

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/256298096>

Promoviendo la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la sociedad del (des)conocimiento

Conference Paper · July 2013

CITATIONS

0

READS

119

2 authors:



Antonio Sianes

Universidad Loyola Andalucía

97 PUBLICATIONS 491 CITATIONS

SEE PROFILE



Mª Luz Ortega Carpio

Universidad Loyola Andalucía

39 PUBLICATIONS 156 CITATIONS

SEE PROFILE

PROMOVIENDO LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN LA SOCIEDAD DEL (DES)CONOCIMIENTO

ANTONIO SIANES

Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación – Universidad Loyola Andalucía
C/ Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004, Córdoba (España)

M^a LUZ ORTEGA CARPIO

Universidad Loyola Andalucía
C/ Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004, Córdoba (España)

e-mail: antonio.sianes@fundacionetea.org
Telefono: 957222100

Resumen

En los últimos años, ha recobrado vigencia en el ámbito del desarrollo y la cooperación el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo. De tal manera, tanto las instituciones vinculadas al desarrollo como la sociedad civil demandan cada día más abordar la Ayuda al desarrollo desde un enfoque global, que trascienda la mera política de cooperación para impregnar el quehacer político de los gobiernos de los países desarrollados de una mayor coherencia hacia los objetivos de desarrollo.

No obstante, pasar de un enfoque sectorial de cooperación en torno a la AOD a un enfoque global de coherencia del conjunto de las políticas con impacto en desarrollo no es tarea sencilla. Entre otros motivos, porque al elevar el marco de análisis aumenta el número y variedad de intereses en juego y se generalizan las asimetrías informativas, comprometiendo la satisfacción de las expectativas de los diferentes agentes implicados.

Uno de los elementos clave que puede favorecer, o dificultar, la consolidación de este enfoque global en materia de Ayuda al desarrollo es, precisamente, la disponibilidad y acceso a información y conocimiento relevante por parte de los agentes implicados. Y, a este respecto, la Educación para el Desarrollo puede desempeñar un papel crucial.

Pero, para ello, las actividades y procesos de Educación para el Desarrollo tienen que asumir el reto de adaptarse a las nuevas necesidades formativas e informativas, caminando hacia un enfoque de ciudadanía global capaz para dar respuesta a estos desafíos.

En el presente artículo se abordará, por tanto, desde qué dimensiones y ámbitos puede contribuir la Educación para el Desarrollo bajo la perspectiva de ciudadanía global a mejorar la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, para que la promoción de ésta sea factible dentro de la que algunos califican ya como la sociedad del desconocimiento.

Palabras clave: Coherencia de Políticas para el Desarrollo, Educación para el Desarrollo, ciudadanía global.

Área Temática: Economía Social. Cooperación y Desarrollo.

Abstract

In recent years, both development-related institutions and civil society are demanding a holistic approach to development Aid. In this context, Policy Coherence for Development is regaining force, as it goes beyond mere cooperation policy.

Policy Coherence for Development is aimed to change the political agenda of developed countries' governments, in the search for greater consistency towards development goals. However, moving from an ODA based model to a more comprehensive approach based on the coherence of policies is not an easy task.

One of the main reasons is that this frame of analysis increases the number and variety of interests at stake and increase information asymmetries, which threaten the satisfaction of the different stakeholders' expectations. One of the key elements that may promote, or hinder, the consolidation of the global approach to development Aid is precisely the availability and access to relevant information and knowledge on the part of those involved. And, in this regard, Development Education can play a crucial role.

But to do so, the activities and processes of Development Education must meet the challenge of adapting to the new training and information needs, walking towards a global citizenship approach able to respond to these challenges.

This paper will address, therefore, how Development Education from the perspective of global citizenship can help to enhance Policy Coherence for Development, within which some have described as the "era of un-knowledge".

Key Words: Policy Coherence for Development, Development Education, global citizenship.

Thematic Area: Social Economics. Cooperation and Development.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, especialmente a raíz del profundo cuestionamiento acerca de la eficacia del sistema de cooperación al desarrollo basado en los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), han emergido toda una serie de nuevos conceptos que vienen a ampliar el marco de referencia. Uno de los objetivos es incluir nuevos actores, objetivos e instrumentos en el ámbito de la Ayuda al desarrollo en un intento de hacer más efectivos los procesos de cooperación en la lucha contra la pobreza. Así, términos como *Global Policy Finance* (financiación global para el desarrollo; Severino y Ray, 2009) o *Beyond Aid* (más allá de la Ayuda; Fowler 2005) resultan cada día más extendidos, haciendo referencia a un nuevo sistema global de Ayuda al desarrollo más amplio y omnicomprensivo.

En este marco ha vuelto a cobrar relevancia, tanto a nivel institucional como académico, el enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), que ya comenzara a fraguarse en la década de los 90 del siglo pasado. Un enfoque que aboga por trascender el limitado marco de una Ayuda al desarrollo fundamentada en torno a los efectos, impactos y resultados que la AOD de los países donantes tiene sobre los países receptores. El aporte diferencial de este enfoque más holístico parte de situar en el centro del debate el impacto que el conjunto de políticas promovidas por los países donantes tiene sobre las naciones en vías de desarrollo.

No obstante, y a pesar de que hasta la fecha no es uno de los temas más desarrollados por la literatura, también la Ayuda al desarrollo ejecutada bajo un enfoque de CPD puede ser acusada de una mayor o menor eficacia. Como se verá a lo largo del presente artículo, existen diferentes factores que contribuyen a aumentar las inconsistencias entre las distintas políticas con impacto en desarrollo, lo que en última instancia puede venir a comprometer los efectos positivos que este enfoque más holístico puede tener sobre los países en desarrollo.

El objetivo del presente artículo no es sólo llamar la atención sobre las incoherencias e inconsistencias que pueden darse en la Ayuda al desarrollo bajo un enfoque de CPD, sino presentar la Educación para el Desarrollo (ED) como uno de los elementos que más eficazmente puede contribuir a reducir éstas, haciendo más efectivas y dotando de un mayor impacto a las políticas promovidas por los países donantes para ayudar a los países en desarrollo en sus procesos de lucha contra la pobreza.

Acorde con este objetivo, el artículo se estructura en cuatro apartados adicionales a esta Introducción. En el segundo se realiza un análisis del estado actual en que se encuentra el sistema de Ayuda al desarrollo dentro del nuevo marco global de relaciones internacionales. En el tercero se aborda uno de sus elementos que en la actualidad está cobrando mayor repercusión, como es la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), delimitando a qué hace y a qué no hace referencia y abordando los desafíos y límites a que se enfrenta para poder ser eficaz en dicho contexto. Realizar este análisis aterrizándolo en las incoherencias que puede presentar dicho enfoque de CPD y las razones que impulsan a abordarlas resulta pertinente, pues, como se explicita en el apartado cuarto, una adecuada política de Educación para el Desarrollo (ED) puede ayudar a

minimizarlas, haciendo más efectivo el impacto real sobre los países en desarrollo. El artículo cierra elicitando las principales conclusiones que pueden extraerse de este análisis, en el apartado quinto de conclusiones.

2. EL SISTEMA DE AYUDA AL DESARROLLO EN UN ENTORNO GLOBAL

Resulta cada vez más asumido por la comunidad académica y por las instituciones vinculadas al mundo del desarrollo y la cooperación que, en los últimos años, estamos asistiendo a un proceso relevante de transformación del sistema de Ayuda al desarrollo.

Tras la inestabilidad que se vivió durante la década de los 90 del siglo pasado, parecía que se había alcanzado una cierta agenda común en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo en torno a ciertos elementos clave: unos objetivos establecidos, como han sido los Objetivos de Desarrollo del Milenio; unos actores bien identificados, las Instituciones Financieras Multilaterales (IFIs) y los países concertados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y unos instrumentos cada vez más consensuados y apropiados por los respectivos actores en torno a la AOD.

En este entorno, regido por la ayuda económica que los países donantes trasladaban a los países receptores, se ha asistido a un incremento sin precedentes de los volúmenes de AOD que, aunque lejos de alcanzar el mínimo acordado del 0,7%, no han dejado de aumentar sostenidamente durante la década del 2000, hasta alcanzar un pico en 2010 de 128.000 millones, suponiendo el 0,32% del PIB mundial.

Sin embargo, este marco de análisis ha variado sustancialmente en los últimos años (Severino y Ray, 2009). El mundo de hoy está inmerso en una profunda crisis que, por primera vez en la historia reciente, nace y afecta con mayor virulencia a los países más desarrollados, mientras que las regiones en desarrollo la sufren con menor intensidad. En este contexto, el sistema tradicional de ayuda al desarrollo, basado en los flujos de AOD de los donantes tradicionales del Norte a los países del Sur, comienza a dar señales de agotamiento.

Esto ha favorecido la aparición de nuevos actores que, aprovechando la delicada situación por la que están pasando algunas naciones, especialmente de la Unión Europea, están poniendo en cuestión el liderazgo del CAD-OCDE en la promoción de una nueva agenda de cooperación.

Ante esta situación, y a dos años del fin del plazo de los compromisos internacionales en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se están planteando nuevas agendas globales y otros instrumentos económico-financieros que están empezando a diseñar un sistema de financiación global para el desarrollo que va "más allá" del tradicional sistema de Ayuda, y que está comenzando a fraguarse bajo el nombre de agenda post-2015 (Sumner y Tiwari, 2009; Melamed y Sumner, 2011).

A la espera de que se consolide este complejo escenario, lo que sí resulta claro a día de hoy es que esta crisis de los actores tradicionales está dando cabida a la emergencia de nuevos debates, actores e instrumentos (Severino y Ray, 2010). Aspectos como los acuerdos para la promoción de la eficacia de la ayuda, la cooperación Sur-Sur y triangular, la Responsabilidad Social Corporativa, el impacto que podrían tener en el desarrollo la gestión de los flujos de remesas o la nueva megafilantropía están cobrando un peso específico, que obliga a elevar la mirada y repensar todos estos elementos hacia la definición de una nueva agenda global para el desarrollo.

Dentro de este panorama más global e integrador de nuevas propuestas está cobrando renovado peso un enfoque que doctrinalmente ha venido en llamarse de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD).

La complejidad de la relación entre las intervenciones realizadas en el marco de la política de Ayuda y las realizadas bajo la esfera de otras políticas con impacto en desarrollo (política comercial, migratoria o ambiental) ha llevado a que, a día de hoy, aún no exista una definición consensuada ni del propio significado de CPD ni de las actuaciones y decisiones más aptas para promoverla.

Sin ánimo de agotar el argumento, probablemente el consenso mínimo sobre la definición de CPD venga marcado por el que auspiciara la OCDE en 2004, cuando señalaba que “la coherencia de las políticas de desarrollo supone trabajar para garantizar que los objetivos y resultados de las políticas de desarrollo de un gobierno no se ven mermadas por otras políticas de ese mismo gobierno que afecten a los países en desarrollo y que esas otras políticas apoyen los objetivos de desarrollo cuando ello sea posible” (McLean Hilker, 2004: 5).

Enmarcados en esta definición de CPD, algunos autores han destacado que cabe señalar una relevante dualidad conceptual. En este sentido, Ashoff (2005) destaca que el concepto de CPD puede ser interpretado desde una perspectiva “negativa” o desde una perspectiva “positiva”. De acuerdo a la primera, entenderíamos la CPD como “la ausencia de incongruencias” entre el resto de políticas de un país y su política de cooperación al desarrollo. Sin embargo, una definición más amplia y positiva vería en la CPD un mandato de que las diferentes políticas públicas “interactúan para el logro de objetivos compartidos”.

La relevancia de esta dualidad ha sido desarrollada por Alonso et alii (2010), destacando que alinearse en uno u otro sentido del término afecta directamente tanto al objetivo como al alcance de la CPD: de acuerdo a la perspectiva más extensiva, trabajar en la promoción de una mayor CPD implicaría “potenciar las complementariedades” entre las diversas políticas de un país donante, ya que el objetivo más central y ambicioso de la CPD sería “conseguir una mayor sensibilidad y orientación a los objetivos de desarrollo del conjunto de las políticas públicas de un gobierno”.

Sin embargo, desde el enfoque más restrictivo (que parece ser el que ha imperado a nivel institucional y legislativo) el objetivo de la CPD sería el de “corregir inconsistencias”, para “evitar que la política de desarrollo quede subordinada a propósitos que le son ajenos, como consecuencia de la interferencia de otras políticas públicas” (Alonso et alii, 2010).

Aunque trabajar con este último enfoque más restrictivo puede parecer limitante, la realidad es que a corto y medio plazo puede resultar más eficaz, pues trabajar para corregir las inconsistencias resulta más sencillo que buscar una potenciación de complementariedades en un entorno político en el que la comunicación interministerial no siempre está bien resulta.

Pero para que ello sea posible, es necesario identificar en primer lugar cuáles son las fuentes de incoherencias e inconsistencias entre las diversas políticas consideradas dentro de la CPD, para a continuación determinar cómo éstas pueden ser combatidas, en este caso, merced a una adecuada gestión de las acciones de Educación para el Desarrollo. A ello se dedicarán los subsiguientes apartados.

3. LIMITACIONES PARA ALCANZAR UNA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO MÁS EFICAZ

El debate sobre la necesaria eficacia de las intervenciones en desarrollo ha sido una constante desde hace décadas, si bien han sido las dos últimas las que lo han vivido de una forma más patente, tanto desde una perspectiva académica (desde los primeros estudios en la materia, como los de Burnside y Dollar 2000, 2004) como desde una perspectiva institucional (cristalizada, fundamentalmente, en la Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda de 2005).

La eficacia que niveles más o menos altos de CPD de un determinado país tienen sobre un país o territorio en desarrollo determinado no ha sido estudiada con tanta profundidad, entre otras razones porque resulta más difusa la relación y los efectos que una determinada ventaja económica o migratoria, o que una política más favorable de transferencia tecnológica o de apoyo a la inversión puede tener sobre los países en desarrollo y su población¹.

No obstante, lo que sí parece estar claramente identificado por la literatura (Schmieg 1997, Box y Koulaimah-Gabriel 1997, Grieg-Gran 2003, Piciotto 2005, Ashoff 2005, Carbone 2008) es que existen diversas causas y factores que aumentan las incoherencias, lo que inevitablemente vendría a limitar la eficacia y el impacto que los esfuerzos promovidos por los países donantes tienen sobre los países en desarrollo.

Antes de abordar las diversas causas y factores que provocan incoherencias, cabe señalar que los esfuerzos que se realicen para minimizar las que se producen entre la política de desarrollo y el resto de políticas del país donante no deben basarse en el convencimiento de que niveles perfectos de coherencia pueden ser alcanzados inalcanzable (McLean Hilker, 2004; ECDPM, 2006; Droeze, 2010; Barry et al., 2010). Ya sea en la teoría o en la práctica, la coherencia total no puede ser obtenida debido a la coexistencia natural de legítimos intereses en conflicto.

¹ De hecho, no será hasta el año 2003 cuando se desarrolle el primer instrumento de medición del nivel de coherencia que presentan las políticas de determinado país donante con respecto a los países en desarrollo: el Índice de Compromiso con el Desarrollo. Este índice, que se debe al Center for Global Development, mide el desempeño de 27 países donantes en un total de siete políticas sectoriales: la propia de Ayuda, la comercial, la migratoria, la ambiental, la de seguridad, la de transferencia tecnológica y la de inversión.

Esto no resta importancia a la necesidad de analizar las diferentes fuentes de incoherencias en la medida en que, pues si bien es cierto que algunas de ellas no podrán ser fácilmente abordadas, existen poderosas razones para enfrentar otras de ellas.

3.1. FACTORES QUE DETERMINAN LAS INCOHERENCIAS

Hablando de coherencia de políticas en general, es decir, de la propia consistencia que tienen entre sí las políticas de un determinado país, May et alii (2006) argumentan que, a priori del posicionamiento político, el volumen de incoherencia esperable dentro de un sistema de decisiones depende fundamentalmente del cruce de dos variables: el nivel de concentración del asunto y la cantidad de intereses en juego. Cuanto mayor sea la concentración del tema y menor el número de intereses en juego, cabe esperar una coherencia de políticas más fuerte.

Adicionalmente, que el posicionamiento político se produzca en un sentido o en otro dependerá de otros factores, entre los que encontramos la representación de los diferentes colectivos en juego en los espacios decisores, su capacidad de incidencia, o la capacidad de reacción de que disponga el colectivo más perjudicado por la decisión.

Respecto a la coherencia de la política de Ayuda con el resto de políticas con impacto en desarrollo, lo que viene siendo referido como CPD, numerosos autores (Schmieg 1997, Koulaimah-Gabriel 1997, Grieg-Gran 2003, Piciotto 2005, Ashoff 2005, Carbone 2008) han hecho un esfuerzo de identificación de las más habituales fuentes de incoherencia. Entre estas se situán: los diferentes intereses de los grupos de presión que inciden en el gobierno, la falta de información y las dificultades para procesar causas y efectos de determinadas decisiones políticas, la visión a corto plazo de los decisores políticos, los efectos de llevar la propia ideología o las creencias a la esfera pública, o la dificultad para articular espacios de concertación, especialmente a medida que ampliamos el nivel de decisión de lo local a lo comunitario.

En este artículo se parte de la sistematización que de los tipos de incoherencia realizase Hoebink (2004), para clasificar los distintos tipos de incoherencia entre:

- Incoherencias pretendidas y no pretendidas: las incoherencias serán premeditadas cuando el decisor, ante varios intereses en conflicto, opte deliberadamente por beneficiar a unos en concreto; y serán no pretendidas cuando los resultados de una determinada política frustren los de otra, sin que nadie se percate de ello por pertenecer a diferentes ámbitos de actuación.
- Incoherencias estructurales, temporales y ficticias: las primeras se reservan para aquellos casos en que existen grupos de interés enfrentados per se, y el beneficio de unos irremediablemente redundará en el perjuicio de los otros. Serían temporales si es sólo una cuestión de tiempo que esta situación de conflicto de intereses se reequilibre, es decir, sea una evolución del sistema a la que ambos pueden adaptarse. Y ficticias serían aquellas incoherencias que se adoptan no porque exista una real situación de conflicto, sino amparadas en las ideas o ideologías del ente decisor.

- Incoherencias institucionales y político-económicas: las primeras se deben a diferencias culturales en el desempeño de cada institución burocrática, y se deben fundamentalmente a una falta de coordinación (vertical u horizontal) entre las diferentes esferas administrativas; las otras, se deben más a cuestiones de fondo sobre cómo abordar los problemas de la sociedad, entre ellos, la lucha contra la pobreza, donde enfoques más o menos ortodoxos pueden chocar entre sí, y quienes en ese momento tengan el control político lo impongan.

Cuando se detecte una incoherencia manifiesta entre los efectos de una decisión tomada en el ámbito de la política de Ayuda (por ejemplo, la capacitación técnica de agricultores en Marruecos para que aumente la productividad de sus cultivos) con los efectos de una decisión tomada en otro ámbito político (por ejemplo, en el caso señalado, una decisión comercial que aumente los aranceles a los productos agrícolas provenientes del Magreb o la financiación que se da a los agricultores europeos a través de la Política Agraria Común, que indirectamente excluye del mercado a estos otros productos), será pertinente clasificarla de acuerdo a los parámetros anteriormente señalados, pues según sea la tipología de incoherencia que se esté produciendo, así habrá de ser la estrategia para abordarla.

Antes de abordar las diversas estrategias que se pueden plantear desde la Educación para el Desarrollo para combatir las incoherencias, conviene detenerse en por qué es relevante abordar las mismas.

3.2. CONSECUENCIAS DE LAS INCOHERENCIAS Y MOTIVOS PARA ABORDARLAS

Sean cuales sean los factores de los que provengan estas incoherencias entre políticas, resulta bastante extendido que existen serias razones para abordarlas y tratar de minimizarlas. Las consecuencias que conllevan las incoherencias también han sido recurrentemente tratadas por la literatura, no sólo por sus perniciosos efectos sobre los países receptores, que ven minimizados los potenciales buenos efectos de las buenas políticas de ayuda, sino por los costes que también acarrea para los propios países donantes.

Siguiendo a Ashoff (2005), se puede decir que estos costes, fundamentalmente, se analizan:

- En términos de eficacia de la política promovida, para la que es más difícil alcanzar sus objetivos a medida que aumentan los niveles de incoherencia con otras políticas que aminoran sus efectos;
- En términos de eficiencia, ya que son necesarios más recursos para alcanzar los mismos objetivos, pues los empleados en una política están mermando los efectos de aquella con la que entra en contradicción;
- Especialmente, por la pérdida de legitimidad que genera un elevado nivel de incoherencias en el tiempo, con el deterioro de la credibilidad del país en el escenario internacional, y los costes económicos y geoestratégicos que ello conlleva.

Ya ha sido visto cómo es imposible alcanzar una coherencia de políticas absoluta, tanto teóricamente como en la práctica. Para reducir pues los costes de las incoherencias, el objetivo (factible en principio, aunque posiblemente difícil de

lograr en determinados casos) debe ser, en un principio, superar las incoherencias manifiestas y, progresivamente, ir mejorando los niveles generales de coherencia del sistema de políticas.

En este sentido de corrección progresiva de las incoherencias hacia un sistema que promueva una verdadera CPD se alinea el presente artículo. Para ello, en el siguiente epígrafe tratará de identificar en qué medida se puede colaborar a la promoción de una mayor CPD desde la ED, viendo en primer lugar qué se entiende por ED para, a continuación, ver cuáles de sus dimensiones pueden contribuir más abiertamente a combatir las incoherencias que se producen en el marco de la CPD.

4. LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO COMO FACILITADORA DE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

El concepto de Educación para el Desarrollo (ED) ha estado sujeto desde su nacimiento a una profunda discusión doctrinal. La razón principal es que la disciplina padece una cierta indeterminación que le viene impuesta por dos frentes distintos: uno externo, referido a sus fronteras con otros campos del conocimiento asimilables (Sterling 2001, Cerdón et alii 2012); y otro interno, concerniente al propio significado en que se ha venido entendiendo la ED a lo largo de su evolución histórica (Mesa 2000, Ortega 2008, Ortega et alii 2012).

Respecto al primero de los argumentos, existen numerosas disciplinas que en cierta manera pueden agruparse dentro de una familia de educaciones que podríamos caracterizar por su sentido crítico y sus objetivos transformadores: Educación Global, Educación Ambiental, Educación para el Desarrollo Sostenible, Educación para la Paz y la no violencia, Educación Intercultural, Educación para los Derechos Humanos, la dimensión global de la Educación para la Ciudadanía, etc.

Respecto al segundo argumento, bajo el mismo concepto de ED han tenido cabida diferentes acepciones, tanto a lo largo de su historia como en la actualidad. Así, la ED ha sido entendida a veces como las relaciones públicas que hacen las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) para captar fondos, como la sensibilización necesaria para mantener un cierto compromiso de la ciudadanía con la Ayuda al desarrollo, o como el proceso educativo destinado a transmitir a los educandos las interdependencias del mundo globalizado, y la responsabilidad e impacto que sus acciones como individuos tienen en el mismo (Krause 2010).

En el presente artículo se partirá del concepto de ED que actualmente se maneja en la Unión Europea, reflejado fundamentalmente en el documento *Consenso Europeo Sobre El Desarrollo: La contribución de la educación y de la sensibilización en materia de desarrollo* (Comisión Europea 2007), haciendo algunas referencias al desarrollo doctrinal producido en España, cristalizado en la *Estrategia Española de Educación para el Desarrollo* (Ortega 2008).

Circunscrito al ámbito europeo, el *Consenso europeo sobre el desarrollo: la contribución de la educación y de la sensibilización* identifica como objetivos de la

ED “hacer posible que todos los europeos tengan a lo largo de su vida acceso a la posibilidad de sensibilizarse y de percibir los aspectos del desarrollo mundial y su importancia local y personal, y de ejercer sus derechos y responsabilidades como habitantes de un mundo interdependiente y cambiante, contribuyendo a hacerlo más justo y sostenible”. (Comisión Europea 2007: 6)

Más concretamente, y siempre en palabras del mismo informe, la ED “contribuye a erradicar la pobreza y a promover el desarrollo sostenible mediante el aumento de la sensibilización pública y de los planteamientos y actividades educativos basados en los valores de los derechos humanos, la responsabilidad social, la igualdad entre los sexos, y el sentimiento de pertenecer a un solo mundo; en las ideas y la percepción de las disparidades existentes entre las diversas condiciones de vida de los seres humanos y de los esfuerzos para superarlas; y en la participación en acciones democráticas que influyen en las situaciones sociales, económicas, políticas o medioambientales que afectan a la pobreza y al desarrollo sostenible”. (Comisión Europea 2007: 6).

La definición de ED ofrecida por la Comisión Europea es lo suficientemente amplia e interdisciplinar para que sea considerada como susceptible de tener un efecto relevante no sólo sobre la política de Ayuda, sino también sobre la CPD.

De hecho, a día de hoy parece ya ampliamente asumido que “la sensibilización y la educación en materia de desarrollo contribuyen ambas de forma significativa al cada vez mayor apoyo público al desarrollo” (Comisión Europea, 2007: 4). El aspecto que ahora resulta pertinente analizar es si esas mismas actividades vinculadas al proceso de ED tienen la capacidad para minimizar las incoherencias que se producen entre dicha política de Ayuda y el resto de políticas con impacto en desarrollo, promoviendo en los países no sólo adecuadas políticas de desarrollo, sino una orientación más coherente hacia el desarrollo del resto de políticas públicas promovidas por estos.

Para ver cómo desde la ED se puede contribuir a reducir las incoherencias que limitan la eficacia de dicho enfoque de CPD, se va a realizar el análisis prestando atención a las cuatro dimensiones tradicionalmente identificadas por la literatura española como componentes de la ED, que aparecen recogidas en la Estrategia Española de Educación para el Desarrollo (Ortega, 2008) bajo el nombre de sensibilización, formación, investigación y movilización social e incidencia política.

6.1. A NIVEL DE SENSIBILIZACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN GENERAL

En el ámbito de la sensibilización se enmarcan aquellas acciones a corto plazo que, alertando sobre las causas de la pobreza y las estructuras que la perpetúan, busca promover la solidaridad entre la ciudadanía.

El primer aspecto necesario para que exista la voluntad política necesaria para minimizar las incoherencias que se dan en el ámbito del desarrollo, es que exista una sensibilidad general hacia los problemas de pobreza y exclusión que existen a nivel mundial. Esto ha sido así señalado por el informe *Un análisis comparativo de los mecanismos institucionales para promover la coherencia de las políticas para el desarrollo*, que concluye que para que se dé una coherencia de las políticas de un país con los objetivos del desarrollo, el primer requisito es que exista una

ciudadanía que apoye dicha decisión y que comprenda que la lucha contra la pobreza forma parte indisoluble de los intereses nacionales (McLean Hilker, 2004).

De la misma opinión resultan no sólo académicos como Vendrell (2001), Arias (2006) o Millán (2011), sino que también instituciones como la OCDE así lo identifican, cuando señala que para promover la CPD es necesario “educar e involucrar al público [...] para crear conciencia y obtener apoyo para la CPD en el largo plazo” (OCDE, 2009: 27).

Parece claro, pues, que contar en el país con una ciudadanía informada, sensibilizada y concienciada es el sustrato mínimo para que pueda existir en el mismo de manera sostenida un compromiso político general por la promoción del desarrollo, que no se cuestione en periodos económicos recesivos o ante los vaivenes en el sistema de relaciones internacionales este apoyo político.

Pero, como sostienen Alonso et alii (2010), será difícil avanzar en materia de coherencia si no existe una demanda social comprometida y eficaz. Y para progresar hacia niveles más consistentes de CPD no sólo es necesaria una actividad continuada de denuncia, sensibilización y educación que comprometa a la opinión pública, sino que también hay que contar con la concurrencia de otros elementos presentes en las demás dimensiones de la CPD.

6.2. A NIVEL DE LA FORMACIÓN EN CAPACIDADES, ACTITUDES Y VALORES

De igual manera que la promoción de una ciudadanía global comprometida con el desarrollo es el sustrato necesario para mantener niveles sostenidos de CPD, los procesos de educación puestos en marcha para promover valores y actitudes son imprescindibles para generar actitudes solidarias. Aquí entra en juego la dimensión de formación de la ED, que pretende formar a medio y largo plazo en contenidos, habilidades y valores en materia de desarrollo y lucha contra la pobreza.

Esta formación está llamada, entre otros objetivos, a capacitar a las personas para la toma de decisiones responsable en las instituciones que lideran, sea públicas o privadas, ya que les provee de las habilidades para enfrentarse a los nuevos procesos económicos, culturales y políticos que rigen el planeta.

Sin embargo, sólo una ED integrada en los mecanismos e instituciones de educación existentes, como centros escolares, pero también universidades y escuelas de negocio, puede contribuir al desarrollo de capacidades y competencias para la toma de decisiones en línea con los objetivos de desarrollo. Pero en algunos países esta integración en el sistema educativo sigue siendo un reto pendiente (Plataforma 2015 y más, 2007; Lappalainen, 2010)

Paralelamente, la integración de la ED en procesos formativos específicos a funcionarios y personal político también puede contribuir a la promoción de una mayor CPD. Ya ha sido visto como Hoebink (2004) distinguió las razones que podían llevar a la inconsistencia de ciertas políticas con los objetivos de desarrollo entre intencionadas y desintencionadas. Estas últimas, en ocasiones, no se producen por una voluntad política expresa, sino por desconocimiento del gestor o decisor de las implicaciones de su decisión. De ahí que una formación en

capacidades y habilidades a estos cuerpos específicos del estado pueda ayudar indirectamente a mejorar la CPD.

6.3. A NIVEL DE INVESTIGACIÓN PARA LA IDENTIFICACIÓN Y DENUNCIA DE LAS INCOHERENCIAS

El objetivo de las actividades organizadas en torno a la dimensión de la investigación es analizar en profundidad la problemática del desarrollo y fundamentar las distintas propuestas para promover el desarrollo humano. En este sentido, se entiende que su concurrencia resulta esencial para incrementar de forma decidida la coherencia de las políticas públicas en general y, cómo no, de aquellas que tienen impacto en desarrollo en particular.

Una investigación basada en el enfoque MEL (Monitoring and Evaluating for Learning) permite desarrollar, con base en la evidencia empírica, cuáles son las políticas “coherentes” con los resultados del desarrollo, lo que puede ayudar a los gobiernos de turno a promoverlas (ECDPM, 2006; Alonso et alii, 2010).

De igual manera, también es necesaria la investigación para identificar y denunciar políticas concretas que resultan incoherentes con los objetivos del desarrollo y, de hecho, lo están obstaculizando. Esta labor de identificación se puede hacer en dos sentidos.

- Por un lado, puede ayudar a mantener en el radar de los decisores políticos los impactos en el desarrollo de las políticas que promueven. Como refleja Egenhofer (2006), en ocasiones los políticos no han tenido ocasión de identificar los efectos perniciosos para el desarrollo de una concreta decisión política. De ahí que la labor de monitoreo y aprendizaje sea importante para combatir estas incoherencias desintencionadas (Hoebink, 2004).

- Por otro lado, las campañas específicas de denuncia han sido las que tradicionalmente han dado mejores resultados, como se verá en el siguiente apartado. Y en la base de todas ellas, como elemento fundamental de legitimidad, ha de encontrarse un riguroso trabajo de investigación (McLean Hilker, 2004).

6.4. A NIVEL DE MOVILIZACIÓN SOCIAL E INCIDENCIA POLÍTICA

Cuando ninguno de los mecanismos puestos en marcha en las dimensiones anteriores es suficiente para corregir las inconsistencias y mejorar de forma sostenida la CPD, entra en juego el aspecto más conflictual de la ED: la movilización social para sostener actividades públicas (campañas) y privadas (lobby) de incidencia política.

Algunos autores, como Vendrell (2001), conceden una importancia capital a la propia labor de movilización social. Una movilización que ha de implicar de manera conjunta y coordinada a ONGD, otras organizaciones solidarias y a los movimientos sociales. Este caldo de cultivo será el que facilite, precisamente, que las actividades concretas de incidencia política a favor de la CPD tengan éxito.

Dentro de estas labores de incidencia, son numerosos los autores e informes oficiales que recogen los resultados de campañas específicas de denuncia. Por citar algunos, encontramos casos concretos en que las acciones sociales de denuncia por incoherencia llevaron a la desmantelación de las mismas en las

obras de Hoebink (2005), Picciotto (2005), Riddell (2007) Carbone (2008), o de la CONCORD (Lappalainen, 2010).

Junto a estas acciones colectivas, las campañas específicas de lobby también han arrojado resultados positivos, no sólo para frenar propuestas políticas ya puestas en marcha, sino en una labor invisible de negociación política previa. Para que esto sea efectivo, autores como Arias (2006) y Alonso et alii (2010) identifican como factor clave la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos formales e informales de encuentro, análisis y debate político. Como señala Millán (2011), para ello es necesario que los agentes de lobby conozcan las instancias de negociación, los grupos de interés y la cuota de poder que cada uno de ellos ostenta en determinado proceso de toma de decisiones.

5. CONCLUSIONES

Resulta cada vez más asumido por la comunidad académica y por las instituciones vinculadas al mundo del desarrollo y la cooperación que, en los últimos años, estamos asistiendo a un proceso relevante de transformación del sistema de Ayuda al desarrollo. En este contexto, resulta pertinente comenzar a hablar de enfoques más holísticos e integradores de Ayuda al desarrollo, como resulta el enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD).

Este enfoque está recobrando peso dentro del sistema de Ayuda post-2015. Sin embargo, pueden considerarse inexistentes los estudios que están analizando su impacto real para la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, y muy escasos los que analizan los factores que promueven que algunos países presenten niveles más elevados de CPD que otros.

Una manera de abordar este argumento es hacerlo desde una perspectiva inversa, es decir, no centrar la mirada en los niveles de coherencia alcanzados por cada país, sino en las herramientas que puedan colaborar a reducir las incoherencias que actualmente se están produciendo entre la política de Ayuda y el resto de políticas con impacto en desarrollo.

En el presente artículo se ha analizado cómo la literatura experta en CPD identifica las actividades del proceso de ED como necesarias y capitales para caminar hacia una mayor coherencia de las políticas con impacto en desarrollo. Además, lo hace a través de todo el abanico de actividades y dimensiones que se trabajan desde la ED: mantener una ciudadanía informada y comprometida con los asuntos globales sobre pobreza, y socialmente activa para combatir contra ésta; formar tanto a los ciudadanos y ciudadanas que formaran parte del tejido social y económico del país como a cuerpos específicos del Estado, para que estos desarrollen capacidades en su toma de decisiones diaria con impacto en desarrollo; realizar un proceso de investigación que posibilite propuestas de demostrado impacto positivo en desarrollo y denuncie aquellas políticas que lo hacen negativamente; y por último movilizar a la sociedad civil para favorecer campañas de incidencia política y actividades específicas de lobby.

La concurrencia conjunta de estas cuatro dimensiones de la ED, afrontando los retos identificados, puede contribuir de forma sostenida a una mayor coherencia de las políticas de los países donantes con los objetivos del desarrollo. Además,

esta concurrencia conjunta de las cuatro dimensiones ayudaría a superar la visión de que la principal labor de incidencia de la sociedad civil en materia de CPD es la realización de campañas específicas de denuncia, por ejemplo, contra el comercio de armas o las reglas injustas del comercio internacional.

Sin embargo, la literatura también ha señalado que, para que ello sea posible, es necesario que las instituciones promotoras de la ED, como las ONGD, dejen de reclamar una supuesta autonomía de la política de desarrollo, para que la lucha de la pobreza deje de ser “un objetivo privativo de la política de ayuda para convertirse en un elemento común, de carácter transversal, del conjunto de la política exterior” (Sanahuja, 2007: 40).

Para ello, la ED tiene que afrontar un doble reto a futuro: de un lado, sacrificar una parte del posicionamiento ideológico que implica centrar su actividad únicamente en campañas de denuncia y en actividades de lobby y cabildeo (Picciotto, 2005); y de otro lado, debe abogar porque en los espacios de decisión política tengan voz las poblaciones y representantes de los países empobrecidos, para que sea estos los que puedan manifestar directamente cuáles son sus intereses al respecto (Droeze, 2010).

Una ED madura, orientada al impacto global de las políticas sobre los países en desarrollo, y consciente de su capacidad para mejorar dichos impactos cuando sean negativos, puede definitivamente contribuir a promover una mejor coherencia de políticas para el desarrollo.

REFERENCIAS

- ALONSO, J.A., AGUIRRE, P., MADRUEÑO, R.; MILLÁN, N. (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: Lecciones para España*, Fundación Carolina, Madrid.
- ARIAS, M. (2006), *El largo camino hacia la coherencia, contribución al Foro AOD de FRIDE*, consultado en <http://www.fride.org/publicacion/321/el-largo-camino-hacia-la-coherencia>
- ASHOFF, G. (2005): *Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement*, German Development Institute, Bonn.
- BARRY, F., KING, M.; MATTHEWS, A. (2010). Policy coherence for development: Five challenges. *Irish Studies in International Affairs*, 21(1), 207-223.
- BOX, L.; KOULAÏMAH-GABRIEL, A. (1997): *Towards Coherence?: Development Cooperation Policy and the Development of Policy Cooperation*, Bruselas, ECDPM.
- BURNSIDE, C.; DOLLAR, D. (2000): Aid, Policies, and Growth. *American Economic Review*, 90(4), 847- 868
- BURNSIDE, C.; DOLLAR, D. (2004). *Aid, policies, and growth: revisiting the evidence*. World Bank Policy Research Working Paper, (3251).
- CARBONE, M. (2008): Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, *Journal of European Integration*, 30(3), 323-342.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Consenso europeo sobre el desarrollo: La contribución de la educación y de la sensibilización en materia de desarrollo*. Consultado en http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/PUBLICATION_CONSENSUS_ES-067-00-00.pdf el 10/05/2012.

- CORDÓN, M.R., SIANES, A.M.; ORTEGA, M.L. (2012). Un recorrido en la educación para el desarrollo: a la búsqueda de un nuevo paradigma de educación global. *Actas 8º Congreso Internacional sobre Educación, Cultura y Desarrollo*. Málaga: EUMED.
- DECLARACIÓN DE PARÍS sobre *Eficacia de la Ayuda* (2005): Consultado en <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf> el 10/05/2013.
- DROEZE, F.H (2010): *Policy Coherence for Development: The World Beyond Aid*, Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de Holanda, La Haya.
- EGENHOFER, C. (2006). *Policy coherence for development in the EU Council: strategies for the way forward*. Centre for European Policy Studies, Bruselas.
- ECDPM, European Centre for Development Policy Management (2006): *EU mechanisms that promote policy coherence for development*, European Union, Maastricht.
- FOWLER, A. (2005): *Aid architecture: Reflections on NGDO futures and the emergence of counter-terrorism*, Oxford, INTRAC.
- GRIEG-GRAN, M. (2003). *Policy coherence and the Millennium Development Goals. The Millennium Development Goals and local processes: hitting the target or missing the poor*. London: International Institute for Environment and Development, 135-152.
- HOEBINK, P. (2004): "Coherence and Development Policy: An autopsy with some European examples", en OBROVSKY, M. (2004): *UE: Quo Vadis?*, 37-50 Cooperación austríaca para el Desarrollo, Viena.
- KRAUSE, J. (2010): *European Development Education Monitoring Report DE Watch*, consultado en http://www.coe.int/t/dg4/nscentre/ge/DE_Watch.pdf el 13/03/2012.
- LAPPALAINEN, R. (2010): *La coherencia de políticas en el punto de mira: informe 2009*. CONGDE, Madrid, (1ª ed. 2009).
- MAY, P., SAPOTICHNE, J.; WORKMAN, S. (2006). Policy Coherence and Policy Domains. *The Policy Studies Journal*, Vol. 34, No. 3, pp. 381-403.
- MCLEAN HILKER, L. (2004): *A Comparative Analysis of Institutional Mechanisms to Promote Policy Coherence for Development. Case Study Synthesis: The European Community, United States and Japan*, OCDE, Paris.
- MELAMED C.; SUMNER, A. (2011): *A post-2015 global development agreement: why, what, who?*, London, ODI Working Paper.
- MESA, M. (2000): "La educación para el desarrollo: entre la caridad y la ciudadanía global", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 70, 11-26.
- MILLÁN, N. (2011): "Coherencia de políticas para el desarrollo en un mundo interdependiente", en GONZÁLEZ, J.A.; SANTOS, I. (eds.): *Cuatro grandes retos, una solución global: Biodiversidad, cambio climático, desertificación y lucha contra la pobreza*, 94-105, Fundación IPADE, Madrid.
- OCDE (2009): *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, OCDE, Paris.
- ORTEGA, M.L. (2008): *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*, SECI-DGPOLDE, Madrid.
- ORTEGA, M.L., SIANES A.; CORDÓN, R. (2012): Aportes desde la Educación para el Desarrollo al profesorado universitario en la lucha contra la pobreza. *Revista de Fomento Social*, 268, 607-633.
- PICCIOTTO, R. (2005): "The Evaluation of Policy Coherence for Development", *Evaluation*, 11(3), 9-19.

PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2007): *El perfil social del Desarrollo: situación y perspectiva de la lucha contra la pobreza mundial en 2007*, Icaria, Barcelona.

RIDDELL, R. (2007): *Does foreign Aid really work?* Oxford University Press, New York.

SANAHUJA, J.A. (2007): La política de cooperación española a partir de 2008 el reto de culminar las reformas, *Quorum*, 19, 37-55.

SCHMIEG, E. (1997): Coherence between development policy and agricultural policy. *Intereconomics*, 32(1), 35-40.

SEVERINO J. M.; RAY O. (2009): *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*. Washington DC, CGD Working Paper nº 167.

SEVERINO J.M.; RAY, O. (2010): *The end of ODA (II): the birth of hypercollective action*. CGD Working Paper, N°. 218.

STERLING, S. (2001): *Sustainable Education. Re-visioning Learning and Change*, Green Books Ltd., Dartington.

SUMNER, A.; TIWARI, M. (2009): After 2015: What are the ingredients of an 'MDG-PLUS' agenda for poverty reduction, *Journal of International development*, 21(6), 834-843.

VENDRELL, A. (2001): El papel de las ONGD en la cooperación al desarrollo, *Revista de Economía Mundial*, 5, 85-97.