



Resumen de políticas de PRARI/REPIR

Octubre de 2014

Reducción de la pobreza global: ¿Qué pueden hacer las organizaciones regionales?

La pobreza global requiere de acciones rápidas y eficaces. Los 1 200 millones de personas que todavía viven en extrema pobreza necesitan el apoyo de agencias de desarrollo, a nivel local, nacional e internacional. Los organismos regionales tienen particular potencial para fortalecer inversiones sociales para la reducción de la pobreza. Este potencial requiere de un mayor reconocimiento y apoyo de la ONU, el Banco Mundial y otros socios vinculados al desarrollo internacional.

Cartel lateral:

Los resúmenes de políticas de PRARI/REPIR presentan información accesible sobre asuntos actuales relacionados con las políticas sociales regionales y la pobreza. Se alienta a los lectores a citarlos o copiarlos, pero como tenedores de derechos de autor, el equipo de PRARI/REPIR solicita el agradecimiento correspondiente. Este resumen se puede citar de la siguiente forma: Nicola Yeates (2014)

'Reducción de la pobreza global: ¿Qué pueden hacer las organizaciones regionales?', PRARI Policy Brief No 3, The Open University, Milton Keynes, Reino Unido. Este resumen está disponible en <http://www.open.ac.uk/socialsciences/prari/>

Por cualquier consulta, contáctenos a: prari@open.ac.uk

Este trabajo se llevó a cabo con el apoyo del Consejo de Investigación Económica y Social (Economic and Social Research Council, ESRC), ref. de subvención ES/L005336/1, y no refleja necesariamente las opiniones del ESRC.



Conclusiones de la política

- La pobreza es un indicador universal de subdesarrollo. Una de cada seis personas en todo el mundo vive con un ingreso menor a 1,25 USD por día. La pobreza es una de las causas principales de mala salud y muerte prematura en niños y adultos¹. Se requieren acciones rápidas, comprometidas, coordinadas y eficaces para los países y poblaciones con altas tasas de pobreza.
- Las organizaciones regionales son socios relegados en los esfuerzos globales para reducir la pobreza. Ofrecen oportunidades importantes para fortalecer las acciones de reducción de la pobreza a nivel global. Los logros de las organizaciones regionales en el desarrollo de la salud, la educación, la protección social y otros bienes y servicios públicos proveen una plataforma para fortalecer acciones globales, regionales y nacionales para reducir la pobreza.
- Existen oportunidades para mejorar el rol de las organizaciones regionales en la reducción de la pobreza global dentro del período de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en su etapa posterior. Las organizaciones regionales deberían tener un rol institucional definido en la reducción de la pobreza global y la creación de políticas globales. Pueden movilizar un rango amplio de socios de desarrollo dentro de sus regiones y fuera de estas, apoyar estrategias de reducción de la pobreza, monitorear los logros y facilitar el intercambio de buenas prácticas dentro de las regiones implicadas y fuera de estas.
- Los programas de inversión social regionales que contemplan la salud, la educación, la seguridad de ingresos y el sustento pueden prevenir la pobreza y mitigar sus efectos devastadores en las generaciones presentes y futuras. Los fondos sociales regionales y los derechos sociales regionales integrales podrían apoyar las estrategias nacionales de Piso de Protección Social.
- Se necesita saber más sobre cómo las organizaciones regionales apoyan de forma práctica políticas en favor de los pobres para asegurar la identificación y el intercambio de las buenas prácticas existentes. El mayor conocimiento de las acciones regionales y su potencial ayudarán a todas las partes interesadas, a nivel local, nacional e internacional, a comprender cómo apoyar las políticas en favor de los pobres y los programas de acción social conjunta.

El surgimiento de la política social regional

La integración regional es una característica establecida en el contexto político económico contemporáneo. Se ha convertido en una forma de acción colectiva cada vez más importante para perseguir objetivos definidos de políticas públicas. Las naciones Africanas, Americanas, Asiáticas y Europeas siguen estrategias regionalistas específicas para asegurar el comercio, la inversión, la seguridad y otras ventajas que definen como importantes, y están estableciendo marcos políticos y legales regionales para hacerlo.

La integración regional acepta cada vez más los nuevos objetivos de políticas públicas. Las asociaciones regionales, al dejar de estar limitadas a los terrenos desgastados del comercio, las finanzas y la inversión, también deben lidiar cada vez más con asuntos de política social y con preguntas sobre qué acciones se necesitan para asegurar los medios de participación social para los ciudadanos y qué cambios se deben hacer en las instituciones sociales, las relaciones y la ayuda social.

Estos objetivos (y otros) se enmarcan cada vez más en términos regionales, ya sea que se relacionen con ampliar el acceso a medicamentos asequibles, extender la protección social, universalizar la atención médica, mejorar el acceso a la educación o combatir la trata de personas.

Las agrupaciones regionales de los países debaten sobre estos asuntos y desarrollan competencias y planes de acción para lograr objetivos comunes. Estos son debates y agendas que enmarcan cuál debería ser el propósito de integración regional, qué tipos de políticas sociales se necesitan y cuáles deberían ser los roles respectivos de las instituciones regionales y nacionales para ayudar a que se cumplan.

¿Cómo pueden los gobiernos, donantes, organismos internacionales y la sociedad civil responder ante la importancia cada vez mayor de la integración regional en debates sobre el futuro de la política social? ¿Cómo pueden utilizarla a favor de la reducción de la pobreza? ¿Qué implica esto para la acción global contra la pobreza, tanto para los ODM como para los Objetivos de Desarrollo Sostenible posteriores al 2015?

Recuadro 1: Definición de la política social

La política social se define de forma general como una acción colectiva que apoya el derecho a los medios de participación social. Este derecho está apoyado por los mecanismos y servicios sociales para asegurar un ingreso adecuado, una educación relevante, viviendas asequibles, salud y un sustento sostenible. Las políticas de medioambiente, energía, agua, transporte, tierra y economía también contribuyen significativamente a la ayuda social.

¿Cómo beneficia la gobernanza regional a la política social?

Hay varias ventajas basadas en principios para la construcción de una dimensión de política social para las agrupaciones regionales de naciones (Yeates and Deacon 2006; Yeates 2014; Riggiozzi 2014a).

- 1 Las agrupaciones regionales pueden ofrecer opciones de política social más abarcativas ajustadas a los contextos específicos. Dado que incluyen menos países con características culturales, legales y políticas más similares, ofrecen mayor facilidad y velocidad para los acuerdos sobre políticas sociales comunes, incluidas mayores posibilidades de promover sus propias normas sociales definidas regionalmente. El balance puede ser

negociado: países más desarrollados cuentan con capacidad de establecer normas sociales para miembros más pobres, mientras que los países más pequeños pueden tener un efecto de bloqueo a las ambiciones de liberalización de países más internacionalizados (o viceversa).

- 2 Las formaciones regionales ofrecen a los países un mayor acceso a la política global y una mayor influencia sobre esta. Los países que actúan mediante asociaciones regionales pueden hacerse oír con más fuerza en los ámbitos globales que los países que actúan individualmente. Las respuestas coordinadas pueden superar limitaciones de iniciativas a pequeña escala y tienen más probabilidades de prolongar el interés de los posibles socios fuera de la región.
- 3 Las estrategias regionales pueden proteger, promover y remodelar una división regional de trabajo, comercio y producción para promover la cooperación y generar recursos fiscales para la política social. Muchas veces, el comercio global incluye la desgravación de impuestos para las empresas locales y globales en formas que erosionan la capacidad y los recursos fiscales domésticos. El comercio regional común y las normas impositivas pueden ayudar a apoyar y construir capacidad fiscal en la región que se puede usar para apoyar prioridades de política social regionales.
- 4 La política social regional puede permitir las economías de escala y la división de riesgos y recursos entre los países miembros. Los planes de acción, los marcos regulatorios y las sociedades regionales pueden abordar las desigualdades intrarregionales con respecto a la provisión y la capacidad de la educación, la salud y la ayuda social. Las limitaciones de los esquemas de seguro social a pequeña escala se pueden tratar al reunir y compartir los riesgos a nivel regional. La coordinación regional ofrece la posibilidad de una preparación y una respuesta más eficaces ante los desastres y otros pedidos de ayuda.
- 5 Las agrupaciones regionales pueden proveer donantes y socios con un punto de contacto común para la participación en debates de políticas sobre asuntos relacionados con un grupo de países cercanos geográficamente. Las agrupaciones regionales proveen un canal mediante el cual se pueden canalizar formas clave de ayuda de desarrollo antes de los desembolsos. Por ejemplo, el desembolso de ayuda de donantes bajo el programa de Ayuda para el Comercio de la UE está coordinado en África Occidental por la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO).

Recuadro 2: Los beneficios de la gobernanza regional de la política social

- Amplificar las voces de los países más pequeños y en vías de desarrollo en políticas sociales y económicas globales.
- Generar apoyo para reglas y normas definidas regionalmente y promover su propiedad.
- Distribuir recursos y aminorar riesgos para aumentar la protección social, la salud y la educación y responder mejor ante desastres humanitarios y de desarrollo.
- Crear plataformas y foros para miembros para discutir prioridades clave de acción regional y definir respuestas según el contexto.

- Emplear los beneficios económicos, fiscales y sociales del comercio intrarregional para apoyar las prioridades de política social regional.

La gobernanza regional fortalecida permite el desarrollo de:

- mecanismos de redistribución social regional (p. ej., fondos de inversión financiados regionalmente desembolsados para tratar problemas sociales mediante la estructura regional de acuerdo con prioridades determinadas a nivel regional);
- regulaciones regionales sociales, de salud y laborales (p. ej., instituciones regionales para establecer, monitorear y aplicar reglas regionales sobre salud y seguridad, trabajo y protección social y trato igualitario);
- derechos sociales regionales (p. ej., Tribunales regionales para ciudadanos para objetar fallas percibidas y hacer cumplir los derechos sociales y humanos).
- El aprendizaje regional de lecciones provee una oportunidad para que los miembros aprendan de las buenas prácticas y desarrollen soluciones que sean adaptables al aumento en formas de cooperación regional. Los programas regionales ayudan a evitar la transmisión de enfermedades contagiosas entre fronteras; y la provisión regional comparte las especializaciones de salud y las instalaciones educativas dentro de una región.

(Deacon et al. 2007: UNDESA)

¿Qué se está haciendo en la práctica?

Varias asociaciones regionales tienen un historial de abordaje de asuntos concernientes a la relación entre normas de comercio, laborales y sociales, y de preguntas sobre cómo mantener la capacidad fiscal y la solidaridad social frente a la competencia internacional.

La UE tiene la política social regional más desarrollada, aunque muchos las asociaciones instauraron una cooperación en el sector social, incluido el intercambio de información y el aprendizaje de lecciones transfronterizas. Muchas tienen fondos sociales regionales de algún tipo. Aún menos asociaciones tienen formas de regulación social y derechos sociales.

Las medidas para facilitar la movilidad laboral intrarregional generalmente incluyen quitar los requisitos de visas de trabajo, acuerdos de reconocimiento mutuo (calificaciones profesionales y educativas; instituciones educativas) y acuerdos de portabilidad de seguro social. El alcance de la política social regional se extiende más allá de la creación de mercados de trabajo regionales en la práctica. La Comunidad de Desarrollo de África Meridional (Southern African Development Community, SADC) ha desarrollado una infraestructura y una capacidad para la cooperación regional en asuntos de trabajo infantil, enfermedades contagiosas y remisión de pacientes entre estados miembros. La Unión Africana ha acordado un marco de política social para África. La Comunidad del Caribe (Caribbean Community, CARICOM) tiene competencias en sistemas de salud, planificación de trabajo saludable y enfermedades contagiosas. CEDEADO (ECOWAS) tiene un tribunal regional de justicia que falla sobre derechos laborales nacionales, con un historial de casos que los ciudadanos presentan exitosamente en contra de los estados miembros de CEDEADO. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) tiene un organismo de derechos humanos regional. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ha establecido una armonización regional de las regulaciones farmacéuticas bajo su iniciativa de acceso a medicamentos.

La Carta Social de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC) consagra los derechos a servicios básicos y objetivos de desarrollo para la reducción de la pobreza, la educación, la salud y el medioambiente. La Comunidad Andina ha instituido acciones regionales para la pobreza, la exclusión y la desigualdad. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) financia actividades contra la pobreza en los países miembro y opera esquemas de comercio arraigados en la economía solidaria. SAARC y ASEAN han instituido esquemas de seguridad alimenticia regionales con funciones como los mecanismos de redistribución (Deacon et al 2010, *passim*). UNASUR por su parte ha institucionalizado un Consejo de Desarrollo Social Development, Consejo de Salud, y think-tanks regionales que desarrollan, supervisan y capacitan actores políticos y cuadros técnicos así como el fomento de acciones concretas en terrenos como vacunas, campañas contra el dengue, cáncer, chagas y otros programas sociales. Asimismo se busca negociar en bloque en el marco de la OMS (Riggirozzi 2014b).

Las políticas sociales regionales tienden a progresar con mayor velocidad como declaraciones de metas y principios que como mecanismos regulativos o redistributivos vinculantes. Sin embargo, hay excepciones notables, y se ha logrado un progreso real en los años recientes. Los usos simbólicos y prácticos de políticas exhortativas (como las Cartas Sociales y otras declaraciones de intención) no se deben subestimar. Las políticas exhortativas pueden crear una mayor concientización sobre un rango de asuntos comunes y un mundo de posibilidades en un frente amplio. Pueden ser un precursor importante para el desarrollo de más políticas regionales sustanciales apoyadas por recursos, entidades jurídicas y una autoridad política más fuerte. Estos procesos son elementos integrales de procesos continuos para la construcción de comunidades políticas regionales democráticas e inclusivas.

¿Cómo pueden contribuir las regiones a la acción eficaz para la reducción de la pobreza mundial?

El éxito de los objetivos globales para abordar los indicadores universales de subdesarrollo depende de que todas las partes interesadas, tanto las del sur como las del norte, se hagan cargo de esos objetivos y se hagan responsables de cumplir con las metas acordadas (Cavaleri 2014). Hay un potencial claro para que las asociaciones regionales tengan un rol mucho más prominente en la reducción de la pobreza mundial que el que han tenido hasta la fecha.

Las asociaciones regionales tienen un rol clave si:

- promueven liderazgo regional y global y se posicionan como árbitros entre objetivos globales y prioridades regionales y nacionales específicas ;
- canalizan enfoques concreto y contextualizados para la reducción de la pobreza en debates de política global;
- coordinan a socios del desarrollo a nivel nacional e internacional alrededor de objetivos de reducción de la pobreza regionales y nacionales;
- apoyan el trabajo de sociedades en favor de los pobres mediante la construcción de capacidades y la facilitación de cooperación y el aprendizaje de políticas transfronterizas en cuanto a la reducción de la pobreza, incluida la identificación de iniciativas prometedoras que se pueden aumentar regionalmente;
- llevan a cabo un monitoreo e informe regional regular sobre el progreso alcanzado (y por alcanzar) en el cumplimiento de objetivos y metas.

Las asociaciones regionales deben convertirse en un foco mucho más importante en el trabajo del sistema de la ONU, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales. La asignación de una parte de la responsabilidad global a cada asociación regional para lograr la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible requiere de una integración total de estas en las estructuras de gobernanza de las organizaciones internacionales (Recuadro 3). Hacerlo daría a los organismos regionales el espacio institucional para formar una voz distintiva y asumir una posición de liderazgo. Esto mejoraría las perspectivas regionales en cuanto a la creación de políticas globales y permitiría que los enfoques específicos al contexto se presenten y se debatan. Extendería la participación de los socios y el apoyo a las iniciativas globales clave y aumentaría la responsabilidad democrática.

Se debe saber más sobre qué están haciendo las asociaciones regionales actualmente para reducir la pobreza y qué se puede hacer para apoyarlas. La revisión de Cavaleri (2014) sobre cómo las diferentes organizaciones regionales implementan los planes ODM demuestra la importancia de ir más allá de los discursos de las políticas para ver qué están haciendo realmente estas organizaciones en la práctica (tabla 1). La investigación de políticas sociales centrada en la pobreza sobre qué están haciendo las asociaciones regionales, así como qué están diciendo requiere de un mayor reparto de fondos de los presupuestos de investigación de las organizaciones internacionales, los gobiernos y los consejos de investigación nacionales. Esto ayudará a todas las partes interesadas, a nivel local, nacional e internacional, a comprender qué más pueden hacer para apoyar las políticas en favor de los pobres y los programas de acción social conjunta.

El programa de investigación ESRC-Dfíd financiado por el Reino Unido, Reducción de la Pobreza e Integración Regional (PRARI, por sus siglas en inglés; REPIR en Español) es un hito importante en este camino hacia programas de investigación más sólidos para el nexo entre políticas regionales y la pobreza. Las herramientas de indicadores sobre la reducción de la pobreza relacionada con la salud que está produciendo a prueba en el sur de África y Sudamérica están diseñadas para informar el pensamiento y la acción sobre medidas demostrables de los cambios y el éxito de las políticas regionales en favor de los pobres. Mediante métodos de investigación participativos, estas herramientas tienen el potencial de aumentarse y generalizarse en otras regiones del mundo. Esto será importante en un contexto en el cual hay un mayor énfasis en los indicadores de éxito medibles en la reducción de la pobreza global luego del 2015.

Recuadro 3: El piso de protección social

El objetivo del PPS es asegurar el acceso geográfico y financiero a servicios públicos esenciales (agua, saneamiento, salud y educación) y a un grupo básico de transferencias sociales esenciales para la seguridad de ingresos. Las garantías sociales básicas se definen según niveles mínimos definidos nacionalmente. Es una base clave de acción global para la pobreza.

Las organizaciones regionales tienen un rol importante que cumplir en la implementación del PPS en contextos específicos a nivel regional. La construcción sobre prácticas existentes mediante las cuales las asociaciones regionales (ASEAN, la UA, el Foro de las Islas del Pacífico [Pacific Islands Forum, PIF] y la UE) preparan informes regionales sobre el progreso hacia los ODM (Cavaleri 2014) permitiría a las organizaciones regionales tener un rol clave en relación con el PPS. Fondos sociales regionales y derechos sociales regionales integrales podría apoyar las estrategias nacionales de Piso de Protección

Social. Los secretariados regionales podrían facilitar el intercambio de buenas prácticas e información entre los miembros y con otros agentes, y movilizar y participar con un amplio rango de socios para apoyar los objetivos del PPS.

Tabla 1 Asociaciones regionales y los PPS: del discurso a la práctica

	Discurso	Estrategia regional	Provisión de bienes regionales	Apoyo al nivel nacional	Rol de presentación de informes
ASEAN	Si	Si	Si	Si	Si
PIF	Si	Si	No	Si	Si
UNASUR	Si	Si	Si	Si	Si
Mercosur	Si	No	No	No	No
AU	Si	Si (?*)	Si (?*)	Si (?*)	Si
EU (<i>sui generis</i>)	Si	Si	Si	Si	Si

Fuente: Cavaleri (2014). *Nota: No en los ODM de forma integral, sino que en áreas de política relacionadas con los ODM.

Referencias

- Cavaleri, E. (2014) *The Post-2015 UN Development Framework: perspectives for regional involvement*. UNU-CRIS Working Paper W-2014-12 <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/W-2014-13.pdf>
- Deacon, B., Ortiz, I. and Zelenev, Z. (2007) *Regional Social Policy*. DESA Working Paper No. 37, ST/ESA/2007/DWP/37 (New York: UNDESA)
- Deacon, B., Macovei, M., van Langenhove, L. and Yeates, N. (eds.) (2010) *World-regional social policy and global governance: new research and policy agendas in Africa, Asia, Europe and Latin America* (London: Routledge).
- Riggirozzi, P (2014a) 'Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America', *Economy and Society*, forthcoming
- Riggirozzi, P (2014b) 'Regionalism, activism, and rights: New opportunities for health diplomacy in South America', *Review of International Studies*, forthcoming
- Yeates, N. and Deacon, B. (2006) *Globalism, Regionalism and Social Policy: Framing the Debate*, UNU-CRIS Occasional Papers (O-2006/6) www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/20060418154630.O-2006-6.pdf
- Yeates, N (2014) 'The socialization of regionalism and the regionalization of social policy: contexts, imperatives, and challenges', in A. Kaasch and P. Stubbs (eds.) *Transformations in Global and Regional Social Policies*. (Basingstoke: Palgrave)

¹ <http://www.un.org/millenniumgoals/global.shtml>