

Propuesta de un programa de investigación sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Proposal for a research program on Policy Coherence for Development

Resumen

En el marco de la agenda post 2015 de desarrollo, el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) adquiere una relevancia fundamental al asumir un enfoque complejo y multidimensional para promover un desarrollo justo, sostenible y equitativo tanto a escala global como nacional. En este sentido, si bien desde la década de 1990 se ha avanzado en el marco doctrinal que debiera guiar la CPD, el desarrollo de instrumentos y estudios que permitan medir dicha Coherencia ha sido extremadamente escaso. Por ello, el presente artículo realiza una propuesta teórica y metodológica para analizar la CPD. Con este propósito, se explica el enfoque teórico del que se parte, lo que implica la CPD en la política pública así como las responsabilidades que deben asumir todos los países (tanto desarrollados como en desarrollo). La última parte de este trabajo está dedicada a proponer un Índice de CPD que se desempeñe como un instrumento práctico de incidencia política para las organizaciones sociales y académicas.

Palabras clave: *Desarrollo humano, coherencia de políticas, enfoque de política pública, índice.*

Abstract

In the context of the post-2015 development agenda, the concept of Policy Coherence for Development (PCD) acquires fundamental importance to promote equitable and sustainable development at global and national level. Although there is an important progress in the doctrinal framework that should guide the PCD, the development of tools and studies to measure such coherence has been insufficient. Therefore, this article presents a theoretical and methodological proposal to analyse the CPD. With this aim, the article explains the theoretical approach that we are using to analyse public policy and human development and the different responsibilities that countries has in this issue. The last part of this work is devoted to propose a CPD index that serves as a practical tool of advocacy for social and academic organizations.

Key word: *Human development, Policy Coherence, Index, Public Policy,*

Institución: Plataforma 2015 y más.

Autores: Natalia Millán Acevedo, Pablo Martínez, Ignacio Martínez, Maria Luisa Gil, Héctor García, Shirley Ospina, Antonio Sanabria.

Natalia Millán Acevedo es investigadora de la Plataforma 2015 y más y del Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid, es vocal de la Junta Directiva de la Red Española de Estudios de Desarrollo.. Posee diversas publicaciones en temas de Relaciones

Internacionales, Desarrollo humano y Coherencia de Políticas entre las que se incluyen libros, artículos académicos y artículos de discusión científica.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1990, el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) ha adquirido paulatinamente un mayor espacio analítico en los ámbitos académicos concernientes a los estudios de desarrollo. La creciente importancia del enfoque de la CPD radica en el hecho de que para comprender cabalmente la posible contribución de un Estado a la promoción de un mundo más justo y equitativo, es necesario valorar todas las políticas públicas que este Estado desarrolla, así como las consecuencias e impactos que dichas políticas tienen para otros países y personas. De ahí que sea necesario superar el paradigma de análisis unidimensional que tradicionalmente es utilizado en las ciencias sociales con el objeto de establecer una visión integral y horizontal que permita valorar el potencial papel de un Estado en la promoción y garantía de los derechos humanos.

En el marco de la Agenda post 2015 de desarrollo, el enfoque de CPD adquiere cada vez mayor importancia al proponer una visión amplia, compleja, crítica y estructural para entender los problemas relacionados con la vulnerabilidad humana, la pobreza, la desigualdad y la sostenibilidad. Si bien en este momento la agenda post 2015 se encuentra aún en construcción, los diversos estudios y debates relacionados con los aspectos de la nueva agenda, han puesto de manifiesto la necesidad de atender los problemas de desarrollo desde un enfoque más plural e integral del desarrollo, teniendo en cuenta su evidente transnacionalización y enfrentando las contradicciones y debilidades del enfoque hasta ahora dominante en las instituciones que conforman el sistema internacional de desarrollo (Unceta, 2013). Es decir, superar la concepción tecnocrática de los problemas del desarrollo, concepción representada por la agenda de la “eficacia de la ayuda” y en su propuesta centrada en la modificación de prácticas en las políticas sin atender a las relaciones entre los actores y sus intereses en el sistema. Además, dicha concepción aún está incrustada en una división Norte-Sur identificada con países donantes y receptores respectivamente, división que ya no permite explicar cuáles son las dinámicas que configuran la sociedad mundial actual y sus problemáticas en materia de desarrollo.

En convergencia con esta orientación observada y ampliamente demandada durante los debates para la construcción de la agenda post 2015, el siguiente trabajo propone desarrollar un programa de investigación basado en una visión cosmopolita, *interméstica*¹ y comprehensiva de la CPD utilizando, además, un concepto

¹ Teniendo en cuenta las progresivas interdependencias entre actores, países y personas, las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas y “porosas” (Sanahuja, 2008). En consecuencia, la dicotomía entre política doméstica e internacional parece ser un enfoque extemporáneo para comprender una realidad cada vez más globalizada e interconectada. La visión interméstica pretende describir que todas las políticas públicas poseen impactos locales y transnacionales por lo que deben ser evaluadas en toda la complejidad que supone esta nueva realidad globalizada (Evans et al., 1993). Un ejemplo de política interméstica podría ser la política energética dado que un mal diseño de dicha política podría tener importantes impactos negativos al interior de un país (en términos de pobreza energética,

multidimensional de desarrollo humano. Se trata de un programa de investigación que pretende desarrollar herramientas metodológicas para el estudio de la coherencia que posee dos pilares: una línea de estudios cualitativos de análisis sobre la formulación, acción e impacto de las políticas públicas en la promoción del desarrollo de la ciudadanía cosmopolita; y otra línea de corte cuantitativa basada en la construcción de un Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (ICPD).

EL ICPD pretende ser un índice compuesto del análisis de 22 políticas, de las que se evalúa su comportamiento en relación a las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible, teniendo en cuenta las interrelaciones entre las cuatro y la imposibilidad de jerarquizarlas o de prescindir de ninguna de ellas. Dicha evaluación está basada en una concepción “humana” del desarrollo sostenible que invita a situar a la persona en el centro de dichas dimensiones. Es por ello que a la hora de desarrollar las valoraciones de las veintidós políticas en cualquiera de las dimensiones se utilizan como criterios: a) los derivados de una comprensión normativa de los DDHH en su universalidad y su indivisibilidad; b) los obtenidos a partir de una concepción radical e irrenunciablemente biológica de la vida humana y por lo tanto del carácter ecológico del desarrollo, y; c) aquellos sugeridos por los enfoques feministas que sugieren el desvelamiento y la superación del eje patriarcal de poder como configurador político, social y cultural. Los tres elementos, por más que puedan ofrecer ejemplos más evidentes en algunas políticas o en algunas de las dimensiones, atraviesan todo el análisis de CPD que se realiza. Lo que a buen seguro no sólo visibilizará dichos enfoques en los resultados de los análisis, sino que permitirá desarrollar líneas de investigación específicas a partir del propio ICPD.

El presente artículo se dedica a justificar la pertinencia de la construcción de un índice de coherencia de políticas para el desarrollo, así como a presentar la mirada de desarrollo sobre la que este se asienta el enfoque de CPD desde el que se construye. Para ello, luego de esta introducción en el apartado dos se explica la pertinencia y metodología para desarrollar un programa de investigación en CPD; el tercer apartado analiza la visión del desarrollo humano y de CPD sobre el que se basa este trabajo; el cuarto apartado explica la idea central del ICPD, para terminar con unas breves reflexiones sobre el aporte del índice a la promoción del desarrollo humano y la agenda post 2015 de desarrollo.

2. ¿POR QUÉ INVESTIGAR SOBRE COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO?, ¿CÓMO HACERLO?

Uno de los ámbitos menos avanzados en los estudios de CPD refiere al establecimiento de enfoques multidimensionales metodológicos que permitan llevar a la práctica investigaciones, tanto de índole cualitativo como cuantitativo, orientadas a conocer la integración de la perspectiva del desarrollo humano en el diseño de políticas públicas de todos los países. Por esto, el programa de investigación pretende generar un enfoque conceptual, metodológico y analítico novedoso para investigar la CPD.

Dicho programa posee un doble propósito de carácter pedagógico/político en tanto pretende ofrecer un nuevo marco de comprensión de las políticas públicas; de esta forma

precios de la energía, problemas de infraestructura o contaminación local) así como consecuencias perniciosas para el resto de países del mundo (en términos de contaminación ambiental, precios internacionales de la energía y contribución al cambio climático).

se apuesta por la construcción de un enfoque que permita evaluar los comportamientos de los países mediante el análisis de sus políticas de desarrollo incorporando los límites que impone el carácter biológico de la realidad y una ética universal de los derechos. Se trata, por tanto, de construir una herramienta que ofrezca pedagógicamente rutas y opciones para reorientar políticas, de manera que se apueste por salidas alternativas a las diversas crisis a las que estamos asistiendo (ecológicas, económicas, sociales), las cuales deben pasar por una comprensión cosmopolita de la realidad orientando las decisiones públicas hacia principios basados en el interés público global. Además, en el marco de la agenda post 2015 de desarrollo se trata de reforzar los mecanismos de rendición de cuentas sobre la relación entre políticas públicas y derechos humanos.

De esta manera, el programa que se propone posee varios objetivos: en primer lugar, generar conocimiento relativo a las complejas e interdependientes lógicas, dinámicas, políticas, intereses y actores que configuran el desarrollo. En segundo lugar, a partir de dicho conocimiento, desarrollar una herramienta de incidencia política que permita impulsar el debate sobre el desarrollo, trascendiendo el habitual anclaje en la política de cooperación. En tercer lugar, promover una herramienta de comunicación social orientada a reforzar mecanismos de rendición de cuentas sobre asuntos globales y una mayor conciencia crítica en la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.

3. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN

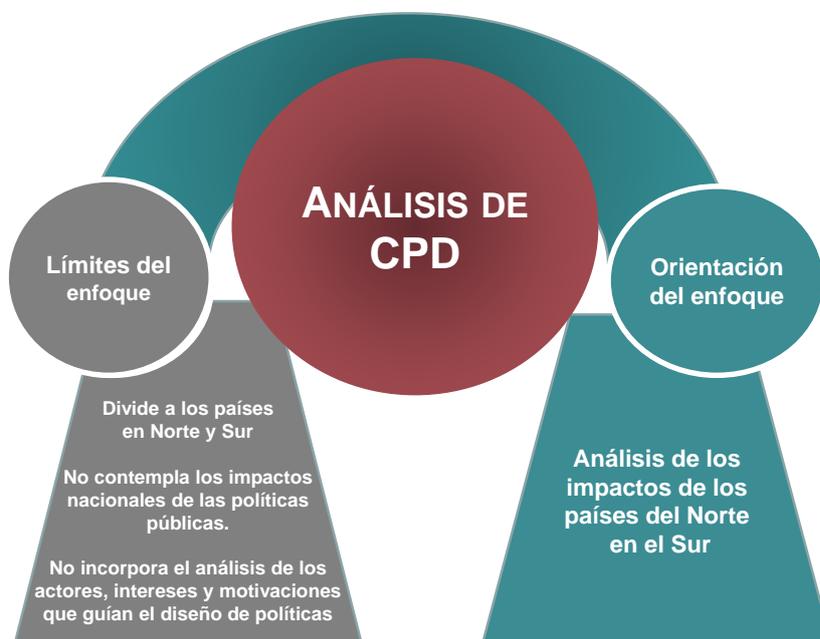
La novedad que supone este programa de investigación no solo radica en el concepto de desarrollo humano en el que se basa, sino también en una metodología de análisis que pretende superar el enfoque “clásico” de estudio de la CPD.

Dicho enfoque parte del fundamento teórico de que las políticas públicas de unos países afectan (directa e indirectamente) a las posibilidades de desarrollo de otras ciudadanías y países; de este modo, el enfoque de CPD establece que para valorar realmente el compromiso de un país con el desarrollo humano (especialmente de los países considerados “desarrollados”) es necesario evaluar los impactos transnacionales de políticas como el comercio, la agricultura, la defensa o las finanzas (por solo mencionar algunos ejemplos). De este modo, el enfoque de CPD parte de la base de que en un mundo progresivamente interdependiente y *transnacionalizado* los problemas del desarrollo adquieren una dimensión global que afecta, inevitablemente, a todas las economías del planeta. Partiendo de este concepto, los diversos estudios de CPD suelen enfocarse en analizar los impactos de las políticas de los países ricos en las posibilidades de progreso de los países en desarrollo analizando los potenciales impactos de políticas y programas concretos.

Tres son las limitaciones analíticas que presenta este enfoque: i) en primer lugar, se trata de una orientación basada en la distinción Norte/Sur lo que no permite comprender los cambios en el sistema internacional y las responsabilidades que tienen todos los países en la promoción del desarrollo global; ii) en segundo lugar, sólo se evalúan las políticas en función de los impactos “fuera” desconociendo las consecuencias internas que tienen esas mismas políticas para la población nacional; iii) por último, este enfoque no incorpora al análisis los procesos de toma de decisiones internas de los países elemento fundamental

para comprender los intereses y motivaciones que explican la acción política de los gobiernos.

Figura 1. Enfoque de análisis “clásico” de CPD



Fuente: elaboración propia

Además, existe otra metodología que puede ser útil para el estudio de la CPD que es el análisis de *política pública*². En líneas generales, el enfoque de políticas públicas parte de la base de que para entender los procesos de toma de decisiones que afectan a la política pública es necesario analizar las agendas, intereses, motivaciones, actores, procesos e impactos de dichas decisiones. Lo primero a evaluar es la lógica de poder que hace que unos determinados temas y preocupaciones se coloquen como prioritarios en la agenda política de los gobiernos. En la misma línea, un elemento más que relevante en este análisis es la capacidad de injerencia de los diversos actores en las decisiones de política pública; estos actores pueden ser tanto de carácter público como privado por lo que es fundamental valorar la presencia de los grupos de interés que tratan de interferir en la acción de los gobiernos.

Ahora bien, el enfoque de *política pública* también presenta ciertos límites y debilidades en tanto parece desconocer la importancia del ámbito transnacional en los procesos de toma de decisiones. Esta carencia parece cristalizarse en dos aspectos: por una parte no se toman en cuenta las consecuencias e impactos que determinadas decisiones públicas pueden tener sobre los derechos humanos y las posibilidades de desarrollo de otras

² Cabe destacar que el estudio de las políticas públicas se caracteriza por una vasta diversidad de enfoques y metodologías donde existen importantes divergencias incluso en la misma definición del objeto de estudio (Reyes, SF). Para este trabajo de investigación, se utilizará la aproximación teórica que incluye el análisis de la formulación de políticas públicas, los actores (tanto públicos como privados), las relaciones de poder y los conflictos de intereses,

sociedades y países; por otra parte, parece desconocerse la importancia del ámbito internacional en los propios procesos nacionales de toma de decisiones.

Figura 2. Enfoque de análisis de política pública



Fuente: elaboración propia

El enfoque de análisis que se pretende desarrollar en este programa de investigación, toma elementos de ambos enfoques para construir una aproximación teórica más amplia y comprehensiva que considere todos los elementos relacionados con los procesos de toma de decisiones así como los potenciales impactos para la ciudadanía nacional y extranjera. Se trata de una orientación amplia que permite entender las relaciones de poder y los intereses que definen la política pública, así como los procesos, resistencias burocráticas e impactos de las políticas de desarrollo humano

Adicionalmente, hay otros enfoques teóricos (relacionados con las teorías críticas de las relaciones internacionales) que se utilizarán en este programa de investigación.

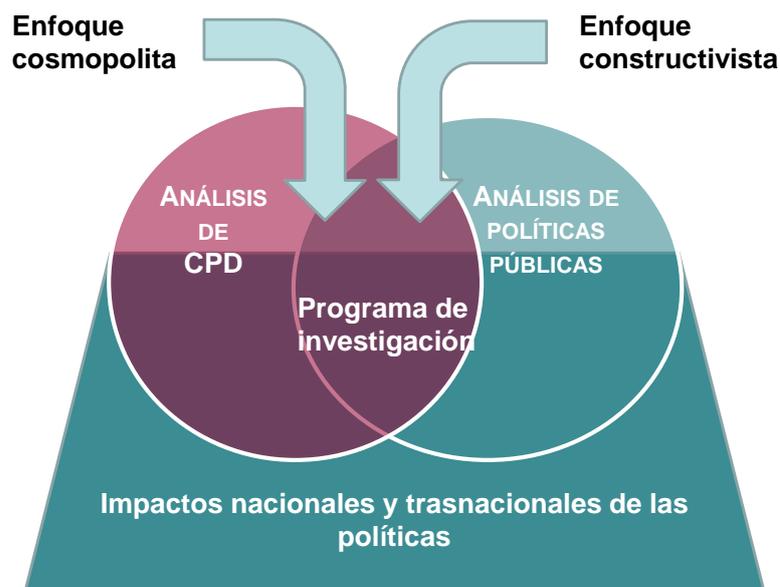
En primer lugar, se utiliza una aproximación constructivista que otorga vital importancia a analizar los factores “ideacionales” (Sanahuja, 2008) como son las motivaciones, intereses, expectativas, valores y comportamientos esperados y socialmente construidos que rigen, estructuran, premian y castigan la acción política.

En segundo lugar, se incorpora el enfoque cosmopolita que cuestiona la visión realista basada en la nacionalidad como vínculo de inclusión/exclusión a una comunidad política. Por el contrario, la doctrina cosmopolita sostiene que los derechos humanos son inalienables y en la medida que son ejercidos en el espacio público deben extenderse a todos aquellos que comparten dicho espacio que, en su límite, coincide con el mundo entero. Esta visión implica trascender y superar la dicotomía global/local que se utiliza de manera sistemática tanto para separar los intereses de las naciones como para dividir

y compartimentar los derechos ciudadanos. El enfoque cosmopolita sostiene que las ciencias sociales se han desarrollado en la asunción de que el mundo estaba dividido política, social y económicamente por las fronteras entre la autoridad de un estado y sus vecinos (Strange, 2001; Beck, 2005). Sin embargo los procesos de globalización, interconexión y transnacionalización han reconfigurado el orden internacional, diluyendo las fronteras, generando cada vez más interdependencias entre países y generando riesgos globales; todos estos procesos han terminado cuestionando los conceptos tradicionales de “nacional” e “internacional” (Devetak, 2001: 184).

En definitiva, el programa de investigación propuesto parte de un enfoque de análisis novedoso, que incorpora elementos clásicos del análisis de CPD así como la importancia del estudio de los procesos de toma de decisiones de política pública. Pero además, parte de una visión constructivista que entiende la importancia de los valores, intereses y expectativas en la definición de las políticas así como una aproximación cosmopolita que cuestiona la división entre nacional e internacional que tradicionalmente se ha utilizado para delimitar los análisis en las ciencias sociales.

Figura 3. Propuesta metodológica de análisis del programa de investigación en CPD



Fuente: elaboración propia

4. ¿QUÉ DESARROLLO PARA QUE COHERENCIA ?

4.1 El concepto de desarrollo humano sobre el que se asienta esta propuesta de investigación

El debate sobre la definición, alcance e implicaciones del desarrollo humano se ha convertido en uno de los elementos más fundamentales para los estudios sobre esta problemática. En sus orígenes, los llamados “pioneros del desarrollo”³(1940-1950) relacionaban estrechamente este concepto con el crecimiento económico, desarrollando diversas teorías sobre los problemas de las estructuras económicas en los países más pobres. Desde esa época, ha existido tradicionalmente una tendencia a identificar el bienestar humano con el crecimiento económico como uno de los principales fundamentos teóricos y metodológicos de la ortodoxia económica (Unceta, 2009). Así, durante décadas se ha evaluado el desarrollo considerando solo las actividades monetizables sobre otras consideraciones teóricas como pueden ser la sostenibilidad medioambiental, la equidad de género, la redistribución de la riqueza o la calidad de las instituciones (Unceta, 2009). Cabe destacar, además, que este enfoque de crecimiento está basado en patrones de consumo y producción ambientalmente insostenibles que ignoran los límites naturales del planeta (PNUD, 2010; Oxfam, 2011).

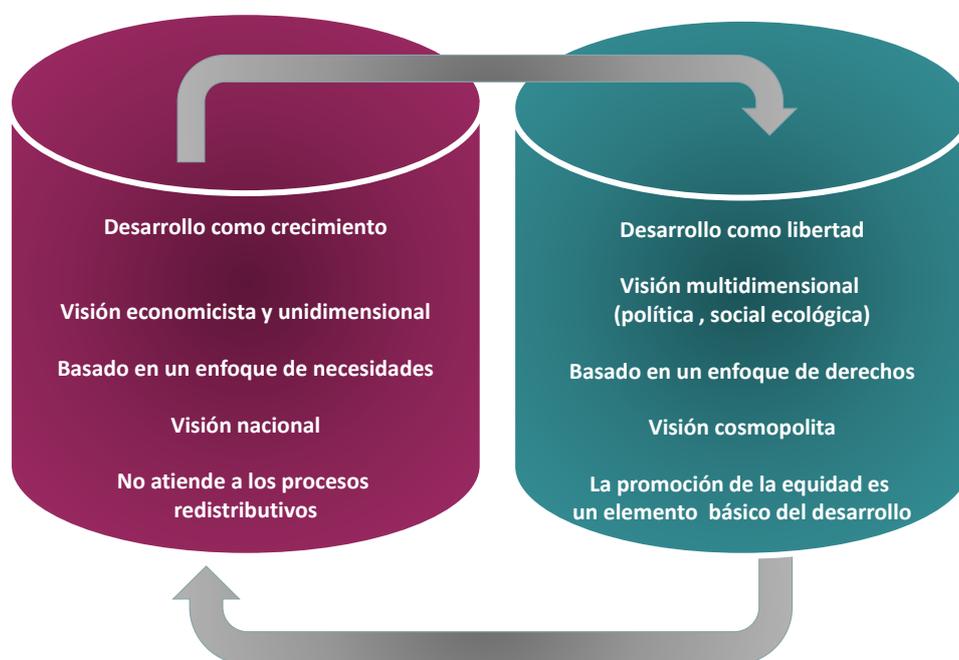
Sin embargo, a medida que los estudios de desarrollo fueron progresando y ampliándose, se ha ido complejizando la definición de este concepto, incorporando elementos básicos para la vida como es la sostenibilidad ambiental, la equidad de género, los derechos humanos o la redistribución de la riqueza. De esta forma, el concepto de desarrollo humano remite a la ampliación de las capacidades, libertades y opciones de todas las personas del planeta y de las futuras generaciones. En tal sentido, el premio Nobel de Economía, Amartya Sen, describe el desarrollo como libertad. Libertad para que los seres humanos puedan elegir cómo vivir sus vidas y, para ello, se debe garantizar a toda la ciudadanía el libre y pleno ejercicio de sus derechos (Sen, 1999).

De este modo, el desarrollo podría definirse como “un derecho, que permite que las personas tengan cada vez más oportunidades para elegir con libertad y seguridad, desde el respeto a la diversidad, la igualdad y la justicia, en un medioambiente limpio y saludable, que garantice también este derecho al desarrollo de las generaciones futuras” (MAEC, 2009: 5).

Esta concepción lleva a reconfigurar el escenario económico, social y político incorporando a la ética como el núcleo central de la formulación de políticas; de esta forma, la deliberación normativa sobre cuáles deben ser los objetivos de las políticas públicas pasa a un primer plano frente a los debates tecnocráticos predominantes en la ciencia económica ortodoxa que ocultan su normatividad bajo complejos modelos matemáticos (Deneulin y McGregor 2010: 507-508).

³ Los “pioneros del desarrollo” son aquellos cuyos estudios sobre este tema llegaron a dominar el pensamiento sobre el desarrollo económico entre 1940 y 1960. Los autores más destacados en este aspecto han sido Lord Bauer, Colin Clark, Albert Hirschman, Sir Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Raul Prebisch, Paul Rosenstein-Rodan, Walt Whitman Rostow, H.W. Singer y Jan Tinbergen (Meyer y Seers, 1986).

Figura 4. La evolución del concepto de desarrollo



Fuente: elaboración propia

A esta noción de desarrollo humano podrían integrarse otras concepciones filosóficas no occidentales como es el caso de concepto de SumakKawsay o el “Buen vivir” que apuesta por establecer un equilibrio entre la naturaleza y todos los seres vivos, destacando la importancia de la hermandad y espiritualidad en los países andinos (Cortez, 2009); el ecofeminismo, una corriente crítica con el orden simbólico patriarcal capitalista, que se basa en un paradigma alternativo que sitúe en el centro la conservación de una vida humana (Herrero, 2012); y la economía del bien común, que parte del fundamento de que la economía debe estar orientada a la promoción del bienestar social y el bien común cambiando el modelo productivo. En suma, el presente análisis parte de un concepto de desarrollo humano multidimensional, incorporando las dimensiones básicas de este enfoque como es la sostenibilidad ambiental, la perspectiva feminista y el enfoque de derechos. Supone además una búsqueda en la garantía de derechos de todas las personas los cuales no deben ser restringidos por la pertenencia a un Estado o por cualquier otro rasgo en particular.

4.2 ¿Qué es la coherencia de políticas para el desarrollo?

La CPD hace referencia a toda actividad (tanto pública como privada) orientada a integrar de manera sistemática y transversal la perspectiva de los derechos humanos y el desarrollo sostenible en todos los procesos de toma de decisiones relacionados (directa e

indirectamente) con las políticas públicas. Se trata de una visión de la CPD que trasciende los conceptos tradicionales limitados a la reducción de las contradicciones o a la promoción de sinergias entre políticas para asumir una perspectiva cosmopolita que establece que todos los países tienen responsabilidades en la promoción del desarrollo humano; adicionalmente, las políticas públicas deberán evaluarse en función de sus posibles impactos en la ciudadanía global sin distinguir entre población nacional y extranjera.

Además, teniendo en cuenta los procesos de interdependencia propios de la dinámica globalizadora, los problemas del desarrollo han adquirido una dimensión transnacional que requiere, necesariamente, de una solución colectiva y multinivel entre todos los actores del sistema internacional. Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo de acción colectiva entre Estados, lo que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y compartidas para promover la construcción de un mundo más equitativo y estable para todas las personas del planeta (Millán, 2012).

El propósito de la CPD supondría, por tanto, un compromiso integral y global del gobierno en la promoción del desarrollo, aunque no deja, sin embargo, de constituirse como un propósito extremadamente ambicioso y con importantes problemas de implementación (Alonso *et al.*, 2010). Se trata, pues, de un concepto sugerente, puesto que el fin último del trabajo por la coherencia consiste en modificar progresivamente las políticas públicas para integrar de manera transversal la perspectiva de desarrollo humano. Esta visión de CPD descansa sobre varios supuestos. A continuación se destacan algunos de los más relevantes:

En primer lugar, se establece que la acción de un Gobierno tiene que orientarse a la promoción del desarrollo humano. Cabe recordar que el concepto de coherencia posee un “valor instrumental” que se subordina a los objetivos que se definen como prioritarios en el seno de una administración pública (Alonso *et al.*, 2010). En este sentido, a pesar de que entre los responsables gubernamentales parece existir una conciencia clara de que es necesario avanzar hacia una mayor coherencia de políticas públicas (desde una perspectiva más bien técnica), el verdadero desafío es determinar (y consensuar) cuál es el fin último que debe perseguir esta coherencia. Priorizar el desarrollo como elemento articulador de la coherencia del conjunto de las políticas responde a una determinada visión del mundo y refleja una opción política concreta. Visión y opción que apelan a la universalidad de los derechos humanos y a la sostenibilidad de la vida y del planeta como principales compromisos éticos y políticos comunes. De este modo, al imperativo ético representado por el cumplimiento de los derechos humanos se suma el imperativo político de la equidad social, la sostenibilidad de la vida y del planeta como opción más “realista” para garantizar la convivencia pacífica y sin poner en riesgo los límites ambientales del planeta, que harían inviable la vida humana. Así pues, situar el desarrollo en el centro de la coherencia de las políticas, no es una opción política más sino el camino más realista para lograr sociedades más justas, equitativas y social y ambientalmente sostenibles.

En segundo lugar, si bien en un sistema democrático coexisten por definición intereses contradictorios y legítimos, el trabajo por el desarrollo humano deberá ser tenido en cuenta en todo el ciclo de acción política. Cabe destacar que los países representan delicadas y complejas combinaciones de intereses, grupos, estándares y normas, por lo

que alcanzar un grado absoluto de coherencia puede convertirse, por tanto, en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo (Alonso, 2003). No obstante, el trabajo por la CPD consiste en que la perspectiva de desarrollo humano debe estar presente en los procesos de toma de decisiones, aun cuando este enfoque no sea la única o la principal prioridad de una política en particular.

En tercer lugar, cabe incorporar otro ámbito de especial relevancia para comprender el trabajo por la CPD, aunque se trata de una esfera poco valorada en los estudios académicos sobre esta temática. Se trata de la posible capacidad de interferencia de actores y *lobbies* privados en el diseño de políticas públicas (Millán y Santander, 2014). En este sentido, es necesario analizar en qué medida la modulación de las políticas públicas es permeable a los intereses de diversos grupos de poder; esto es especialmente importante en el sentido de que si los actores privados tienen capacidad para interferir en la política pública es muy probable que estas políticas no persigan la promoción del desarrollo humano, sino la persecución de intereses ajenos al bien general.

En cuarto lugar, y estrechamente vinculado al punto anterior, el avanzar hacia progresivos grados de CPD es necesario asumir que este trabajo supondría asumir un determinado grado de conflicto al tener que priorizar y jerarquizar intereses en los procesos públicos de toma de decisiones. Estos procesos de jerarquización podrán afectar a actores nacionales e internacionales así como públicos y privados que se podrían ver perjudicados por estas decisiones. En este sentido, cuando las políticas públicas benefician de manera sistemática a grupos de poder se crean instituciones y estructuras que pretenden mantener y perpetuar esos beneficios. Y es en este aspecto en el que puede visualizarse el conflicto de intereses potencial al que remite el trabajo por la coherencia.

Por último, dentro del contexto de globalización, la agenda de la CPD no debería restringirse a una responsabilidad exclusiva de los países desarrollados; en este sentido, los procesos de interdependencia mencionados exigen que todos los Estados entiendan que las políticas que ponen en práctica tienen una importante incidencia en las posibilidades de desarrollo de otros países y personas. Así, la integración del concepto de CPD no solo supondría mejorar las posibilidades de desarrollo global, sino también que los países (independientemente de su estadio de desarrollo) asuman la responsabilidad de considerar las consecuencias de su acción pública para otras sociedades y personas.

4.3 ¿Cuáles son los elementos fundamentales para que una política sea considerada coherente con el desarrollo humano?

Teniendo en cuenta la definición que se ha establecido sobre el desarrollo humano, es necesario clarificar ahora cuáles son los fundamentos básicos que se tomarán en cuenta al momento de analizar las políticas públicas.

En primer lugar, cualquier política pública debería contener una importante dosis de redistribución entre los integrantes de una sociedad; cuando se habla de redistribución en este trabajo, se está aludiendo a la construcción de una sociedad donde las oportunidades y las libertades alcancen a la mayor parte posible de la ciudadanía. Si como se ha explicado anteriormente, el desarrollo humano supone la libertad para que todas las

personas puedan elegir cómo vivir sus vidas, es necesaria una acción política que genere redistribución en diversos sentidos al tiempo que, favorezca la igualdad real de oportunidades.

En segundo lugar, una política pública realmente coherente con el desarrollo tiene que tener una visión intrínsecamente feminista. La perspectiva feminista en la promoción de la acción pública supone no solo luchar contra la discriminación entre hombres y mujeres que se produce en todas las sociedades humanas, sino también comprender que en el mismo seno del sistema capitalista se ha mantenido una división sexual del trabajo donde las mujeres han asumido los papeles de reproducción y cuidado. Este fenómeno alude a una inserción diferenciada de hombres y mujeres en los espacios de reproducción y producción social que deriva en la segregación de las mujeres al trabajo doméstico (generalmente no remunerado), una menor tasa de actividad laboral, así como la existencia de ocupaciones masculinas y femeninas (Beecheey, 1999). Frente a estos procesos de discriminación, la perspectiva feminista propone un concepto diferente para entender el sistema de producción e intercambio que supone cuestionar la supremacía del mercado como el epicentro de toda vida económica y social de las sociedades. La propuesta de la economía feminista es poner en el centro el mantenimiento y el cuidado de la vida como forma de generar una sociedad más justa y sostenible. Se trata de construir formas de vida que tienen como sustrato el cuidado colectivo, reconociendo que las personas somos seres vulnerables e interdependientes.

En tercer lugar, una política coherente con el desarrollo humano debe ser ambientalmente sostenible. Como se ha argumentado en diversos estudios académicos, el sistema capitalista que caracteriza a la mayor parte de las economías del planeta se basa en la rentabilidad y en la acumulación de capital, por lo que requiere del constante crecimiento de la tecnología, la ciencia y el sistema productivo para promover la expansión de la demanda y el consumo hasta llegar a una producción virtualmente ilimitada de bienes y servicios (Kaplan, 1998). Las consecuencias de este patrón de desarrollo y este modelo de consumo se cristalizan en una “crisis medioambiental”, una “crisis del desarrollo” y una “crisis energética” que son parte de un mismo fenómeno y una misma problemática (PNUMA, 2007). En este contexto, tres son los elementos que se pudieran considerar positivos para que una política ambiental fuera coherente con el desarrollo humano: i) la promoción de un cambio en el modelo energético (y productivo) que suponga una transformación progresiva desde los combustibles fósiles a las energías renovables y no contaminantes; ii) la protección de los ecosistemas y la biodiversidad; iii) el desarrollo de acciones tendientes a prevenir y corregir las acciones de contaminación y degradación ambiental; iv) el cambio progresivo de los modelos de distribución y consumo de las sociedades capitalistas.

Por último, y como se ha explicado, cualquier política pública debiera suponer un avance en los derechos humanos de la ciudadanía lo que supone promover procesos de empoderamiento para las comunidades humanas. Así, los derechos humanos contribuyen al desarrollo de las personas garantizando un espacio para que los grupos favorecidos no puedan monopolizar los procesos, las políticas y los programas de desarrollo. El marco de derechos humanos implica que los agentes institucionales tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo para todas las personas sin discriminación por raza, sexo,

nacionalidad u orientación sexual (Naciones Unidas, 2003); esta visión pretende superar el imperativo moral que establecía el enfoque basado en la satisfacción de las necesidades básicas de los años setenta del pasado siglo para crear un marco de garantías para que la ciudadanía pueda reivindicar, de forma jurídicamente obligatoria, una serie de derechos (Naciones Unidas, 2003).

En este sentido, el criterio fundamental para poder evaluar una política pública está basado en los principios que guían el enfoque de derechos humanos: i) no retroceso; ii) niveles de mínimos esenciales; iii) máximos recursos disponibles (presupuesto); iv) realización progresiva; v) equidad y no discriminación; vi) transparencia, rendición de cuentas y participación.

Figura 5. Elementos básicos para que una política sea considerada coherente con el desarrollo humano



Fuente: elaboración propia

5 ¿SE PUEDE MEDIR LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO?

PROPUESTA DE UN ÍNDICE DE COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

Teniendo en cuenta lo expresado hasta el momento, el siguiente epígrafe se orienta a describir la construcción del índice de CPD que se propone desde la *Plataforma 2015 y más*. Como se ha explicado, se parte de una visión compleja y multidimensional del concepto de desarrollo humano, por lo que el índice va a medir un gran número de políticas públicas, así como el impacto de dichas políticas en la ciudadanía global. En concreto, se parte del análisis de veintidós políticas divididas en seis bloques que han sido definidos teniendo en cuenta relaciones e interconexiones entre las políticas que pudieran facilitar ciertos aspectos del análisis al presentar matrices comunes (Cuadro 1).

Cuadro 1: Análisis de 22 políticas como punto de partida para construir el índice



Fuente: elaboración propia.

Debido a las características y metodologías, así como a las limitaciones prácticas existentes, no se va a construir información, sino que se utilizarán indicadores ya constituidos en diversas bases de datos. Este hecho nos plantea una limitación de partida, puesto que los indicadores existentes no suelen estar cimentados desde enfoques multidisciplinares ni intermésticos. El desafío más complejo al cual se enfrenta el índice es el de encontrar indicadores robustos y consistentes que permitan valorar las implicaciones para el desarrollo humano en cada una de las dimensiones analizadas. Para ello es necesario un importante ejercicio de búsqueda y análisis de los contenidos, características y metodologías de cada uno de los indicadores en las diversas bases de datos de organismos e instituciones internacionales. Cabe recordar en este sentido, que cualquier indicador escogido tendrá, por su propia naturaleza, límites y restricciones para asumir la multidimensionalidad del enfoque aun cuando se trate de utilizar aquel indicador que mejor se adecue a la visión del desarrollo humano establecida.

A partir de este análisis se pretende obtener un juicio complejo de cada política analizando cuáles son los aspectos más relevantes de cada una de ellas a la hora de valorar su grado de coherencia con el desarrollo, en su multidimensionalidad económica, social, ecológica, de gobernanza y de género. Como se ha explicado anteriormente, lo relevante no es conocer por separado el comportamiento de las políticas respecto a cada dimensión, sino

poder realizar una valoración integral de cada política asumiendo que el desarrollo humano es un concepto inexcusablemente articulado y multidimensional.

El objetivo final es obtener un índice sintético de CPD que permita construir un ranking de países en relación a su compromiso con la CPD. El índice analizará la política pública en función del desarrollo humano “dentro” y “fuera”, asumiendo la visión intermística planteada en el marco analítico del ICPD.

Como es lógico suponer, el pretender valorar a todos los países implica importantes desafíos para el análisis de la CPD. Partiendo del principio de Naciones Unidas, “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (Naciones Unidas, 1992) se clasificará a los países de acuerdo a sus capacidades de financiación del desarrollo para luego realizar los rankings del índice y demandar responsabilidades de acuerdo a esas capacidades.

En síntesis, se trata de un índice que parte de una visión amplia y transversal de la CPD, asumiendo la importancia de que todas las políticas promuevan los derechos humanos, sin discriminar entre ciudadanos y ciudadanas del Norte y del Sur y con el objeto de generar una mayor conciencia crítica entre la ciudadanía y una herramienta de incidencia política que permita supervisar y modificar las políticas públicas en función del desarrollo sostenible y los derechos humanos de las personas del mundo.

5. REFLEXIONES FINALES: EL VALOR DEL ICPD EN LA AGENDA POST-2015

Tradicionalmente las visiones que han predominado en la agenda internacional de cooperación han construido una visión extremadamente limitada de promoción del desarrollo y lucha contra la pobreza. En general, el marco internacional de donantes ha apostado por un encuadre totalmente restrictivo de lucha contra la pobreza basando todos sus esfuerzos en mejorar la “eficacia” de los programas de AOD, desde una visión excesivamente técnica y burocratizada. La explicación de este fenómeno parece radicar en el hecho de que la agenda internacional de la AOD no pretendía cuestionar el sistema internacional que ha generado un mundo extremadamente desigual e insostenible sino principalmente actuar sobre las consecuencias de estas políticas que se traducen en hambre, pobreza extrema y vulnerabilidad humana.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el año 2015 se presenta como una verdadera oportunidad para la configuración de la agenda global de promoción del desarrollo sostenible y equitativo. En este marco, al menos en el ámbito discursivo, las visiones predominantes apuestan por la construcción de una agenda global y comprehensiva, que afecte a todos los países y que asume que la lucha contra la pobreza supone cuestionar (y modificar) las políticas públicas globales que generan asimetría y vulnerabilidad humana en el mundo. Una visión que comparte enfoque con la perspectiva planteada en este trabajo sobre CPD, que propone poner en el centro de todas las políticas públicas el derecho al desarrollo de todas las personas, sin discriminación por nacionalidad, raza, sexo, orientación social o cualquier otra consideración.

De ahí, que sea fácil concluir que en el sistema internacional existen dos visiones, que responden a diversos intereses, creencias y expectativas, que se encuentran en disputa. La primera, hasta ahora predominante, pretende ubicar la responsabilidad de la lucha contra

la pobreza en los países más pobres, enfocándose estrictamente en la “eficacia” de la ayuda sin generar debates sobre las políticas globales que generan pobreza y desigualdad en el mundo. La segunda, con un enfoque mucho más amplio e integrador que cuestiona no sólo las políticas públicas que desarrollan los países sino un sistema económico y productivo injusto, asimétrico e insostenible.

En este marco, consideramos que es necesario fortalecer y promover programas de investigación con una visión política y cuestionadora del sistema internacional y el modelo productivo que ha derivado en serios problemas de desarrollo; programas que permitan a las organizaciones sociales realizar el seguimiento, la vigilancia y la denuncia de prácticas públicas incoherentes. Por todo ello, es que se propone la construcción de un índice de CPD que permita dar seguimiento a las diversas políticas públicas que desarrollan todos los países, las implicaciones que estas políticas tienen para la protección del medioambiente y para el cumplimiento de los derechos humanos de la ciudadanía global. Se trata por tanto de una visión política que propugna el rol significativo que las organizaciones de la sociedad civil (academia, ONG, movimientos sociales, etc.) tienen en la promoción y construcción de un mundo más justo pero que también entiende que los estudios y análisis son fundamentales para generar evidencia empírica que avale este trabajo.

En suma, el programa de investigación propuesto y especialmente el ICPD podría erigirse como un importante instrumento de incidencia política para las organizaciones sociales al tiempo de constituirse como una herramienta de seguimiento y control de la agenda post 2015 de desarrollo.

6. Referencias bibliográficas

Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre, Rogelio Madrueño y Natalia Millán. 2010. *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de trabajo número 42. Madrid: Fundación Carolina.

Beck, Ulrich. 2005. *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.

Cortez, David. 2009. “La construcción social del “Buen Vivir” (Sumak Kawsay) en Ecuador; Genealogía del diseño y gestión política de la vida”, *Actas del Congress for Intercultural Philosophy: Good life as Humanized life*, v. VIII, Ewha Womans niversity, Seoul: 5-10.

Deneulin, Séverine. y Allister McGregor. 2009. “The Capability Approach and the Politics of a Social Conception of Wellbeing”, *European journal of social theory*. Londres: SAGE publications: 501-519.

Evans, Peter, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam (1993): *Double-Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley.

- Herrero, Yayo. 2012. "Propuestas ecofeministas para un sistema cargado de deudas", *Revista de Economía Crítica*, nº13: 30-54.
- Ministerio de asuntos Exteriores y Cooperación. 2009. *Plan Director de la Cooperación Española 2009- 2012*. Madrid: DGPOLDE.
- Meyer, Gerald y Dudley. 1986. *Pioneros del desarrollo*. Washington: Banco Mundial.
- Millán, Natalia. 2012. *Trasnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de Suecia y España*. Tesis doctoral. UCM.
- Santander, Guillermo y Natalia Millán. 2014. *La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos*. Madrid: Publicaciones Plataforma 2015 y más.
- Naciones Unidas (2003): *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Asamblea General. Documentos Oficiales Quincuagésimo octavo período de sesiones Suplemento No. 36 (A/58/36)*. Disponible en web: https://www.ion.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/58/A_58_36_supp_es.pdf (Consulta: 19 de junio de 2015).
- Oxfam Internacional. 2011. *Cultivar un mundo mejor, Campaña CRECE*. Londres: Oxfam publicaciones.
- PNUD .2011. *Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUMA. 2007. *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial*. Copenhague.: GEO-4, Phoenix Design Aid.
- Sanahuja, José Antonio. 2008. "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", AA. VV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco: 297 -383.
- Sen, Amartya.1999. *Desarrollo y Libertad*. Madrid:Planeta.
- Strange, Susan. 2001. *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona: Icaria.
- Unceta, Koldo .2009. "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y posdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones", *Carta Latinoamericana. Contribuciones en Desarrollo y Sociedad en América Latina*:.1-34.
- Unceta, Koldo. 2013. "Más allá de 2015: el debate sobre la Agenda del Desarrollo y la Cooperación Internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 33. Madrid: IUDC: pp. 125-136.

