



Estrategias de superación de la pobreza

Introducción

En América Latina y el Caribe, la pandemia originada por el COVID-19 se entramó en la madeja de tres problemas simultáneos que aquejan a la región desde hace, al menos, una década (CEPAL, 2020). El primero de ellos es el estancamiento en el crecimiento económico. Las tendencias regionales del crecimiento y el comercio previas al COVID-19 ya eran desfavorables: en el sexenio anterior a 2020, el crecimiento económico fue el más bajo desde 1951, estando cercano al 0,4% anual (CEPAL, 2020a). Esta situación pre-existente redujo el espacio fiscal para responder de forma veloz y comprehensiva al desafío epidemiológico, social y económico de la pandemia (CEPAL, 2020a). El segundo problema es el de la desigualdad. La caída que desde 2004 se observaba en el índice Gini, que captura la desigualdad de ingresos, mostró una desaceleración a partir de 2014, y se estima que la desaceleración devenga en reversión luego del impacto de la pandemia. La desigualdad de ingresos se interseca con las que existen en función de otros atributos de poblaciones e individuos: raza, etnia, género, edad y territorio, entre otros (CEPAL, 2019). El tercer problema es el climático, que tiene consecuencias tanto ambientales como sociales y económicas sobre el conjunto de la región. Se estima que los costos asociados a un escenario en donde la temperatura aumentase 2,5° C ascenderían hasta 5 puntos porcentuales del PIB regional; el escenario no es implausible: dada la tendencia actual, se llegaría a esa situación a mediados del siglo XXI (Galindo, 2014). Los efectos del cambio climático ya se observan en la forma de mayor recurrencia de catástrofes naturales, migración, pérdida de suelos y biodiversidad y desafíos para industrias como la agricultura y el turismo.

El impacto del COVID-19 sobre este escenario de alta vulnerabilidad tendrá consecuencias inéditas para los indicadores económicos y sociales de la región. Mientras que a nivel global se estima que el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo una variación negativa de 4 puntos porcentuales en 2020, en América Latina y el Caribe esta es de una magnitud de 8 puntos porcentuales (Naciones Unidas, 2020). Se estima una tasa de pobreza extrema del 12,5% y una tasa de pobreza de 33,7% de la población para 2020. Esto significa que, a finales de 2020, 209 millones de personas vivían en situación de pobreza, 22 millones más que en 2019. Del total, 78 millones de personas padecían pobreza extrema (CEPAL, 2021). Este escenario, que combina elementos coyunturales con una matriz de desigualdades en la región, sólo puede enfrentarse a través de esfuerzos mancomunados que asuman la forma de pactos sociales y políticos (CEPAL, 2020b). En el marco de dichos esfuerzos se destaca uno en particular: **estrategias integrales de superación de la pobreza, lo**

suficientemente flexibles para adaptarse a los contextos nacionales específicos y a las transformaciones sociodemográficas, tecnológicas, ambientales y económicas que atravesará la región. Será precisamente este el foco del presente capítulo.

Un atributo indispensable de una estrategia exitosa de superación de la pobreza es que aborde los ejes estructurantes de las desigualdades. La desigualdad social en América Latina resulta de una compleja matriz, asentada tanto en la heterogeneidad estructural de sus sistemas productivos como en la cultura del privilegio (CEPAL, 2021). La posición relativa de un individuo en los ejes de esa matriz condiciona fuertemente su situación en las múltiples dimensiones que hacen al bienestar: empleo y trabajo, acceso a los recursos productivos e ingreso, educación, salud, vivienda, servicios básicos, tecnologías de la información y las comunicaciones, seguridad alimentaria, participación y agencia, entre otras (CEPAL, 2016). Déficit significativos en estas temáticas, en especial definidos en función de un umbral socialmente legítimo, son los que constituyen la pobreza. **Emerge entonces la necesidad de congeniar con coherencia pilares sustantivos de intervención apropiados (el *qué* de una estrategia de superación de la pobreza), con un marco amplio de institucionalidad social que genere condiciones (el *cómo*) para que aquellos pilares se potencien entre sí, generando impactos positivos en la situación de pobreza que se debe enfrentar.**

Esto implica un doble desafío. En primer lugar, garantizar que la estrategia de abordaje de la pobreza contenga los instrumentos de política social y de inclusión laboral pertinentes y ajustados a las características de cada grupo poblacional y en cada territorio. Esto conduce a la definición de pilares sustantivos de políticas públicas enmarcadas en una visión más amplia que las que habitualmente movilizan los Estados para enfrentar la pobreza. La segunda cara del desafío es la del andamiaje institucional; es decir, un entramado de normas, reglas y mecanismos que intervienen en múltiples etapas críticas del proceso de política pública, desde la propia definición del problema a enfrentar (y sus causas), hasta la evaluación crítica de si lo que se hace para enfrentar dicho problema genera o no valor público.

Luego de esta introducción, este capítulo se concentra fuertemente en los pilares sustantivos, sin dejar de contemplar las dimensiones institucionales involucradas. Los numerosos ejemplos que se presentan consideran ambos aspectos. Por último, se concluye con un ejemplo concreto de estrategia de superación de la pobreza, el Brasil Sin Miseria, el cual avanzó oportunamente en integrar pilares sustantivos desde una perspectiva sistémica.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: igualdad.cepal.org/

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados

Este texto debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.