inclusive habiendo los gobiernos transferido ingresos de emergencia a los hogares, en un alto número de medidas de protección social (263 medidas emergencia en 2020) que abarcaron al 49.4% de la población, aproximadamente 84 millones de hogares o 326 millones de personas. Sin esas medidas, la incidencia de la pobreza extrema habría alcanzado el 15.8% y la pobreza el 37.2% de la población.⁸

Sin embargo, en relación con el cumplimiento de la meta 1 de los ODS, las proyecciones realizadas oportunamente con base en el promedio observado de 2008 a 2017 señalan que en el supuesto que la evolución de la pobreza monetaria y la forma en que crecen y se distribuyen los ingresos sean similares, se estimaba que sólo 10 países podrían reducir la pobreza extrema hasta el 3% y 11 países podrían reducir la pobreza a la mitad para el año 2030.⁹ Pandemia mediante, el escenario es aún más grave, y con este ritmo de intervención,

⁶ CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021.

⁷ *Idem*.

⁸ *Idem*.

⁹ CEPAL, *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas, 2019, p. 22.

la pobreza seguirá siendo uno de los problemas sociales centrales de los países de América Latina.

De la misma manera que nuestras vidas se han transformado al compás de la pandemia, la pobreza como fenómeno multidimensional también ha sufrido transformaciones de la mano de la crisis sanitaria y económica, que la ha consolidado como un campo de disputa política, técnica y discursiva y que durante la sindemia se confrontan aún con mayor fuerza. Tal como fue expuesto, de la persistencia en los altos niveles de pobreza en América Latina, con algunos periodos de mejora significativa, se le suma el dato que el gran número de programas, políticas y acciones no han sido lo suficientemente impactantes para avanzar en cambios estructurales y abona la tesis de que sólo se ha logrado mitigar ciertos aspectos sin avanzar en transformaciones estructurales. De hecho, en la mayoría de los sistemas estadísticos de la región, no se desagrega la información respecto de población rural y de la prevalencia de población indígena y afrodescendiente quedando invisibilizadas. Así, a la situación estructural de pobreza se suma la falta de información, que, salvo excepciones, no se encuentra de manera regular en los países de la región. Nuevamente, esto estaba antes y durante la pandemia. El desafío es cómo transformarlo para la pospandemia.

En concordancia, es importante recuperar que los ODS fueron formulados con un enfoque de derechos humanos y por lo tanto su cumplimiento requiere soluciones urgentes pero integrales, necesariamente unidas a la aplicación del enfoque de género, que ya no sólo abarca estrategias nacionales sino globales e involucra a todos los países. Precisamente, si son derechos hay obligaciones: positivas y negativas. Es decir, no se trata de un compromiso más, sino que deben integrarse en el corpus de cumplimiento de las obligaciones estatales. Y en materia de pobreza, los compromisos son claramente transversales. En otros términos, la pandemia abre nuevos interrogantes respecto a estos compromisos y cómo se irán redefiniendo las metas para su cumplimiento. La gravedad de la crisis aún no ha permitido este debate, pero no se pueden pensar escenarios pospandémicos que eludan esta redefinición.

El paso superador entre una y otra agenda se dará en la medida que no sólo se asuman compromisos para erradicar la pobreza extrema, sino también reducir la desigualdad, con un espectro de universalidad e interdependencia de derechos, de género y diversidades. Pero para llevarla adelante es indispensable promover una transformación, no sólo en las estrategias sino en la conceptualización y abordaje de la pobreza. En otros términos, los ODS avanzan sobre una obligación preexistente para los Estados que es garantizar y efectivizar los derechos humanos y la trágica experiencia de la pandemia, debe traccionar en procesos de cambio.

El desafío es que la Agenda 2030 no se acople o adapte a un escenario pospandemia, sino que los 17 ODS con sus metas sean la variable de cambio —y no de ajuste— de la transformación. Bajo estos mínimos irrenunciables, la agenda pública regional pospandemia debemos construirla con base en obligaciones a cumplir y no con base en retos o desafíos. Este es el punto que va a transformar la agenda de desarrollo y ojalá la institucionalidad pública en América Latina y sin duda avanzará en mejores resultados en relación con la pobreza, la injusta división sexual del trabajo, del cuidado, del tiempo y de los ingresos. No se trata de seguir incluyendo nuevas cláusulas, sino poder aplicar medidas que efectivicen el ejercicio de derechos —de manera universal, interdependiente e indivisible— para cada persona, en su identidad. Las personas afectadas lo están demandando y no hay tiempo —ni más vidas— que perder.

COVID-19, pobreza y derechos económicos y sociales*

Primer objetivo de la Agenda 2030: eliminar la pobreza

El primer objetivo de la Agenda 2030 es el fin de la pobreza. Una de las principales preguntas frente a este objetivo es: ¿qué entendemos por pobreza? Se suele identificar a las personas en condición de pobreza únicamente a partir de su ingreso. Más aún, se presta especial atención a las personas que se encuentran en pobreza extrema, que son aquellas que no cuentan con el ingreso necesario ni siquiera para la alimentación. En este marco, se popularizaron mediciones como personas que viven con menos de 1 o 2 dólares de ingreso por día.

No obstante, esta idea de pobreza no es acorde a la perspectiva de derechos humanos. La pobreza va más allá del ingreso, “la pobreza constituye una denegación o falta de cumplimiento de los derechos humanos” (OACNUDH, 2004: 5). Por suerte, esta es la tendencia que ha seguido el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) en México.

La pobreza en México

El Coneval ha construido toda una tipología para medir la pobreza en México a partir de dos líneas de ingreso (la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo) y seis indicadores

* Elaborado por Daniel Vázquez.

de carencias sociales (acceso a la salud, educación, vivienda, alimentación, seguridad social, y calidad de la vivienda):

- a) Persona en pobreza extrema: aquella que está por debajo de la línea de ingreso de bienestar mínimo y sufre al menos una carencia social.
- b) Persona en pobreza moderada: aquella que está por arriba de la línea de ingreso de bienestar mínimo, pero por debajo de la línea de ingreso de bienestar, y sufre al menos una carencia social.
- c) Persona en pobreza: tanto las que se encuentran en pobreza extrema como moderada.
- d) Persona vulnerable por carencias sociales: aquella que se encuentra por arriba de la línea de ingreso de bienestar, pero sufre al menos una carencia social.
- e) Población vulnerable por ingreso: personas que no sufren carencias sociales, pero se encuentran por debajo de la línea de bienestar.
- f) Población no pobre y no vulnerable: personas que se encuentran por arriba de la línea de bienestar y que no sufren de ninguna carencia social.

En el siguiente cuadro se observa la evolución de los grupos mencionados en las seis mediciones realizadas.¹

¹ Si bien ya se realizó la medición de 2020, los resultados aún no son públicos.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA O VULNERABILIDAD
2008, 2010, 2012, 2014, 2016, y 2018

INGRESOS	<i>Población vulnerable por carencias sociales</i> 2008 – 32.2% 2010 – 28.1% 2012 – 28.6% 2014 – 26.3% 2016 – 26.8% 2018 – 29.3% 36.7 Millones Urbana: \$2,946 (mayo de 2018) Rural: \$1,902 (mayo de 2018)		<i>Población no pobre y no vulnerable</i> 2008 – 18.8% 2010 – 19.9% 2012 – 19.7% 2014 – 20.4% 2016 – 22.6% 2018 – 21.9% 27.4 millones		Suma de pobres, vulnerables por ingreso y por carencia social 2008 – 81.2% 2010 – 80.1% 2012 – 80.3% 2014 – 79.6% 2016 – 77.4% 2018 – 78.1% 97.7 millones
	<i>Población en pobreza moderada</i> 2008 – 33.7% 2010 – 34.8% 2012 – 35.7% 2014 – 36.6% 2016 – 35.9% 2018 – 34.5% 43.1 Millones Urbana: \$1,472 (mayo de 2018) Rural: \$1,042 (mayo de 2018)		<i>Total de pobres</i> 2008 – 44.3% 2010 – 46.1% 2012 – 45.5% 2014 – 46.2% 2016 – 43.6% 2018 – 41.9% 52.4 millones	<i>Población vulnerable por ingreso</i> 2008 – 4.7% 2010 – 5.9% 2012 – 6.2% 2014 – 7.1% 2016 – 7% 2018 – 6.9% 8.6 millones	
	<i>Población en pobreza extrema</i> 2008 – 10.6% 2010 – 11.3% 2012 – 9.8% 2014 – 9.5% 2016 – 7.6% 2018 – 7.4% 9.3 millones				
	6 5 4 3 2 1 0		<i>Carencias sociales</i>		

FUENTE: Coneval.

A todas las personas que sufren de pobreza extrema o moderada, o que son vulnerables por ingreso o por carencia social, todos los días se les viola al menos un derecho económico y social (DES). En otras palabras, en 2018 a 97.7 millones de mexicanas y mexicanos, de los 120 millones que éramos en ese entonces, se les violó al menos un DES todos los días, al 81.2% de la población. En el marco de la crisis económica producto del COVID esto empeoró.

El impacto del COVID-19 sobre los más pobres

Analizaremos la relación entre los DES y el COVID-19 a partir de tres momentos: antes, durante y después del COVID-19. *Antes del COVID-19*, debido a la crisis económica de las décadas de los ochenta y noventa, los DES se encontraban en muy mala situación. Esas crisis y las reformas neoliberales que le siguieron tuvieron como consecuencia: un aumento de la pobreza (medidas pro-cíclicas muchas veces hiperinflacionarias para barrer salarios y precios y reestablecer los criterios de construcción económica); aumento de la desigualdad (concentración de la riqueza para reiniciar el ciclo de inversión); la privatización de lo público, y la desinversión de los servicios públicos.

De acuerdo con la CEPAL, la crisis de la década de los ochenta supuso un impacto social que a América Latina le tomó un retroceso de 25 años para volver a los niveles de pobreza y desigualdad que se construyeron entre 1940 y 1970.

Con deficientes servicios públicos y un alto nivel de pobreza y desigualdad es que México enfrentó a la epidemia. *Durante el COVID-19*, el DES que se tornó más relevante fue el derecho a la salud. Aquí, era necesario que el Estado garantizara que todas las personas que lo requieran tengan acceso a la salud, y contar con un manejo de residuos hospitalarios adecuado a partir de los requerimientos de la epidemia. Otros DES que cobraron importancia

fueron los servicios de agua y saneamiento, ya que una de las principales medidas para evitar el contagio es el constante lavado de manos. Si las personas no tienen acceso al agua, no pueden llevar a cabo estas medidas. Así como garantizar el derecho a la vivienda, en especial tener refugios para personas en situación de calle, medidas para aminorar la pérdida de hogares arrendados por falta de pago, aplazamiento de desahucios y moratoria de hipotecas.

Otro aspecto inesperado que cobró relevancia fue el servicio de Internet, ya que resultó fundamental para asegurar las comunicaciones y el trabajo de aquellos que pueden hacerlo a distancia. El gobierno debía asegurar que los proveedores de este servicio no cambien las condiciones de los contratos. Todavía durante la epidemia, pero como parte del proceso de desconfinamiento se requerirá que el proceso sea progresivo a partir de análisis georreferenciados, y construir ambientes seguros en relación con el contagio, a fin de garantizar el ejercicio de derechos al trabajo, educación, libre esparcimiento y la libertad de tránsito.

¿Se cumplirá el primer objetivo de la Agenda 2030?

Si bien entre 1990 y 2015 la pobreza extrema a nivel mundial pasó de 36% a 10% (UN), Naciones Unidas ya observaba que la tendencia a la baja venía disminuyendo desde antes de la pandemia. Con ella, el cumplimiento de la meta se ha complicado, más aún si pensamos no sólo en la pobreza extrema medida como un ingreso inferior a un dólar por día.

En América Latina las cosas no pintan bien. De acuerdo con Alicia Bárcena, directora de la CEPAL, la crisis proveniente del COVID-19 tendrá como consecuencia: borrar 13 años de movilidad social en América Latina; un incremento en la pobreza que llegará a 214,700,000 pobres en la región (2019 cerró con 191 millones de pobres); hasta 83 millones, 400,000 pobres extremos. México será el país que tendrá el mayor crecimiento en este rubro (CEPAL).

A partir de la caída del PIB en México, y de acuerdo con el Coneval, la pobreza por ingreso puede aumentar hasta 7.9%, 9.8 millones de personas pueden caer en pobreza ali-

mentaria, la pobreza extrema puede aumentar hasta 10.7 millones de personas y, en total, el 45.8% de las personas podrían tener un salario inferior a la canasta básica (pobreza laboral).

En este marco de crisis económica producida por las medidas relacionadas con el COVID-19, es importante considerar las siguientes medidas relacionadas con los DES:

- Garantía y protección de los núcleos de los derechos económicos y sociales. En especial los derechos a la salud y acceso al agua. Pero también se toman muy relevantes los derechos a la vivienda y alimentación.
- Especial énfasis a grupos en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social.
- *Ingreso básico universal de emergencia*. De hecho, esta medida cobraba mucho sentido desde abril y mayo de 2020, que fue la mayor paralización de la economía. Hoy sabemos que 12 millones de personas perdieron sus ingresos. Sería relevante mantener una medida de este tipo para lo que resta de 2021.
- Construir un *seguro de desempleo* que se pueda implementar a partir de 2021.