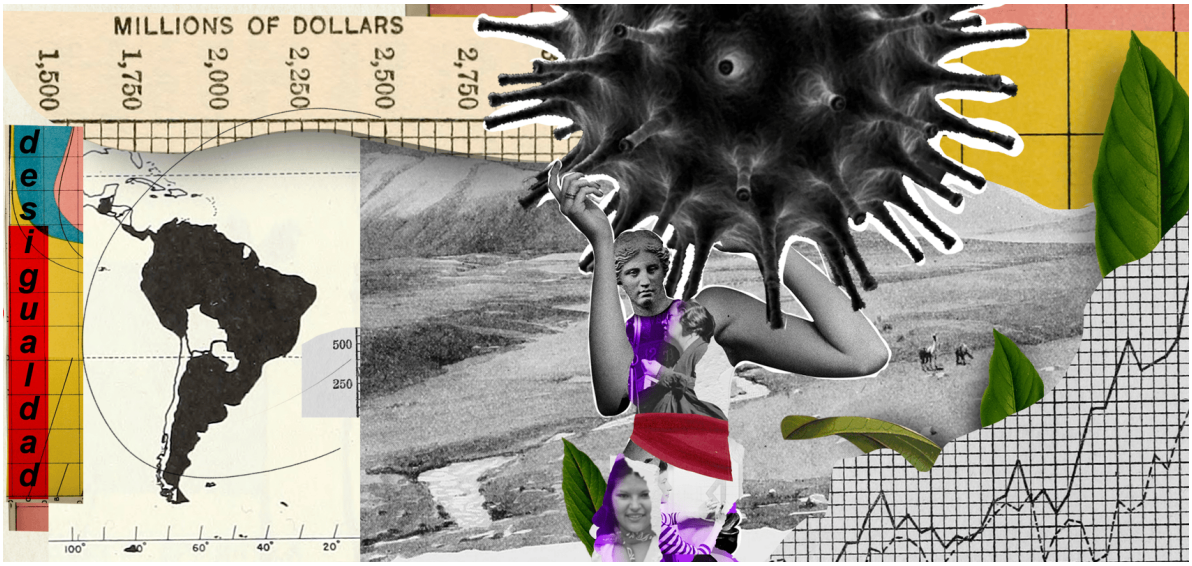
LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN CRISIS: RIESGOS Y OPORTUNIDADES

América Latina y el Caribe, los ODS y la pandemia

Karina Batthyány



llustración: Hansel Obando

En septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la declaración de los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS), una agenda de trabajo ambiciosa que comprometía a los Estados firmantes a cumplir de cara a 2030. La selección de estos objetivos se dio tras una profunda evaluación del resultado de su antecedente directo, los Objetivos del Milenio (ODM), ocho iniciativas globales que, en el cambio de siglo, los Estados se habían comprometido a alcanzar hacía 2015. El desenlace de dichos objetivos durante sus últimos años de vigencia, estuvo marcado por las convulsiones económicas y sociales desatadas por la crisis financiera internacional iniciada en 2008, y por el contraste de su agenda normativa ante el avance de otras problemáticas, como el Cambio Climático y la persistencia de las desigualdades (PNUD, 2013).

Se trató de un debate que involucró a los Estados Miembros, sectores de la sociedad civil y a casi todos los órganos del Sistema de Naciones Unidas; que permitió incorporar dimensiones económicas, sociales y medioambientales hasta entonces no tenidas en cuenta por el paradigma del Desarrollo Humano. Esta revisión permitió plasmar un conjunto de medidas para promover el bienestar social, reducir la pobreza y las desigualdades, y frenar el deterioro ambiental y la pérdida de biodiversidad, resumidas en 17 compromisos como el “Fin de la Pobreza” (1); “Hambre Cero” (2); “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”(3); “Igualdad de Género” (5); “Trabajo Decente y Crecimiento Económico” (8); “Producción y Consumo Sostenibles” (12) y “Reducir la

Desigualdad en y entre los países" (10) (ONU, 2015).

> La emergencia de la COVID-19 ha desajustado los modelos de vida a los que estábamos acostumbrados. La magnitud de la crisis ha reabierto algunos debates sobre el rol del Estado, especialmente en América Latina y el Caribe

Hoy, a un año y medio de iniciada la pandemia de Covid-19, se ha interrumpido el avance en casi todos los ODS, y nos encontramos en un escenario similar al que afectó a los Objetivos del Milenio a principios de la década de 2010. La pandemia del coronavirus está teniendo efectos sin precedentes en las dinámicas económicas y sociales de las sociedades y en la vida cotidiana de las personas, con repercusiones especialmente graves en los países y hogares de menores ingresos. La emergencia sanitaria declarada por la COVID-19 ha desajustado los modelos de vida a los que estábamos acostumbrados/as. La magnitud de la crisis ha reabierto algunos debates sobre el rol del Estado, de la política en general y de las políticas públicas en particular, especialmente en América Latina y el Caribe, la región más afectada por el virus.

Caída inédita del PIB mundial y aumento de las desigualdades

En su último informe sobre perspectivas de la economía mundial, el Fondo Monetario Internacional estimó que durante 2020 el producto bruto mundial cayó un -3,3%, una contracción que, según el propio FMI, "no tiene precedentes históricos recientes en términos de su velocidad y sincronicidad" (FMI, 2021). El promedio global disimula impactos más severos en regiones con países en vías de desarrollo, cuyas economías dependen del turismo o la exportación de materias primas, o que, debido a la debilidad de sus finanzas públicas tuvieron un limitado margen de maniobra para aplicar políticas de mitigación. América Latina y el Caribe fue una de las más golpeadas no sólo en términos sanitarios, sino también económicos. Según el mismo informe del FMI, el producto bruto regional cayó un -7,0%, la mayor contracción de su PIB desde 1900.

La pandemia del COVID-19 ha acelerado las tendencias mundiales económicas que se venían dando desde la crisis del 2008: aumento de la desigualdad, concentración de la riqueza, magra creación de empleos de calidad, retraso de los salarios, y mayor endeudamiento de los Estados y del sector privado (UNCTAD, 2020). En el caso latinoamericano, los problemas estructurales previos limitaron las capacidades de los Estados para elaborar políticas sanitarias y de inversión social que den respuesta al shock provocado por la pandemia. En su último informe sobre el impacto económico del COVID-19, la CEPAL señaló que el crecimiento promedio de Latinoamérica durante el sexenio anterior a la pandemia había sido de 0,3%, uno de los períodos de menor crecimiento desde que hay registro, "solo comparable a los que incluyen a la Primera

Guerra Mundial o la Gran Depresión" (CEPAL, 2021a).

La heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías latinoamericanas y caribeñas se traduce en mercados de trabajo duales, con una participación alta de empleos no asalariados, informales y/o de baja productividad, duramente golpeados por la pandemia y los confinamientos. Mientras en Europa y Estados Unidos el porcentaje de empleo independiente no asalariado en el empleo total es del 14% y el 6% respectivamente, en América Latina es del 40%, cuya mayoría –8 de cada 10– son trabajadores por cuenta propia no profesionales (Maurizio, 2021). Antes de la pandemia, en 2018, el 57,5% de los asalariados latinoamericanos trabajaban en micro empresas de entre 1 a 5 trabajadores; y el 58,4% de los empleados trabajaba en la informalidad, con registros muy elevados en países como Bolivia (80.5%), Perú (79.7%), Colombia (64.0%) o México (62.1%) (BID, 2021).

Los efectos de la pandemia en el trabajo fueron devastadores. La OIT estimó que durante el 2020 se perdieron en nivel global 114 millones de empleos y se produjo una caída en las horas de trabajo del orden del -8,9% con respecto a 2019. Según dicho Organismo Internacional, América Latina y el Caribe es la región que registró la mayor reducción de las horas de trabajo, del orden del 15,1%, lo que equivale a 36 millones de puestos de trabajo (OIT, 2021). Según la CEPAL, en América Latina y el Caribe cerraron 2,7 millones de empresas y el desempleo aumentó al 10,7%, un incremento de 2,6% respecto del valor registrado en 2019 (CEPAL, 2021 b).

> La pandemia ha acelerado las tendencias mundiales económicas que se venían dando desde la crisis del 2008, como el aumento de las desigualdades

El efecto de estos cambios en las condiciones de vida ha borrado los avances recientes en la reducción de la pobreza. El Banco Mundial estimó que por consecuencia de la pandemia de COVID-19, entre 119 millones y 124 millones de personas adicionales cayeron debajo de la línea de extrema pobreza de 1,90 dólares al día (BM, 2021). En la misma línea, la CEPAL estimó que durante 2020 la tasa de pobreza en América Latina y el Caribe alcanzó al 33,7% de la población, la cifra más alta de los últimos 20 años (CEPAL, 2021).

El impacto de la pandemia en las mujeres

La crisis impactó de forma diferenciada en sectores clave de la ocupación laboral femenina. En 2019 las mujeres ocupaban el 61% de los empleos en turismo, y el 91% del trabajo doméstico remunerado. Producto de la pérdida de puestos y de la sobrecarga de los cuidados familiares, el 90% de las mujeres que perdieron su empleo en 2020 abandonaron la fuerza de trabajo (OIT, 2021), lo que provocó que la tasa de participación femenina en el mercado laboral cayera del 52% al 45%, volviendo a los niveles de hace una década (CEPAL, 2021c). Gran parte de las mujeres de la región dejaron de percibir ingresos,

ahondando la brecha económica que separan hombres de mujeres, vulnerando su autonomía. Antes de la pandemia, por cada 100 hombres que vivían en la pobreza extrema, había 132 mujeres (CEPAL, 2020c). A esta profunda vulnerabilidad se le agrega entonces que pocas de ellas tienen acceso a la seguridad social, por lo que están mucho más desprotegidas frente a una situación de crisis del empleo sostenida. El 82,2% de las mujeres de la región no estaba cotizando en un sistema de pensiones (Vaca, I., 2019).

El modelo económico actual ha generado desigualdad, con una profunda concentración de la riqueza y en la región el acceso a las prestaciones sociales sigue siendo un privilegio ya que no existe un estado de bienestar universal. Antes del coronavirus esto significaba un problema central, pero hoy en día es una cuestión de supervivencia y a mediano plazo es indispensable repensar las políticas económicas y socio-laborales para promover el trabajo decente, el cumplimento universal de los derechos sociales y la reorientación de los modelos de desarrollo de nuestra región.

De acuerdo a la OIT, en la actualidad, el 55% de la población mundial –más de cuatro mil millones de personas– no accede a ninguna prestación de la de protección social. Antes de la pandemia, en América Latina y el Caribe, el gasto público en protección social rondaba el 9,7% del PIB de la región, que alcanzaba para brindar la cobertura de la protección social contributiva al 46,5% de la población ocupada y prestaciones no contributivas al 39,2% de la población vulnerable. En 2018, solo 11 países de la región contaban con seguros de desempleo (OIT 2020a).

Esta dificultad sanitaria puso en evidencia que, para repensar un proyecto que tenga a la vida en el centro, debemos reconocer que todos y todas somos interdependientes. La pandemia ha hecho evidente la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida, así como la poca visibilidad que tiene este sector en las sociedades y en las economías de América Latina y el Caribe, en las que se sigue considerando una externalidad y no un componente fundamental para el desarrollo. El confinamiento de la población y el cierre de centros educativos y de cuidados concentraron la carga de cuidados en las familias. Fue un regreso al “puertas adentro”, donde cada quien debió encontrar su solución de acuerdo a sus propios recursos. La crisis en curso pone en evidencia la injusta organización social de los cuidados en América Latina y el Caribe. La actual organización social del cuidado presenta un gran desequilibrio entre los cuatro ámbitos de acceso al bienestar: las familias, el Estado, el mercado y la comunidad. Esta organización social del cuidado se basa principalmente en el trabajo no remunerado que las mujeres realizan al interior de los hogares, y es sumamente estratificada en función de las condiciones sociales y económicas.

Las desigualdades de género se acentúan en los hogares de menores ingresos. Por un lado, la demanda de cuidados es mayor, además de que resulta muy difícil en condiciones de hacinamiento mantener el distanciamiento social y las medidas sanitarias. El aumento de las tareas relacionadas con el cierre de escuelas, el incremento de la demanda de cuidados de salud y la necesidad de elevar los estándares de higiene en los hogares en el marco de la pandemia, tareas que, como hemos visto, recaen sobre las mujeres. La crisis sanitaria ocasionada por la expansión del COVID-19 ha dejado más claro que nunca que el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres está subvencionando tanto los servicios públicos

como los beneficios privados.

Esta crisis ha puesto de manifiesto las consecuencias que tiene sobre la vida la mercantilización de lo público y de lo común. La pandemia parece estar dejando claro que los estados no están muertos y tienen un rol principal en la ejecución de políticas capaces de transformar la realidad de manera efectiva. Políticas públicas que aborden el desafío siempre postergado de construir sistemas universales de protección, cambiando el foco de atención del mercado a las personas, colocando la vida y los cuidados en el centro. Para esto el Estado, particularmente el Estado Social adquiere un papel central, así como la necesidad de una mayor colaboración y cooperación regional e internacional. La única respuesta total y efectiva ante las crisis en la reproducción de la vida viene dada por las instituciones universales, públicas y gratuitas, por los espacios de lo común, donde Estado, mercado, comunidad y familia contribuyan activamente en su desarrollo y gestión, bajo una lógica de corresponsabilidad.

> La única respuesta total y efectiva ante las crisis en la reproducción de la vida viene dada por las instituciones universales, públicas y gratuitas

Es el momento de comenzar a pensar en nuevas formas de organización social en general. Nos encontramos en un tránsito hacia sociedades que sufrirán reconfiguraciones a corto y mediano plazo. Se trata en definitiva de construir al interior de nuestras sociedades un nuevo “pacto social” basado en el reconocimiento de la solidaridad y la interdependencia como valores claves para la construcción de un sistema social más justo, retomando el compromiso global fijado en la Agenda 2030 como una hoja de ruta. Para esto es importante al menos contemplar los siguientes aspectos:

1. Rediseñar el modelo económico, la reducción de la deuda y una renta básica ciudadana

Es el momento de articular experiencias históricas con los nuevos desafíos globales para construir modelos soberanos de industrialización y agregado de valor local, con generación de empleo, menor concentración y mayor redistribución, preservación de recursos y producción en equilibrio con el ambiente. Para ello, es necesario repensar la relación de los países de la región y la deuda externa que agrava las posibilidades y condiciones para la recuperación económica y social. Asimismo, surge la posibilidad de establecer un ingreso ciudadano. La pandemia reactivó el debate sobre este derecho, que está basado en la premisa de que el acceso a los bienes esenciales es una condición para la existencia de una ciudadanía democrática en la que se garantice la igualdad y la dignidad de todas las personas.

2. Fortalecer la calidad de nuestras democracias

La crisis ocasionada por la pandemia de la COVID-19 abre una etapa histórica que permite imaginar y diseñar soluciones basadas en la democracia participativa con un rol protagónico del Estado. Por eso es necesario impulsar un diálogo entre organizaciones, estados y otros actores que elaboren, en conjunto, soluciones basadas en la democracia participativa a nivel de vecindarios y comunidades y en la educación cívica orientada a la solidaridad y cooperación. La cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil puede garantizar la escala de acción requerida para asegurar la vida, las necesidades y la seguridad a un nivel coherente con el esfuerzo de toda la población.

3. Consolidar el acceso universal a la salud

El colapso en los sistemas de salud de la región de la América Latina y el Caribe en diferentes países, incluso en los que tenían capacidades instaladas que eran consideradas como “buenas”, pone de manifiesto la necesidad de avanzar en la consolidación de un sistema de salud universal que garantice servicios de calidad, que cuente con los recursos necesarios para hacer frente a situaciones de crisis y a pensar la salud de forma integral. Que considere la situación socioeconómica de las personas y su calidad de vida.

4. Acortar y eliminar las brechas de género

Es momento de ampliar la agenda pública y pensar en nuevas formas de organización social en las que el cuidado (como nudo crítico de la desigualdad de género) ocupe un rol central y se transformen relaciones que hoy son inequitativas y mortíferas. Porque la desigualdad mata. Valorizar el cuidado supone pensar en términos relacionales, reconocer y respetar al otro, reflexionar sobre la interdependencia, la reciprocidad y la complementariedad. Es prioritario reivindicar tareas cotidianas como las del cuidado o las tareas domésticas, ya que permiten el sostenimiento de la vida y su reproducción y han sido históricamente despreciadas.

5. construir una nueva relación con el medioambiente

La crisis ocasionada por la propagación del coronavirus demuestra que es hora de repensar la relación de la humanidad con la naturaleza, de cuestionar la noción de autonomía, de reemplazar las visiones antropocéntricas e instrumentales de la tierra para retomar la idea de que formamos parte de un todo con la naturaleza. La vida humana representa apenas el 0,01% de la vida en el planeta. La defensa de la vida en su conjunto es la condición para la supervivencia de la humanidad. Debemos avanzar de inmediato en ese sentido, repensar modelos económicos basados en formas de producción, consumo, organización y desarrollo tecnológico que racionen el uso de los recursos naturales y disminuyan al mínimo posible la contaminación ambiental.

6. Repensar la movilidad humana

La región de la América Latina y el Caribe ya padecía una severa crisis en materia migratoria, pero la pandemia la ha profundizado. El cierre de fronteras, el aumento de la securitización de las mismas y los efectos de estas políticas sobre la población migrante impone el desafío de reflexionar sobre la movilidad humana. Urge tomar medidas que protejan a las y los migrantes. Repensar el fenómeno de la migración en el largo plazo requiere, por lo menos, de dos abordajes. Por un lado, se trata de abandonar la tradicional estigmatización de las y los migrantes y enfocarse en las causas económicas, políticas y sociales que son sistémicas y que obligan a que las personas migren, ya sea porque buscan oportunidades laborales o mejorar su calidad de vida, o porque padecen conflictos bélicos, étnicos y religiosos. La segunda bifurcación implica reconocer a la migración y a la movilidad humana como un derecho humano básico.

7. Reformular el vínculo entre las Ciencias Sociales y la política

Resulta necesario pensar en la vinculación entre la investigación, el conocimiento y la política para adoptar las mejores decisiones frente a los desafíos que presentan las diferentes situaciones sociales. Hay que prestar atención al discurso científico unilateral que, al mismo tiempo que puede orientar decisiones políticas acertadas, también puede producir “ceguera epistémica” si no se incorporan otras miradas y saberes. Es hora de analizar la interdependencia, reciprocidad y complementariedad del trabajo político y del Estado con la producción de unas Ciencias Sociales que avancen para romper la reproducción de un conocimiento único y universal, que abonen a la reflexión crítica, que sean capaces de auto centrarse y, a partir de ello, elaborar categorías, conceptos e ideas que, situadas en la historia y las problemáticas locales, aporten a la producción de conocimiento con vocación nacional y regional.

8. Reforzar la cooperación regional e internacional

La dinámica de las relaciones internacionales y regionales actuales demuestra que el orden construido atraviesa una fase de profunda transformación, lo que provoca un alto grado de incertidumbre, pero los desafíos y oportunidades de este proceso podrían avanzar hacia la construcción de una globalización más democrática con formas de cooperación más horizontales.

Conclusiones

Estos aspectos reseñados permiten a su vez abordar desde nuevas perspectivas la inserción internacional y la cooperación internacional, analizando los marcos globales en que se encuentra inmerso el sistema de cooperación. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa para todos los países una ventana de oportunidad para mejorar las

condiciones de vida de sus habitantes y repensar el actual sistema de cooperación internacional, a partir de un enfoque inclusivo que tenga en cuenta los desafíos y las capacidades de todos los países. Avanzar en la definición de criterios inclusivos para el acceso a la cooperación internacional, sobre la base de criterios multidimensionales compatibles con el principio “no dejar a nadie atrás” parece ser el desafío.

REFERENCIAS

BID (2021). “Informalidad en los tiempos del COVID-19 en América Latina: implicaciones y opciones de amortiguamiento”. Documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en línea.

BM (2021). “Últimas estimaciones del impacto de la COVID-19 en la pobreza mundial”. Banco Mundial. Disponible en línea.

CEPAL (2021a). “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en línea.

CEPAL (2021b). “Panorama Social de América Latina, 2020”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en línea.

CEPAL (2021c). “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en línea.

FMI (2021). “Perspectivas de la economía mundial: manejar recuperaciones divergentes”. Fondo Monetario Internacional. Disponible en línea.

Maurizio, Roxana (2021). “Rotación ocupacional y calidad del empleo: el caso de los trabajadores independientes en América Latina”. Revista Desarrollo Económico. Disponible en línea.

OIT (2021). “Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021”. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en línea.

OIT (2020). “Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia”. Serie *Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19*. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en línea.

ONU (2015). “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas. Disponible en línea.

PNUD (2013). “Inicia la Conversación Global: Puntos de Vista para una Nueva Agenda de Desarrollo”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en línea.

UNCTAD (2020). “De la pandemia mundial a la prosperidad para todos: evitar otra década perdida”. Informe sobre el comercio y el desarrollo 2020. Disponible en línea.

Vaca-Trigo, Iliana (2019). “Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo”. Serie *Asuntos de Género*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en línea.



Karina Batthyány

Karina Batthyány es Secretaria Ejecutiva de CLACSO, una red internacional creada en 1967 con estatuto asociativo en la UNESCO que reúne más de 800 centros de investigación y postgrado de 55 países de América Latina y otros continentes. Doctora en Sociología por la Universidad de Versalles Saint-Quentin-en-Yvelines (Francia), desde 1992 es docente en la Universidad de la República de Uruguay (UDELAR): actualmente es profesora titular de metodología de la investigación y de sociología de género e investigadora del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales. Fue coordinadora del Máster en Sociología entre 2010 y 2017 y ahora coordina el Doctorado en Sociología. Es Integrante del Sistema Nacional de Investigación de Uruguay y consultora en varios organismos internacionales como el CEPAL, ONU Mujeres, OIT o EUROSOCIAL. Ha escrito numerosas publicaciones alrededor de las temáticas de bienestar social, género, políticas públicas, trabajo no remunerado y cuidados.