



## Coherencia de políticas para el desarrollo: un cambio de mirada para la acción política de los gobiernos

*Natalia Millán (ICEI)*

La globalización ha generado importantes transformaciones en las dinámicas que estructuran las relaciones entre los diferentes Estados, actores, instituciones y personas. En el nuevo escenario internacional se ha reconfigurado la naturaleza del poder de los Estados, han emergido nuevos actores no estatales y se han modificado profundamente las percepciones, motivaciones y aspiraciones de gran parte de los individuos del planeta. Asimismo, los procesos globales han generado diversas redes transnacionales que, superando y cuestionando las fronteras del Estado nación, configuran un denso entramado de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales. En un contexto de creciente interdependencia y transnacionalización, no parecen pertinentes ni suficientes, los regímenes unilaterales y estatales que pretenden dar respuestas a los problemas del desarrollo que se han vuelto globales y transnacionales.

Con el objeto declarado de promover el desarrollo y combatir la pobreza, desde 1960, un grupo de países ricos han emprendido una serie de políticas de cooperación al desarrollo. En este contexto, el sistema internacional de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) consiste en un conjunto de políticas discrecionales que los

países donantes asumen con el propósito de promover el desarrollo de los países más pobres. Siguiendo tal propósito, la arquitectura internacional de la AOD se ha dotado de una serie de instituciones, instrumentos y agendas que pretenden mejorar la eficacia, armonización y transparencia de sus diferentes programas. De esta manera, el sistema de ayuda moviliza importantes recursos humanos, técnicos y económicos; de acuerdo a las cifras del CAD, la AOD ha aumentado sus recursos de manera sistemática de 33.000 millones de dólares en 1960 a 132.500 millones de dólares en 2011.

Ahora bien, hay diversas particularidades que ponen de manifiesto la limitada capacidad de este sistema para lograr con eficacia sus objetivos de desarrollo.

En primer lugar, la política de ayuda posee una limitada capacidad de impacto en el progreso de los países en desarrollo, en tanto existe otra serie de políticas domésticas e internacionales puestas en práctica por los donantes que ocupan un rol cardinal en las posibilidades de desarrollo de otros países. En este sentido, las políticas relacionadas con los flujos económicos y

financieros, comerciales, migratorias, de empleo, medioambientales, de exportación de armas o de participación en los conflictos armados (por sólo mencionar algunos ejemplos) no sólo poseen una importancia fundamental en los procesos de desarrollo sino que parecen explicar las desigualdades y asimetrías que estructuran el sistema internacional.

En segundo lugar, la ayuda responde a una lógica discrecional, unilateral y no vinculante que depende, en gran medida, de la voluntad de los gobiernos y actores que forman parte de este sistema internacional. Este hecho genera importantes asimetrías en las relaciones entre donantes y socios en diversas dimensiones, entre las que interesa destacar: al ser discrecional, la AOD puede depender de diferentes agendas de los países donantes, desconociendo los intereses y estrategias nacionales de los países socios -lo que se entiende como instrumentalización de la ayuda-.

Adicionalmente, las políticas de austeridad que han asumido gran parte de los donantes - entre los que destaca la Unión Europea (UE)- están afectando las políticas de AOD que ya se han reducido de manera significativa. En 2011 la AOD disminuyó en dieciséis países del CAD, con las mayores reducciones registradas en Austria, Bélgica, Grecia,

**“En un contexto de creciente interdependencia no parecen pertinentes, ni suficientes, los regímenes unilaterales que pretenden dar respuestas a problemas del desarrollo que se han vuelto globales”**

**“La CPD se presenta como una visión alternativa (y necesaria) para afrontar de manera colectiva los desafíos del desarrollo en el actual mundo globalizado”**



Natalia Millán es investigadora asociada en el Departamento de Cooperación al Desarrollo del ICEI  
Natalia.millán@icei.ucm.es

Instituto Complutense de Estudios Internacionales  
Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré, Edif..A.  
28223 Madrid  
www.ucm.es/info/icei/

Japón y España.

En definitiva, aun cuando se partiera del supuesto de que la AOD presenta niveles aceptables de eficacia en la consecución de sus objetivos, se trata, no obstante, de una política de entidad y capacidad reducida que presenta importantes restricciones en la promoción del desarrollo global, no sólo por las limitaciones presupuestarias de que adolecen los montos internacionales destinados a este efecto, sino por las condiciones discrecionales que caracterizan a estas políticas y que cuestionan la capacidad real de estos programas para generar autonomía y desarrollo en un sistema que es intrínsecamente asimétrico y desigual.

Partiendo de estos supuestos, el presente paper analiza la importancia de la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). Con este propósito, el segundo epígrafe analiza el concepto de CPD, el tercer epígrafe estudia la dimensión política de la CPD, el cuarto valora la promoción de la CPD en el ámbito nacional, para concluir, en el quinto epígrafe con algunas reflexiones sobre la importancia de la agenda de la CPD en un mundo crecientemente interdependiente.

## 2. El concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: algunas consideraciones

El concepto de CPD puede entenderse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental.

El propósito de la CPD supone, en principio, un compromiso global del gobierno en la promoción del desarrollo humano, aunque no deja, sin embargo, de constituirse como un propósito extremadamente ambicioso y con importantes problemas de

implementación. Se trata, pues, de un concepto muy 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. Adicionalmente, dentro del marco de la globalización, las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más porosas; por tanto, la visión del desarrollo deberá transversalizar tanto las políticas domésticas como internacionales, asumiendo que todas ellas poseen importantes consecuencias en las posibilidades de progreso de otros países y personas.

Dentro de este contexto, y como es lógico inferir, en un sistema democrático el desarrollo humano no podrá ser la única o la principal prioridad en el diseño de políticas públicas de los países; no obstante, el entender la CPD como un eje transversal de trabajo supone que el interés por el desarrollo equitativo y sustentable debería estar presente de forma sistemática en los procesos públicos de toma de decisiones. Asimismo, los fenómenos de interdependencia y transnacionalización han reconfigurado los procesos de desarrollo, convirtiendo la pobreza y la desigualdad en desafíos globales que afectan a todos los países en su conjunto. Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo en la acción pública entre Estados, que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y coherentes con el desarrollo, las cuales permitan promover la construcción de un mundo más equitativo y estable para todo el sistema internacional.

## 3. La dimensión política de la CPD

Si se analizan los diferentes programas de promoción de CPD en los países donantes, es fácil concluir que la voluntad política es el elemento cardinal para avanzar hacia el propósito de la Coherencia. En efecto, el análisis de la voluntad política, las instancias de negociación,

los compromisos asumidos por los diferentes actores con capacidad de incidencia, las estrategias electorales, las cuotas de poder que ostentan los ministerios y las presiones específicas de cada grupo de interés son elementos fundamentales para valorar la verdadera capacidad de un gobierno para avanzar hacia una mayor CPD.

De acuerdo con esto, el compromiso transversal con el desarrollo parece presentar sistemáticas resistencias institucionales. Ello es debido a que, en diversas ocasiones, parecen contraponerse los intereses nacionales (a corto plazo) de un Estado con la promoción del desarrollo humano global y sostenible. Así, las campañas políticas se centran, principalmente, en temas que atraen los intereses del electorado, los cuales se confinan a las fronteras nacionales. De esta manera, los problemas o prioridades de desarrollo de países más pobres se abandonan en pos de lo que se entiende, a corto plazo, como el interés nacional del donante. En muchas ocasiones -especialmente en contextos de crisis- el compromiso con el desarrollo global es asumido con cautela por los representantes políticos dado que puede ser advertido como una amenaza por el electorado nacional. En este sentido, defender y promover una visión cosmopolita que contemple derechos de otros ciudadanos (como los inmigrantes) o reducir la pobreza mundial puede, en el corto plazo, ser percibido como un objetivo que compite o incluso es contradictorio con el llamado "interés nacional". Si bien esta situación no puede generalizarse como una realidad monolítica a todos los Estados, parece ser la tónica dominante en buena parte de los países del mundo que se han construido en función del concepto de Estado nación.

Dentro de este contexto, buena parte de las administraciones públicas

parecen asumir que la práctica política es exitosa en tanto promueva los intereses particulares -y en algunos momentos corporativos- de los países o grupos a los que representan, independientemente de las consecuencias globales que tengan esas decisiones para otras sociedades. Esta lógica, que tradicionalmente ha imperado tanto en la práctica política como en las corrientes principales de las ciencias sociales, es convergente con la visión del nacionalismo metodológico de Ulrich Beck<sup>1</sup>. De esta manera, es el interés nacional a corto plazo el que parece guiar el discurso y la práctica política, así como las preferencias de la mayoría de la ciudadanía. Desde esta perspectiva es posible entender parte de la política exterior de algunos Estados que se enmarcan en la visión teórica del realismo político. En el mismo sentido, parece existir en diversos ámbitos de la administración pública una inercia a reproducir una realidad aprehendida que supone priorizar la competencia, el corporativismo, los resultados tangibles y a corto plazo, y los intereses particulares, sobre lo que se pudiera conceptualizar como bienestar colectivo -que necesariamente también implica una acción conjunta y a largo plazo-. De ahí que el concepto de CPD suponga un desafío significativo para la práctica y la teoría política, porque implica una suerte de ruptura con las expectativas, valores y comportamientos esperados y socialmente construidos que rigen, estructuran, premian y castigan la acción política.

Esta forma de entender la acción política y el interés nacional no parece ser potestad de ningún tipo de nación en particular, sino

---

<sup>1</sup> La mirada nacional identifica a la sociedad con el Estado considerándolos como una única unidad de análisis, homogeneizando a la sociedad como un ente cultural y socialmente uniforme.

que, en principio, forma parte del know how político de buena parte de los Estados del planeta -independientemente de su renta per cápita, capacidades institucionales o niveles de pobreza-. No obstante, como es evidente, las visiones y comportamientos políticos son divergentes dependiendo de cada uno de los países por lo que es necesario desarrollar casos de estudio para valorar cuáles son los comportamientos y percepciones de los actores en el seno de cada Estado. Ahora bien, a diferencia de las percepciones descritas, el problema del desarrollo no remite necesariamente a un dilema de suma cero, donde los Estados deben elegir entre la conveniencia individual y el desarrollo global. En un mundo extremadamente interdependiente la coherencia de políticas y la acción colectiva orientada al desarrollo son un camino necesario para encontrar soluciones eficientes a largo plazo, tanto a escala nacional como global. El desafío radica entonces en comprender que son las soluciones colectivas el único camino posible y eficaz para afrontar los nuevos desafíos globales. Desde esta perspectiva, es preciso ampliar el concepto de CPD, que no debe ser un mandato restringido al espacio de los países desarrollados, sino que debería entenderse como un compromiso global concerniente a todos los Estados del planeta independientemente de su estadio de desarrollo, tamaño o capacidades institucionales. En suma, el desafío más importante que supone la práctica de la CPD reside en el cambio radical de enfoque para los teóricos y diseñadores de políticas públicas; la CPD remite a una visión cosmopolita basada en la promoción de un marco institucional democrático y global tendente a garantizar a las personas el libre y pleno ejercicio de sus derechos sin discriminación por raza, sexo o nacionalidad.

#### 4. El trabajo por la CPD en el marco gubernamental

Teniendo en cuenta los procesos de transnacionalización mencionados, la promoción de la CPD deberá abarcar diferentes ámbitos de trabajo que deben (re)interpretarse en diferentes escalas (local, nacional, regional y global) desde una perspectiva multinivel. Ahora bien, debido a que el mundo se ha organizado en Estados territoriales, es necesario avanzar hacia la reconfiguración del Estado nación para promover una visión colectiva y coordinada que integre a una parte significativa de los países del planeta. De ahí que el presente epígrafe se centre en el análisis del trabajo por la CPD en el marco gubernamental, valorando las principales interconexiones que se establecen así como los elementos que favorecen o retardan el trabajo por la promoción de la CPD. En tal sentido, una vez descritos los elementos generales del trabajo por la coherencia, es necesario realizar algunas consideraciones específicas sobre esta problemática en el plano nacional.

En primer lugar, es necesario destacar que la coherencia posee un “valor instrumental” que se subordina a los objetivos que se definen como prioritarios en el seno de una administración pública. Es decir, la consistencia entre objetivos, valores, políticas e instrumentos puede estar condicionada por diversos intereses, entre los cuales el desarrollo humano puede no ser necesariamente una prioridad. Así pues, la coherencia sólo adquiere sentido en tanto se definen objetivos claros y unívocos con respecto a los cuales evaluar las políticas públicas. Por ello, es necesario que, en la búsqueda de una mayor coherencia en la acción estatal, se asuma que ésta debe estar orientada a la ampliación de las opciones y oportunidades de las personas (es decir, al desarrollo humano) y no a intereses particulares y

cortoplacistas que, eventualmente, pudieran orientar otras agendas nacionales.

En segundo lugar, en un sistema democrático coexisten por definición intereses contradictorios y legítimos que representan a la diversidad de opiniones y grupos que conforman un modelo político plural. En efecto, los países representan delicadas y complejas combinaciones de intereses, grupos, estándares y normas. Por tanto, sólo en los casos en los que los comportamientos y preferencias de los individuos se expresen de manera homogénea, o en los que exista una dictadura absolutista sería posible la coherencia absoluta. Dado que el primer escenario se encuentra completamente alejado de la realidad y el segundo caso se trataría de un sistema contrario a cualquier perspectiva respetuosa con la promoción de los Derechos Humanos, alcanzar un grado absoluto de coherencia se convierte en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema democrático, plural y participativo.

En tercer lugar, la gestión pública es el resultado de un complejo entramado de intereses donde confluyen diversas esferas políticas, administrativas y técnicas. Así, un modelo público basado en la interlocución y en una cultura que promueve el diálogo y el consenso plantea un escenario más proclive a promover la coherencia que aquellos sistemas donde el proceso de toma de decisiones se produce de una manera relativamente compartimentada y vertical. Por ello, existe una estrecha relación entre la coordinación y consistencia en los procesos de toma de decisiones de un sistema democrático y la capacidad de avanzar hacia una mayor coherencia en cualquier ámbito en que ésta se persiga.

En cuarto lugar, y estrechamente relacionado con el punto anterior, el

trabajo informal es un elemento fundamental para el trabajo en CPD. El propósito de la coherencia es un proceso que supone un trabajo integral y comprehensivo en donde, idealmente, deberían ubicarse equipos interrelacionados que trabajen en la promoción del desarrollo. De acuerdo a la experiencia de los países donantes, el trabajo informal es una clave fundamental para avanzar en CPD, en tanto los mecanismos informales se constituyen como instancias de encuentro, análisis y debate entre responsables y funcionarios de distintos departamentos para identificar sinergias y resolver posibles contradicciones entre políticas.

En quinto lugar, el grado de consolidación del sistema de cooperación es fundamental para generar marcos favorables para el avance en CPD. Esto responde a criterios tanto de tipo tanto político como técnico. Desde la perspectiva política, cuanto más fortalecida técnica, humana y financieramente se encuentre la estructura de cooperación, más capacidades institucionales tendrá para influir en otras decisiones gubernamentales y, por tanto, en el conjunto del sistema público. Asimismo, la disposición de un sistema de cooperación consolidado es cardinal para evitar que en los procesos de interlocución y negociación se genere el efecto contrario a lo que se persigue en el trabajo por la CPD: la supeditación de las políticas de cooperación a las lógicas e intereses de otras políticas nacionales -seguridad, comercio, migraciones, etc-.

En lo que respecta a la dimensión técnica, la integración de la CPD al diseño de políticas públicas requiere de un profundo conocimiento que permita asesorar a otras esferas acerca de la integración de la perspectiva de desarrollo a su trabajo diario. En tal sentido, es el sistema de cooperación el que debe

desarrollar un conocimiento experto que le permita orientar a otros ministerios y evaluar las consecuencias de las políticas públicas en la promoción del desarrollo humano.

Por último, es fundamental destacar el papel de la sociedad civil organizada en la promoción de la CPD. Así, la labor de las Organizaciones de la Sociedad Civil es un ámbito cardinal en el trabajo por la denuncia, la incidencia política y la movilización de la ciudadanía. De este modo, en diversos ámbitos la labor de estas organizaciones ha impulsado un mayor compromiso de la opinión pública hacia los temas de desarrollo situando en la agenda pública (internacional y local) los problemas del hambre y la pobreza, la sostenibilidad medioambiental, las desigualdades globales, las hambrunas, la deuda, los paraísos fiscales, las guerras o el comercio de armas, por sólo mencionar algunos. En suma, para avanzar en una mayor CPD es fundamental la presión de una ciudadanía crítica y de una sociedad civil organizada.

## 5. Reflexiones finales

En consonancia con los nuevos desafíos globales que forman parte de la dinámica globalizadora, la agenda de la CPD ha adquirido una mayor relevancia en el marco internacional tanto a escala nacional como internacional. En el ámbito doctrinal, existe un consenso cada vez más extendido de que, en un mundo transnacionalizado, los programas de AOD no serán suficientes para luchar contra la pobreza, alcanzar los ODM y promover el desarrollo global, sostenible y equitativo entre los pueblos. Por tanto, países e instituciones deben asumir un enfoque global de promoción del desarrollo que genere entornos favorables (globales y nacionales) para el progreso de todos los Estados.

En convergencia con esta visión cosmopolita, se ha profundizado en el concepto de CPD como una visión alternativa (y necesaria) para afrontar de manera colectiva

los desafíos del desarrollo que se presentan en el actual mundo globalizado. En tal sentido, se ha abordado la necesidad de integrar una dimensión transnacional al concepto de CPD - trascendiendo los análisis que tradicionalmente ubican a la CPD en los confines del Estado nación- , dimensión que se orienta a promover la acción colectiva entre los países partiendo de la premisa de que el desarrollo es un fenómeno transnacional que no puede ni debe abordarse desde ámbitos nacionales o segmentados.

Dentro de este contexto de cambios estructurales que afectan a todos los países del planeta quizá sea el momento para cuestionar si la CPD debería ser 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 se ponen en práctica en sus límites territoriales tienen consecuencias para las posibilidades de desarrollo de otra sociedades. En este sentido, es necesario que los países considerados “en desarrollo” también asuman la necesaria integración de la agenda de la CPD a su acción pública.

En consecuencia, el diseño de políticas coherentes requiere un compromiso político por parte de los gobiernos, así como un cambio en las expectativas, valores y comportamientos esperados y socialmente construidos que rigen, estructuran, premian y castigan la acción pública. Esto supone un verdadero desafío para los diseñadores de políticas públicas, tanto en el plano nacional como en lo que respecta a la acción colectiva internacional. No se trata, no obstante, de un dilema de suma cero donde los Estados deban elegir entre la conveniencia individual y el bien global; la acción colectiva orientada al desarrollo es un camino necesario para encontrar soluciones eficientes a largo plazo tanto a escala nacional como global.

Desde la perspectiva teórica, el concepto de CPD es extremadamente sugerente en tanto pretende trascender las competencias limitadas de una política en particular para asumir un compromiso global con el desarrollo. La construcción de un mundo más equitativo y sostenible no puede descansar en el diseño de políticas unilaterales que definen una serie de países privilegiados, sino que es necesario avanzar en una acción colectiva, democrática e inclusiva que permita generar verdaderas oportunidades de desarrollo para todos los países y todas las personas. Este parece ser el único camino “realista” para afrontar los diferentes retos que derivan de la globalización que ha generado nuevas formas de interdependencia, las cuales han creado un destino común para toda la humanidad.

## BIBLIOGRAFÍA

Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre, Rogelio Madrueno 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. Fundación Carolina.

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

Sanahuja, José Antonio (2007a): “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Manuela Mesa (Coord.), Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). CEIPAZ. Madrid. Pp. 71-101.