

Construcción de un Índice para medir la Coherencia de Políticas con el Desarrollo

Pablo José Martínez Osés (enero 2015)

Un programa de investigación sobre CPD para fundamentar el índice de CPD

La Coherencia de Políticas con el Desarrollo (CPD) se ha convertido en los últimos tiempos en una referencia casi obligada en todos los discursos sobre desarrollo. Referencia que sin embargo aún adolece de la suficiente concreción en su conceptualización y en su consiguiente aplicación práctica como para convertirse en algo más que en una referencia retórica. El propósito de este artículo es mostrar sintéticamente el trabajo que impulsa la *Plataforma 2015 y más* en esa tarea de dotar a la CPD de una conceptualización amplia y a la vez aplicada que sirva como guía para el diseño y la implementación de políticas públicas de desarrollo.

Para centrar la cuestión es pertinente iniciar acudiendo a las definiciones que el diccionario nos proporciona sobre cada uno de los tres términos contenidos en la expresión “coherencia de políticas con el desarrollo”. Así, la Real Academia Española (RAE) define la coherencia como una “*conexión, relación o unión de unas cosas con otras*” que en nuestro caso refiere tanto a la relación entre las políticas mismas y a la relación de éstas con el desarrollo. En segundo lugar, la RAE define políticas como aquello “*que se refiere tanto a la doctrina como a la actividad política*”, y por desarrollo entiende “*lo que referido a la comunidad humana quiere decir progresar económica, social, cultural, moral o políticamente*”. Indudablemente que estas definiciones no son lo suficientemente precisas para conceptualizar la CPD y sus posibles aplicaciones en el ámbito de las políticas de desarrollo, pero suponen un punto de partida amplio y adecuado, por cuanto nos ayudan a subrayar el carácter relacional, multidimensional y aplicado de la misma idea de la CPD.

Desde hace varios años la *Plataforma 2015 y más* comprendió el potencial alcance que la CPD tendría en la redefinición de las políticas de desarrollo y en sus posibilidades de hacer frente a los retos globales como la lucha contra la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, el avance de la justicia, de los derechos humanos y la equidad. Por este motivo se puso en marcha un ambicioso programa de investigación aplicada¹ sobre la CPD que contribuyera a su conceptualización y a su aplicación. El programa de investigación aborda la CPD desde diversas perspectivas y enfoques analizando si en los países se contempla y se promueve la CPD, y en los casos que así sea con qué mecanismos y resultados. También se han realizado investigaciones con el propósito de conocer qué elementos hay que analizar para conocer el grado de CPD de una política concreta, habiéndose abordado hasta la fecha la política comercial, la energética, la diplomática, la de igualdad de género y la política de inversiones, entre otras. A partir de dichos análisis el programa trata de establecer recomendaciones de política que sugieran cómo puede la CPD servir para reorientar las agendas y las prácticas políticas precisamente para que sus impactos y resultados sean más coherentes con las propuestas de desarrollo. De igual forma se ha abordado el impacto que las políticas de otros actores distintos de los estados, como las corporaciones

transnacionales desarrollan en materia de CPD, o en qué medida la CPD puede servir para articular las agendas y los trabajos de las organizaciones sociales y las administraciones de gobiernos descentralizados. Todas estas líneas de investigación están abiertas en el programa de investigación, cuyas conclusiones están sirviendo para alimentar el trabajo de construcción de un índice para la medición de la CPD, aunque éste no agota el potencial ni el alcance de las investigaciones. La realidad es mucho más diversa y rica que cualquier intento de medición o cuantificación que se haga de ella, por más que las mediciones nos puedan servir como una aproximación suficiente para conocer y comparar cuál es el comportamiento que en materia de CPD presentan los distintos países. Esta aproximación en forma de índice de CPD se construye por lo tanto con unos fundamentos rigurosos y contrastados en amplios procesos de investigación. El índice de CPD se construye con pretensiones pedagógicas y políticas, puesto que pretende servir para elevar el conocimiento sobre qué elementos de las políticas son más apropiados para responder a los retos del desarrollo, así como incentivar los cambios en las políticas que sean precisos para mejorar dichas respuestas.

Cambios en el sistema de ayuda, transnacionalización del desarrollo y cosmopolitismo

Desde una perspectiva general existen numerosos diagnósticos sobre los principales desafíos que actualmente presenta el desarrollo, que tras un periodo de intensa globalización económica ha evidenciado el carácter global de los retos y la consiguiente necesidad de una mayor articulación entre los actores del sistema internacional. Desde esa perspectiva la cuestión del desarrollo internacional presenta una notable falta de equilibrio entre las capacidades de los estados para conseguir orientar sus políticas de forma que enfrenten con eficacia los desafíos compartidos.

Por un lado asumimos un sistema internacional basado en el protagonismo de los países como elementos principales, dando por sentado que dichos países actúan principalmente en función de sus intereses “nacionales”. Dicho sistema además se nos presenta articulado o dividido entre países “desarrollados” y países “en vías de desarrollo”, lo que se conoce por países donantes y países receptores en el sistema de ayuda. Y esta división Norte-Sur se establece fundamentalmente en función de la disponibilidad de riqueza, que medimos con un indicador compuesto que trata de representar un agregado de los bienes y servicios de un país de forma monetarizada. Es el Producto Nacional Bruto (PNB) o cualquiera de sus variantes, en los que el valor monetarizado de la renta agregada constituye la variable más determinante. A partir de este valor se establecen ranking de países para situarlos en una hipotética escala de su nivel de desarrollo, de forma que este valor ejerce su determinación a la hora de diseñar e implementar políticas puesto que la finalidad de las mismas puede resumirse en tratar de aumentar dicho valor.

Pero por otro lado, disponemos de evidencias que expresan una falta de adecuación a la realidad de dicho sistema internacional fundamentado en intereses nacionales sintetizados en el constante aumento del valor de su renta. En primer lugar al conocer qué es lo que el indicador del crecimiento económico deja fuera de consideración: externalidades ambientales, cambios en los ecosistemas, la economía de los cuidados, los bienes proporcionados por las relaciones comunitarias, vecinales o familiares... son elementos sin cuantificación monetaria y que por lo tanto no pasan a formar parte de esa medida de “riqueza” de ningún país, a pesar de que constituyen substratos fundamentales del desarrollo de cualquier territorio o colectivo. Sean éstos substratos

biológicos, comunitarios, sociales o culturales, lo cierto es que no deberíamos hablar de desarrollo sin incorporarlos en el núcleo de los análisis. Es más, la circunscripción territorial de los problemas del desarrollo a las fronteras políticas definidas por los estados-nación se muestra ya como una proposición obsoleta, inadecuada para comprender –más aún para abordar- el cambio climático, la cuestión energética, las hambrunas, la crisis financiera o episodios como el incremento de los daños producidos por variaciones climáticas o el ébola. Así que en segundo lugar las denominadas “interdependencias globales” evidencian que ni los diagnósticos ni las soluciones a los desafíos del desarrollo pueden abordarse desde una mirada estrictamente nacional, lo que pone en crisis el estrecho vínculo existente entre intereses nacionales y políticas públicas. Estas evidencias se han reflejado con notoriedad y de forma particular en el sistema internacional de ayuda al desarrollo, que a causa de su incapacidad para superar los límites que los intereses de los donantes imponen a todas las prácticas del sistema no ha logrado alcanzar el volumen que se proponía, ni mucho menos superar la arbitrariedad y la discrecionalidad de sus prácticas, tornándose finalmente como un sistema irrelevante en lugar de influyente en el conjunto de las políticas de desarrollo. Este agotamiento del sistema de ayuda ha venido acompañado de un desbordamiento del mismo, puesto que la realidad ha impuesto el reconocimiento de nuevos y diferentes actores, de nuevas temáticas interrelacionadas entre sí que indican la complejidad de los asuntos del desarrollo –deuda, comercio, finanzas, migraciones, recursos naturales, participación democrática, ect.-, y de nuevos instrumentos más allá de los propios de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) tradicional.

Así el desequilibrio entre los sistemas y mecanismos con que los países tratan de enfrentar desafíos de carácter global y multidimensional es manifiesto y sirve para explicar la evidente brecha entre los diagnósticos acertados y las soluciones ineficaces, entre los discursos normativos y las prácticas políticas.

¿Para qué un índice de Coherencia de Políticas con el Desarrollo?

Ya se adelantó que el índice de CPD se construye con un doble propósito pedagógico y político. En realidad podría afirmarse que se trata de un solo propósito de carácter pedagógico-político. El índice de CPD pretende ofrecer un nuevo marco de comprensión de las políticas desde la órbita de su relación con el desarrollo. En contraposición y como alternativa al marco vigente que puede definirse por la relación entre las políticas y el crecimiento de la renta nacional. Un nuevo marco que nos permita evaluar los comportamientos de los países mediante el análisis de sus políticas de desarrollo, entendido éste de forma compleja y multidimensional, es decir incorporando en nuestra concepción del desarrollo los límites que impone el carácter biológico de la realidad y una ética universal de los derechos. De forma que este nuevo marco de comprensión contribuya a generar un nuevo sentido común, que supere la ficticia identificación entre crecimiento y desarrollo, y sobre el que puedan fundamentarse las demandas de responsabilidades (políticas) a los diferentes actores. Se trata, en definitiva, de construir una herramienta que nos ofrezca *pedagógicamente* rutas y opciones para reorientar políticas que apuesten por salidas alternativas a las crisis, que deben pasar por una comprensión cosmopolita de las mismas, liberadas de los intereses “particulares”, sean éstos nacionales, privados o la mezcla de ambos que tantas cosas explica actualmente.

Cinco enfoques sobre los que construir el índice de CPD

Una apuesta de esta ambición debe iniciar por atender con la mayor rigurosidad a explicitar cuáles son los principios y supuestos que conforman su fundamento, así como su potencial alcance. Es imprescindible por lo tanto anotar con honestidad cuáles son los criterios y principios con los que se pretende reflejar el análisis de las políticas públicas de los países, en definitiva el análisis sobre su grado de coherencia con el desarrollo. Dicho de otra forma habría que comenzar por definir qué coherencia, de qué políticas y con qué desarrollo. Para ello y a partir de las conclusiones de las diferentes investigaciones que se desarrollan en el programa de la *Plataforma 2015 y más*, consideramos que es preciso combinar la suficiente atención a cinco enfoques sobre los que construir el análisis para intentar su posterior traslación a una herramienta de cuantificación.

Como punto de partida se reconoce la importancia del enfoque de *Desarrollo Humano* fundamentado por Amartya Sen y su concepción de desarrollo centrado en las *capabilities* de las personas. La centralidad de las oportunidades y las capacidades de las personas nos orienta hacia una concepción de desarrollo diferente a aquella que entiende el mismo como una meta alcanzada por unos países y pendiente de alcanzar por otros. Nos indica la necesidad de incorporar las diferentes aspiraciones y las distintas condiciones de acceso a las oportunidades que se encuentran las personas para resolverlas, teniendo en cuenta que la libertad y capacidad individuales no pueden concebirse por sí mismas sino incrustadas en las del conjunto de la sociedad.

Pero la centralidad de las personas no puede ni debe ser comprendida desde una óptica en la que el ser humano pueda ser considerado como algo superior y aislado de su propia realidad biológico-evolutiva. Al contrario, el enfoque de *Desarrollo Sostenible* señala la multidimensionalidad inexcusable e inseparable de una adecuada concepción del desarrollo. De forma que sólo podremos entender por desarrollo aquellas situaciones o procesos en los que las cuatro dimensiones del mismo (ecológica, económica, social y de gobernabilidad) se vean satisfechas. El desarrollo se mostraría desde este enfoque como una relación interdimensional virtuosa, donde ninguna de sus dimensiones puede ser sacrificada a las otras, salvo que pervirtiéramos las mismas posibilidades del desarrollo.

Desde el punto de vista de los resultados que esperamos que las políticas públicas sean capaces de generar, el *Enfoque Basado en Derechos Humanos* nos proporciona una adecuada matriz para el análisis de las mismas. De forma que podamos cuestionarnos sobre cuáles son los mínimos esenciales exigibles, y si se utilizan el máximo de recursos disponibles para garantizar los derechos. Igualmente a partir de este enfoque se puede analizar la progresividad en la realización de los DDHH, así como la equidad y no discriminación en su disfrute, tanto como la transparencia y participación en su configuración.

En cuarto lugar el enfoque *Cosmopolita* nos permitirá comprender el desarrollo como una responsabilidad compartida por todos los países. Los problemas de la pobreza extrema, la exclusión, la pérdida de biodiversidad o el cambio climático son problemas de la humanidad en su conjunto, por más que puedan observarse sus efectos con más intensidad en unos lugares que en otros. La responsabilidad debe ser compartida, aunque pueda ser diferenciada. De forma que los diferentes gobiernos no gobiernan sólo

para “sus” ciudadanías, sino que tienen responsabilidades ante el conjunto de los habitantes del planeta y ante el planeta mismo.

Por último, el quinto enfoque supone un esfuerzo para integrar todas las dimensiones mencionadas por los otros en el análisis de las políticas. Se trata del enfoque de *Coherencia de Políticas con el Desarrollo* que venimos desarrollando en el programa de investigación y que procura una visión amplia y de alcance de la CPD. El enfoque consiste en analizar las políticas públicas desde cuatro perspectivas interrelacionadas: la coherencia de una política respecto de sus propios objetivos (dimensión vertical), la coherencia del conjunto de las políticas como una acción conjunta que implica a un gobierno en su totalidad (dimensión horizontal), el grado de consistencia temporal de las políticas dado que los asuntos de desarrollo exigen una mirada inexcusable de largo plazo (dimensión temporal), y por último el grado de compromiso de una(s) política(s) con los mecanismos de gobernanza global (dimensión cosmopolita). Se trata en definitiva de incorporar una lógica transnacional e intergeneracional, junto a una visión *whole of government*, frente a una lógica compartimentada del quehacer político más centrado en los plazos y ciclos electorales y en la estrecha mirada de los “intereses nacionales”.

Una veintena de políticas “coherentes” para el desarrollo

Se han definido un amplio conjunto de políticas cuyo análisis deben entrar a formar parte del índice de CPD. Inicialmente se ha partido de 22 políticas divididas en 6 bloques que han sido definidos teniendo en cuenta afinidades entre las políticas que pudieran facilitar ciertos aspectos del análisis al presentar matrices comunes (Ver cuadro 1).

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

Comercial (I+internacionalización) Monetaria y financiera Fiscal	Educación y cultura Sanidad Seguridad Social Igualdad Empleo Ciencia y tecnología
Industria Infraestructuras y transporte Turismo Urbanismo	Cooperación Exteriores Migratoria
Medio ambiente Agricultura (des. rural) Pesca Energía	Defensa y seguridad Justicia

El trabajo ha partido de un análisis de la relación que cada una de dichas políticas presenta con los enfoques mencionados. Se trata por ejemplo de establecer cuáles son

las conexiones de la política de educación, o de la política fiscal con la extensión de los derechos humanos o con afrontar el cambio climático o con evitar la discriminación de las mujeres. De una forma sistemática se procede al análisis de dichas conexiones y relaciones de cada una de las políticas en todas y cada una de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible. A partir de ahí obtenemos un juicio complejo, pero en la medida de lo posible sintético, de cuáles son los aspectos más relevantes de cada política a la hora de valorar su grado de coherencia con el desarrollo, en su multidimensionalidad económica, social, ecológica y de gobernanza. Como hemos justificado más arriba, lo relevante no es conocer por separado el comportamiento de las políticas respecto a cada dimensión, sino poder realizar una valoración del comportamiento de las mismas respecto de esa idea que compartimos del desarrollo inexcusablemente articulada y multidimensional. No se trata por ejemplo de valorar comportamientos económicos que puedan compensar desastres sociales o ecológicos, eso no aportaría nada. Se trata de aupar aquellas políticas que en sí mismas mejor aborden el desarrollo como una problemática multidimensional. Y al mismo tiempo se trata de evidenciar cuáles son las principales reorientaciones que las políticas deben asumir para ser *más* coherentes con el desarrollo.

La finalización de este trabajo de análisis de las políticas nos proporciona la conceptualización nuclear del índice. A partir de la cual hemos iniciado el trabajo de exploración de indicadores accesibles, de suficiente alcance y relativamente útiles para realizar la traslación cuantitativa de dicho análisis. Esta traducción a una dimensión mensurable ha estado presente desde el inicio del análisis, como es lógico y razonable, lo que también ha permitido en algunos casos identificar con claridad qué aspectos se resisten de forma especial a esa cuantificación siendo no obstante considerados importantes desde nuestra visión. Por ello no es descartable la incorporación de indicadores cualitativos donde sea factible. Aunque aquellos aspectos relevantes que no permitan ser incorporados de ninguna forma tendrán que ser contemplados, como mínimo explicitando con honestidad a dónde no puede alcanzar nuestra propuesta de medición y por lo tanto, cómo proceder a contrastar sus resultados con dichas cuestiones.

El desarrollo estadístico de los trabajos con los indicadores, su ponderación en función de la conceptualización, la necesaria homogeneización y contraste, así como los testeos son los siguientes pasos antes de poder poner a disposición del público esta herramienta para la pedagogía política pensada para construir una ciudadanía global y cosmopolita.