

MANUAL SOBRE COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO



Índice

Introducción a la coherencia de políticas para el desarrollo | Pág. 3

Contextos y cambios en los paradigmas de desarrollo | Pág. 3

Qué es y qué implica la CPD | Pág. 6

El caso del Estado español | Pág. 10

La CPD en el ámbito descentralizado: algunas cuestiones políticas | Pág. 13

Procesos globales, realidades locales | Pág. 13

La acción global de los actores descentralizados: de la cooperación descentralizada a la coherencia de políticas para el desarrollo | Pág. 15

Constitucionalización del neoliberalismo, recentralización administrativa y CPD descentralizada | Pág. 17

Algunos elementos de la aplicación de la CPD en las administraciones públicas madrileñas | Pág. 19

Conclusión | Pág. 19

La construcción de indicadores de Coherencia de Políticas para el Desarrollo | Pág. 21

Cuestiones Previas | Pág. 21

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el proceso de elaboración de políticas públicas. ¿Dónde localizarla? | Pág. 23

Medir la Coherencia por el resultado: el ICPD en la región de Madrid | Pág. 27

Conclusión | Pág. 31

Madrid, ENERO 2018

Edita: Red de ONGD de Madrid



C/ Embajadores 26, local 4

info@redongdmad.org

91 533 288

28012 MADRID

www.redongdmad.org

Financia: Ayuntamiento de Madrid.

Autoría: Natalia Millán (capítulo 1) y José Medina (capítulos 2 y 3).

Licencia: Esta obra está bajo licencia Creative Commons, Reconocimiento No Comercial Sin Obra Derivada 3.0 España. Se permite copiar, distribuir y comunicar libremente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta.

Introducción a la coherencia de políticas para el desarrollo.

1. Contextos y cambios en los paradigmas de desarrollo.

1.1. El desarrollo humano.

El presente manual trata sobre la importancia, los límites, desafíos y oportunidades para promover el desarrollo y avanzar hacia la coherencia de políticas para el desarrollo (en adelante CPD) en España. En un mundo extremadamente complejo y multidimensional, donde el modelo actual de crecimiento y competitividad se ha demostrado humana y ambientalmente insostenible parece necesario clarificar qué concepto de desarrollo se esgrimirá en este artículo, así como los marcos de interpretación que se usarán para entender este concepto de desarrollo; de ahí que el presente epígrafe pretenda clarificar y complejizar sobre este concepto.

Uno de los elementos más destacados para entender la evolución de los estudios del desarrollo remite al concepto de desarrollo humano establecido por el premio nobel de Economía, Amartya Sen en 1992 en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. De esta forma, y de acuerdo con el PNUD, el desarrollo humano se entiende como "el proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades". De esta forma, Sen define al desarrollo como libertad, libertad para que las personas puedan elegir cómo vivir sus vidas y, para ello, se debe garantizar a toda la ciudadanía el libre y pleno ejercicio de sus derechos¹. Esta visión del desarrollo es asumida, al menos en el ámbito discursivo, por buena parte del conjunto de actores estatales y multilaterales del sistema internacional de desarrollo entre los que se encuentra España.

"El desarrollo humano es aquel que sitúa a las personas en el centro y las hace protagonistas de su propio proceso de desarrollo, basándose en un enfoque de derechos humanos. Siguiendo al PNUD, el desarrollo humano consiste en la ampliación de las capacidades de todas las personas para que puedan libremente elegir lo que desean ser y hacer, de manera que puedan gozar de una vida prolongada, saludable y creativa, perseguir objetivos que consideren valiosos y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. El desarrollo por tanto es la libertad, pero una libertad real. Es la garantía del pleno ejercicio de los derechos fundamentales, pero también medios materiales, ingresos y riqueza, oportunidades, acceso a servicios de educación o salud, es poder expresarse en democracia y tener seguridad, poder vivir en un medio ambiente sano alrededor, y es también confianza y autoestima en el propio proyecto vital"².

Como es posible inferir, se trata de una visión multidimensional que incorpora diversos ámbitos de las organizaciones humanas como son las dimensiones sociales, ambientales, civiles, políticas y económicas. Éstas se deben integrar de igual manera al trabajo por el desarrollo humano al tiempo que ninguna de ellas puede ser priorizada sobre las demás.

¹ Sen, Amartya (1999): *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, España.

² MAEC (2012): IV Plan Director de la Cooperación Española 2013.2016, Gobierno de España, Madrid.

En este sentido, si bien el crecimiento económico se presenta como una condición positiva, éste no parece ser condición suficiente para garantizar la ampliación de las libertades y opciones de las personas. Por ello, la perspectiva de que el desarrollo es únicamente crecimiento económico se muestra como una visión extemporánea y limitada que no es capaz de incorporar la complejidad propia de los procesos de desarrollo.

Además, la perspectiva del desarrollo humano también permite asumir una visión emancipadora estrechamente vinculada con el enfoque de derechos humanos. Este enfoque parte de la idea de que las instituciones tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo³ para superar el imperativo moral que establecía el enfoque basado en la satisfacción de las necesidades de los años setenta. Esta forma de entender el desarrollo permite crear un marco de garantías para que la ciudadanía pueda reivindicar, de forma jurídicamente obligatoria, una serie de derechos para promover un mayor empoderamiento de los grupos sociales.

Por último, al referirse el desarrollo humano a las opciones y oportunidades entre todas las personas, se está asumiendo que, en un contexto de recursos escasos, es necesario promover la equidad en diversas dimensiones: i) se debe incluir el concepto de igualdad en la distribución de las opciones y oportunidades de desarrollo para todas las personas; ii) la perspectiva de género adquiere una relevancia fundamental en tanto la promoción de los derechos de las mujeres se ha visto restringida —aunque de manera divergente— en todas las sociedades humanas; iii) se trata de un concepto intrageneracional e intergeneracional es decir, la promoción de derechos de una generación no debe restringir los derechos de futuras generaciones. Por tanto, no serían políticas de desarrollo aquellas que promovieran o garantizaran las libertades de determinados grupos en detrimento de las opciones y libertades de otros ciudadanos, independientemente de la región o país al que pertenezcan.

En suma, se parte de un concepto de desarrollo humano que supone la promoción 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— y para ello, debe impulsarse una mayor equidad garantizando la mejora en el acceso a los derechos sociales, civiles, económicos, ambientales y políticos para todas las generaciones humanas.

1.2 Del desarrollo humano al desarrollo sostenible.

Como se ha explicado, el concepto de desarrollo humano se erige como un importante punto de partida para construir una visión compleja del desarrollo, adaptada a la multidimensionalidad de la vida humana. Ahora bien, este trabajo pretende trascender esta visión para asumir una concepción más amplia (incluso) y comprehensiva donde se combine la necesidad de avanzar hacia un marco que proteja a las personas y sus derechos con la protección, el cuidado y el respeto hacia el planeta y la naturaleza que contiene la vida humana.

De esta forma, es necesario trascender la visión antropocéntrica que entiende que el ser humano (y básicamente el hombre) se encuentra en la cúspide de la cadena evolutiva y que la naturaleza es un bien económico al servicio del desarrollo de las personas. Las

³ Naciones Unidas (2003): *El Desarrollo Basado en un Enfoque de los Derechos Humanos: Hacia una Comprensión Colectiva entre las Agencias de las Naciones Unidas*. Recurso electrónico: www.unfpa.org/derechos/docs/entendimiento_onu.doc (13/01/2013).

visiones relacionadas con el post desarrollo como el ecofeminismo, el buen vivir o la economía ecológica plantean que no es la naturaleza la que debe ser modificada para adaptarla al sistema productivo capitalista actual, sino que, por el contrario, es el ser humano, una especie más en un planeta diverso y rico, el que debe encontrar el modo de progresar en consonancia con el respeto a la naturaleza. De esta forma, un concepto más amplio de desarrollo parece ser la visión de desarrollo sostenible que, a nuestro juicio, se presenta como una visión más holística y constructiva y que cuestiona la supremacía de la raza humana- y más precisamente la del hombre europeo, blanco y occidental-.

Como se plantea desde el ecofeminismo, es momento de trascender un sistema mercantilista y patriarcal basado en la explotación de los cuerpos de las mujeres y la naturaleza para ocupar una visión integradora de los procesos de la vida. Desde esta perspectiva, es necesario asumir la interdependencia propia de la vida así como adaptar a nuestras sociedades al metabolismo más lento de la naturaleza y de nuestros propios cuerpos. En este marco se utilizará en este trabajo el concepto de desarrollo sostenible que parece más acertado para integrar el necesario equilibrio que debe existir entre todas las vidas que son parte del planeta.

En el marco analítico de este material, se parte de la perspectiva filosófica de que todos los seres vivos comparten un espacio común y, por tanto, es necesario establecer relaciones equilibradas con la naturaleza desde los vínculos de cooperación y hermandad. En consecuencia, las políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible pretenden ampliar las opciones y derechos de toda la ciudadanía en armonía con los límites naturales del planeta intentando desterrar los elementos estructurales que han generado violencia y pobreza a lo largo de la historia de la humanidad, como son el hetero-patriarcado, el antropocentrismo, el racismo, el eurocentrismo o el colonialismo, entre otros. Por ello, la promoción del desarrollo sostenible también supone la construcción de una conciencia crítica ciudadana que cuestione los modelos de desarrollo actuales y que asuma las responsabilidades colectivas e individuales en la protección y el cuidado de todas las vidas.

En definitiva, el presente documento utiliza como eje analítico el concepto de desarrollo sostenible, una visión que pretende generar un modelo armónico de desarrollo poniendo en el centro la sostenibilidad y el cuidado de la vida. Esta noción de desarrollo incorpora el enfoque de derechos humanos de todas las personas que no pueden ser restringidos por la pertenencia a un Estado o por cualquier otro rasgo en particular. En este sentido, deben impulsar acciones tendentes a una mayor equidad garantizando la mejora en el acceso a los derechos sociales, civiles, económicos, ambientales y políticos para todas las generaciones humanas.

1.3 Transnacionalización del desarrollo.

Por último, parece fundamental incorporar al concepto de desarrollo sostenible los desafíos de la transnacionalización y la interdependencia propia de la actual etapa globalizadora. El concepto de “transnacionalización del desarrollo” remite a los procesos de desterritorialización y reanclaje que se han sucedido en diversos ámbitos del desarrollo como consecuencia de la interrelación dinámica y cambiante entre los diversos espacios locales, nacionales y globales, la progresiva interdependencia económica, política, ambiental y cultural entre los países y la creciente integración y reconfiguración de los poderes económicos y mediáticos en diversas escalas espaciales y temporales.

Desde esta perspectiva, la pobreza, la vulnerabilidad, la violación de los derechos humanos o la violencia (sólo por mencionar algunos ejemplos) han vivido un proceso de reconfiguración como resultado de la dinámica globalizadora y este hecho hace que estos fenómenos —que antes se circunscribían al ámbito local— superen también las fronteras para generar riesgos o amenazas en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado nación⁴. Esto no significa, empero, que los problemas del desarrollo no respondan a coyunturas específicas, vacíos institucionales e incapacidades de los Estados para hacer frente a sus propias contradicciones nacionales, sino que estas problemáticas son el resultado de una dinámica compleja entre las vulnerabilidades locales o nacionales y las coyunturas globales. Es posible mencionar varios ejemplos que demuestran cómo los problemas del desarrollo han asumido una dinámica transnacional y se han convertido en verdaderas amenazas para la supervivencia del planeta; el deterioro ambiental, el terrorismo internacional, las presiones migratorias o las crisis financieras globales son sólo ejemplos de lo que aquí se argumenta. En este marco, los problemas del desarrollo sólo pueden abordarse desde una perspectiva cosmopolita y colectiva. Es decir, es necesario que los países asuman la necesidad de avanzar en acciones colectivas y cooperativas para dar respuestas a los problemas del desarrollo.

En resumen, la globalización ha generado cambios en las dinámicas sociales que condicionan la vida de las personas del planeta y generan desafíos que ya no pueden ser abordados de manera eficaz desde una perspectiva exclusivamente unilateral y nacional. Por tanto, no hay soluciones nacionales para los problemas del desarrollo que se han transnacionalizado, así como tampoco existen soluciones globales y recetas universales para los problemas propios de cada comunidad o nación en particular.

2. Qué es y qué implica la CPD.

2.1. El concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

El trabajo por la coherencia de políticas para el desarrollo (en adelante CPD) podría conceptualizarse como la integración de la perspectiva de desarrollo sostenible 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 gubernamental⁵. De esta manera, la CPD pone el foco en el conjunto de políticas que afectan al desarrollo, como es el comercio, la inversión extranjera directa, la energía o las migraciones por nombrar algunos ejemplos. Desde esta posición, parece limitado e incoherente que un Gobierno, como es el caso de muchos Estados miembros de la UE, promueva políticas de cooperación para luchar contra la pobreza al tiempo que diseña políticas migratorias que vulneran los derechos humanos, impulsa marcos de asociaciones comerciales contrarios a la sostenibilidad ambiental, respalda la exportación de armamento a países en conflicto o guerras o apoya la internacionalización de empresas que no incorporan criterios de desarrollo en su acción internacional. Asimismo, los fenómenos de interdependencia mencionados 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 cooperativa entre

⁴ Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern (1999): Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI, PNUD, Oxford University Press, Oxford; Beck, Ulrich (2005): La mirada cosmopolita o la guerra es la paz, Paidós, Barcelona.

⁵ Millán, Natalia (2012): "Coherencia de políticas para una gobernanza global", en *Políticas coherentes para una ciudadanía global*, Noveno informe anual de la Plataforma 2015 y más, Plataforma 2015 y más, Madrid, pp. 39-47.

Estados, lo que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y coherentes, las cuales permitirían promover la construcción de un mundo más equitativo y estable para todo el sistema internacional⁶.

El propósito de la CPD supone, en principio, 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 implementación⁷ (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. Adicionalmente, en tanto las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas y porosas, y la agenda adquiere una dimensión “interméstica”⁸ 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. Es importante destacar que la acción de un Gobierno tiene que orientarse a la promoción del desarrollo sostenible y no hacia otro tipo de intereses gubernamentales. Es decir, la consistencia entre objetivos, valores, políticas e instrumentos puede estar condicionada por diversos intereses, entre los cuales el desarrollo sostenible no es considerado frecuentemente como una prioridad política. 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, el verdadero desafío es determinar (y consensuar) cuál es el fin último que debe perseguir esta coherencia, que, a juicio de este Manual, es el desarrollo sostenible.

Además, si bien en un sistema democrático coexisten por definición intereses contradictorios y legítimos, el trabajo por el desarrollo sostenible deberá ser tenido en cuenta en todo el ciclo de acción política. En este sentido, los países representan delicadas y complejas combinaciones de intereses, grupos, estándares y normas. Alcanzar un grado absoluto de coherencia puede convertirse, por tanto, en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo⁹. No obstante, el trabajo por la CPD consiste en que la perspectiva de desarrollo sostenible 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 definitiva, si un Gobierno posee un compromiso político real con el desarrollo sostenible, es necesario que trascienda desde la mirada que se enfocaba tradicionalmente en la política de cooperación para asumir un compromiso integral y transversal con el desarrollo sostenible en todos los ámbitos de la política pública

⁶Ídem.

⁷ 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, Madrid.

⁸ Evans, Peter (2003): *Double- Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. University of California Press, California.

⁹ Alonso, José Antonio (2003): “Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español”, en Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 235- 266.

2.2. 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 global y sostenible. Así, las campañas políticas se centran, principalmente, en temas que atraen los intereses del electorado, dentro de las fronteras nacionales. En muchas ocasiones —especialmente en contextos de crisis como el actual— 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 otra parte de la ciudadanía (como las personas migrantes) 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 Beck¹⁰. 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 que, en principio, forma parte de la cultura

¹⁰ De acuerdo a este autor, 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. Beck, Ulrich (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona.

política 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.

2.3. 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, 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 segundo 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 comprensivo en donde, idealmente, deberían

ubicarse equipos interrelacionados que trabajen en la promoción del desarrollo. De acuerdo con 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 tercer 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 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 (OSC) 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, 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.

3. El caso del Estado español.

Una vez analizados los aspectos generales de la práctica por la CPD y el desarrollo sostenible, el presente material pretende analizar, de manera relativamente comprensiva, las potencialidades y desafíos que tiene la CPD para el ámbito descentralizado en España. Para ello, parece pertinente realizar una breve valoración sobre el caso español con objeto tanto de brindar una perspectiva amplia sobre la CPD en España como de entender el marco estatal de CPD en que se desempeñan los gobiernos descentralizados.

En lo que refiere a la implementación de la Agenda de la CPD los estudios que se han hecho parecen demostrar que ha existido (tanto en el gobierno actual como en los gobiernos anteriores¹¹) una clara falta de compromiso político con el desarrollo sostenible

¹¹ Para más información sobre estos estudios véase: Millán, Natalia, Guillermo Santander, Pablo Aguirre y Anabel Garrido (2012): *Coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*, Plataforma 2015 y más; Millán, Natalia (2012): *Trasnacionalización del desarrollo y Coherencia de Políticas. Un análisis de los casos de*

y, por tanto, con la CPD. En este sentido, teniendo en cuenta estos mismos estudios, es posible concluir que las clases gobernantes no parecen haber definido —y mucho menos consensuado— una visión y un proyecto orientado a la promoción de un desarrollo sostenible que impulse la construcción de un mundo más equitativo para todos los seres humanos del planeta. Es por ello que no se han implementado mecanismos de implementación de CPD (como en el caso de otros Estados miembros de la Unión Europea como Suecia, Holanda o Reino Unido), que permitan transversalizar el trabajo por el desarrollo de manera integral en el Gobierno. Ello es lo que explica también la extremadamente limitada implementación de la Agenda 2030; a fecha de publicación de este trabajo, y con dos años de la Declaración de Desarrollo Sostenible, los avances en este campo son exiguos a pesar de que el Gobierno ha creado, en septiembre de 2017, un órgano interministerial para implementar dicha Agenda¹².

En la actualidad, parece existir una visión predominante en el gobierno español basada en la idea de que el crecimiento económico debe ser el objetivo prioritario de la acción política desconociendo cualquier consideración relacionada con los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental o la equidad de género. Este hecho ha llevado a que las principales orientaciones gubernamentales se dirijan a la reducción del déficit público; en ese proceso se han iniciado una serie de recortes de gasto público que están afectando a la promoción de los derechos humanos de toda la ciudadanía, lo que remite a una progresiva reducción del bienestar social y a un significativo empobrecimiento de la mayoría de la población que vive en España. Como ya se explicó al inicio de este trabajo, la visión que entiende que el desarrollo es únicamente crecimiento económico, no asume la complejidad y la multidimensionalidad del desarrollo, y es lo que explica la generación de un modelo global depredador de la naturaleza y poco respetuoso con la vida y los derechos humanos.

En este sentido, cabe destacar que, en el seno del Gobierno español, tradicionalmente parece haberse establecida una agenda de prioridades donde se diferencia claramente la política “dura” o alta política y la política “blanda” o la baja política. Se trata de una visión que ha estado presente en los diversos Gobiernos españoles y que parte de los siguientes postulados: la alta política remite a los intereses económicos españoles y a los temas de seguridad; los intereses económicos se relacionan principalmente con la promoción y la defensa de las empresas españolas (tanto en el ámbito nacional como internacional) y los intereses de seguridad con la provisión energética, el control de los flujos migratorios y la lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional. La baja política se relaciona básicamente con los conceptos relacionados con el desarrollo humano: la promoción y protección de los derechos humanos, la promoción de la paz, el cuidado de la sostenibilidad medioambiental, la integración de la equidad de género, la lucha contra la pobreza y la promoción de la solidaridad internacional. Esto supone en la práctica considerar a los elementos del desarrollo sostenible como ámbitos secundarios e incluso prescindibles. De esta forma, la política “dura” se identifica así con los “intereses nacionales españoles” asumiendo que bajo esta agenda deben configurarse toda la política pública; en contraposición, la baja política es una agenda “blanda” discrecional y secundaria, que puede avanzar en el espacio público en tanto no entre en contradicción con los intereses

España y Suecia. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid; Barbero, Celia y David Llistar (2014): El modelo energético español. Un análisis desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Plataforma 2015 y más. Recurso electrónico: <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1590/el-modelo-energetico-espanol-un-analisis-desde-la-coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo/#.VZEVpntmko>

¹² Para más información consultar: *España ignora la agenda global para el desarrollo sostenible* (25/09/2017) https://elpais.com/elpais/2017/09/22/planeta_futuro/1506097937_526820.html Recuperado 1/03/2018

“duros”. Todos estos elementos parecen restringir de manera muy severa el avance hacia la CPD que requiere de una importante voluntad política y un proyecto definido a largo plazo bajo cuyo marco se pueda avanzar progresivamente hacia políticas más coherentes con el desarrollo sostenible.

La CPD en el ámbito descentralizado: algunas cuestiones políticas.

1. Procesos globales, realidades locales.

Una de las características del mundo surgido de la Segunda Guerra Mundial fue la consolidación del Estado-Nación como unidad básica de las relaciones internacionales y agente principal del desarrollo (a pesar de que, como hemos visto para el caso español, el desarrollo siempre se situó en la parte “baja” de la responsabilidad del Estado). Según el enfoque surgido en aquellos años sobre cómo funcionaba el mundo y del que, en muy buena parte, somos deudores, existía una separación nítida entre las relaciones internacionales (que eran interestatales) y lo que ocurría dentro de los estados.

A partir de los años 70-80 comienzan a cobrar importancia algunos procesos que, por sus características, requieren de nuevos modos de comprensión y de acción política para ser regulados. Estos procesos, que se encuadran en lo que teóricamente se ha denominado globalización¹³, han supuesto un verdadero desafío para la comprensión de la política tradicional basada en la soberanía material del Estado sobre un determinado territorio.

Un ejemplo clásico de estos procesos es la creciente relevancia que van adquiriendo a partir de los años 70 las empresas multinacionales. Estas empresas, que actúan de manera transnacional, escapan a la capacidad de control de los Estados-Nación, que no tienen soberanía fuera de sus fronteras. El control de estos actores, más poderosos que muchos estados, solamente se puede alcanzar con medidas globales, es decir, que tengan efectos sobre todo el planeta, o al menos la mayor parte de estos.

La creación de estas medidas o normas globales enfrenta a la política tradicional, la ejercida desde los estados, a un nuevo problema político, que ha sido fundamental para la reflexión política de las últimas décadas: el problema de la gobernanza global.

Como hemos dicho más arriba, la visión tradicional de las relaciones internacionales implicaba que, fuera de los estados-nación, no existía la posibilidad de constituir un verdadero gobierno. La aparición de estos nuevos problemas que, por su propia definición trascienden las “relaciones interestatales” ya que, como decíamos, “escapan” al estado hacia arriba, obliga a repensar el marco de la política contemporánea, produciendo la necesidad de crear mecanismos novedosos de gobernanza global. Estos mecanismos se caracterizan, en esencia, por cambiar la mirada hacia la política.¹⁴ Desde este punto de vista, la crisis política contemporánea se puede contemplar, de manera bastante iluminadora, como el conflicto entre la pervivencia de las formas anteriores de comprensión de la política y la emergencia de dinámicas de gobernanza global caótica y no democrática.

¹³ Existe una discusión teórica muy interesante sobre la novedad de estos procesos y sobre si la globalización en sí misma es realmente un proceso novedoso o simplemente un discurso político sobre procesos que ya existían previamente. Por su capacidad crítica, sobresale en esta visión las lecturas sobre el sistema-mundo de Immanuel Wallerstein (2012) que concibe la globalización como un proceso que se inicia con el nacimiento de la economía capitalista que, por definición, supera al Estado-nación.

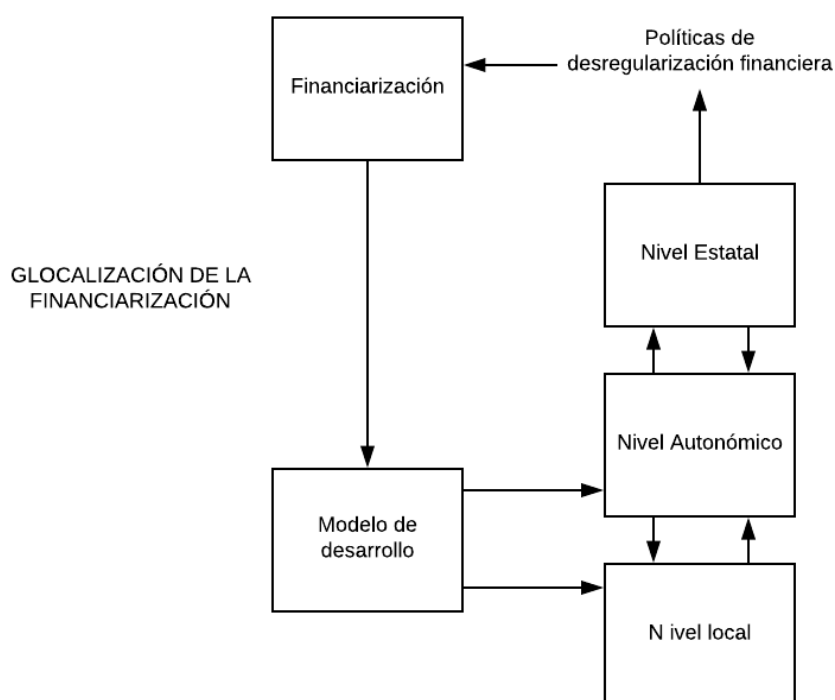
¹⁴ Sobre este asunto, es fundamental leer a Held, (1997) en el que, junto con una reflexión teórica sobre este asunto plantea un modelo concreto de gobernanza global: la democracia cosmopolita.

Además de este escape hacia arriba de algunos de estos problemas, se ha producido también una relocalización hacia abajo de los mismos. Efectivamente, como algunos autores han señalado (Sassen, 2010), la construcción de estos “problemas globales” ha sido también producida por una progresiva desnacionalización de algunos asuntos por parte de los Estados-Nación que, conscientemente, han cedido a instancias globales (de manera legítima en ocasiones y de manera ilegítima otras (Martínez, 2013: 2)) su soberanía sobre los procesos locales. Esto genera un vínculo entre los entes de gobierno subnacionales (en nuestro caso CCAA y Ayuntamientos) y esos procesos globales que redefine el papel político los primeros.

Para comprender este fenómeno, que formulado de manera abstracta es complejo, podemos utilizar un ejemplo madrileño que, además, introduce de lleno en la discusión la relevancia para los entes descentralizados de la coherencia de políticas para el desarrollo: la regulación financiera.

La crisis que comenzó en el año 2007 ha sido caracterizada, principalmente, como una crisis financiera. Básicamente, y sintetizando mucho: durante los 20 años anteriores el sector financiero de la economía creció enormemente debido, fundamentalmente, a las políticas públicas que favorecieron este crecimiento mediante la desregularización financiera. Este hipercrecimiento del sector financiero provocó una gran cantidad de masa monetaria disponible para la inversión, lo que repercutió, directamente, en el modelo de desarrollo localizado de nuestra Comunidad Autónoma. ¿Cómo? Fundamentalmente mediante la financiación del desarrollo inmobiliario masivo como una vía rápida de recuperación de la inversión. Además, la desregularización también produjo la aparición de nuevos instrumentos financieros y una gran disposición de crédito directo al consumo, que, en su vertiente hipotecaria, alimentaba el mismo modelo de desarrollo inmobiliario masivo. Como resultado, durante algunos años, el desarrollo de nuestra comunidad estaba apoyado en el crecimiento del sector inmobiliario que, sin ningún tipo de vínculo con las necesidades de la población (podríamos decir sin ningún tipo de coherencia de políticas para el desarrollo), determinaba también las fuentes de financiación de las políticas públicas, el mercado de trabajo o el modelo de movilidad.

Lo importante es entender que, en la situación arriba descrita, lo que alimentaba el modelo desarrollo local de nuestra comunidad era, básicamente, un proceso global (la financiarización) creado por una progresiva desnacionalización de la regulación financiera. Estamos, por tanto, ante un ejemplo de “glocalización” del desarrollo. En el siguiente gráfico se muestra un esquema del mismo:



Fuente: elaboración propia.

2. La acción global de los actores descentralizados: de la cooperación descentralizada a la coherencia de políticas para el desarrollo.

Como hemos visto en el epígrafe anterior, en la actualidad, los fenómenos globales, como el desarrollo sostenible, tienen vínculos directos con el nivel local. Este hecho supone que los gobiernos descentralizados, en un caso de gobierno multinivel como el español, deban de tener en cuenta estos procesos en su quehacer político. Es en este punto donde entra la coherencia de políticas de desarrollo como un mecanismo para incidir y llevar a cabo políticas públicas que tienen en cuenta estos procesos.

En España, la acción internacional de los gobiernos descentralizados no está regulada constitucionalmente. A este respecto, nuestra Constitución es muy concreta, señalando que la acción exterior es una competencia exclusiva del Estado sin que las CCAA o los Ayuntamientos puedan ejercerla.

A pesar de esta disposición legal, en la práctica nuestros entes descentralizados sí que han realizado actividades internacionales, bien como desarrollo de competencias propias, bien directamente. En este último caso se encuadra la cooperación internacional para el desarrollo que tradicionalmente ha sido ejercida por la práctica totalidad de los entes descentralizados.

La narrativa habitual que justificaba la realización de actividades de cooperación internacional ha venido a decir que esta era una expresión de la solidaridad de la

población de esa comunidad. Esta narrativa casaba bien con la lógica del modelo de cooperación que se ha ido implantando en nuestro país a este nivel, que surgía de una demanda de la sociedad civil a la que respondían, de manera fragmentaria y desigual los poderes públicos.

La columna vertebral de esta cooperación para el desarrollo vendría determinada por la dinámica de la ayuda, como un caso de relación interestatal en base a la cual los países más desarrollados o ricos, ayudarían a los países del Sur. La cooperación descentralizada vendría a ser la participación de los entes subnacionales en esa política exterior, idealmente complementaria y coordinada, aunque en la práctica bastante autónoma. Su relación con la gobernanza global del desarrollo era indirecta, contribuyendo a ella en la medida en que contribuía al desarrollo concreto y localizado de las contrapartes, pero sin tener en cuenta las dinámicas más complejas que hemos señalado más arriba.

La coherencia de políticas para el desarrollo, en este marco, vendría a aportar una perspectiva novedosa a esta dinámica de acción exterior (no contradictoria con ella ni excluyente) que tendría como objeto la inclusión de la citada lógica de gobernanza también en los entes descentralizados. El objetivo de la coherencia política para el desarrollo sostenible en los entes descentralizados sería la intervención en los procesos que, localmente, tienen una dimensión global que afecta al desarrollo. Se justificaría por dos razones.

La primera es la que venimos argumentando hasta ahora: los territorios y la población sobre la que gobiernan entidades como la Comunidad de Madrid o los Ayuntamientos de la misma no son ajenos a estos procesos globales por lo que, necesariamente han de tenerlo en cuenta. La segunda tiene que ver con la otra cara de esta idea: en una lógica de gobierno multinivel como el español, las entidades subnacionales pueden y deben influir en la acción global del estado tanto directamente, promoviendo que el propio estado tome algunas medidas internacionales, o de manera más indirecta, modificando algunas de las políticas públicas sobre las que tienen competencia exclusiva y que repercuten en la gobernanza global.

A partir de la lectura del Título II del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid¹⁵, que regula las competencias de la Comunidad, se pueden ver de qué manera la CM puede contribuir a la gobernanza global del desarrollo desde las dos formas que indicábamos más arriba. En ambas situaciones estaríamos ante casos de políticas públicas que avanzan en la coherencia.

El artículo 32 del Estatuto afirma que “la Comunidad de Madrid podrá solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Madrid.” El tenor del artículo no deja lugar a dudas y habilita al gobierno de la CM para, en el ejercicio de su acción, solicitar la firma de Tratados que afecten a Madrid. Aún con los límites claros, no debería subestimarse esta posibilidad como esfuerzo político que contribuye a la gobernanza global.

Pero además, si nos centramos en las competencias exclusivas de la comunidad (artículo 25), es decir en las que la Comunidad tiene la potestad “legislativa, la reglamentaria y la

¹⁵ Disponible aquí

http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?com=74&tipo=2&ini=26&fin=33&ini_sub=1&fin_sub=1

función ejecutiva”, podemos señalar, sin ánimo de exhaustividad, cinco ámbitos en los que nuestro gobierno puede incidir en la gobernanza global del desarrollo sostenible:

1.4. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
1.17. Fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
1.25. Promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural
3.1.1. Ordenación y planificación de la actividad económica regional.
3.1.6. Sector público económico de Madrid, en cuanto no esté contemplado por otros preceptos de este Estatuto.

Todos estos ámbitos, que recogen buena parte de lo que podemos denominar “políticas de desarrollo” de la Comunidad. Son campos en los que intervenir desde la perspectiva de la coherencia y que, por poner un ejemplo claro, hubieran podido redefinir la forma que adquirió el modelo de desarrollo fruto de la glocalización de la financiarización al que hemos hecho mención más arriba.

3. Constitucionalización del neoliberalismo, recentralización administrativa y CPD descentralizada.

Las iniciativas de coherencia de políticas para el desarrollo descentralizadas se desarrollan en un contexto político-administrativo concreto. En este epígrafe vamos a realizar una reflexión sobre los límites políticos que, efectivamente, existen en nuestro sistema para llevar a cabo políticas públicas coherentes con el desarrollo sostenible. Se trata de señalar dos tendencias políticas que se están recrudesciendo en los últimos años y que implican el establecimiento de límites concretos en el ámbito administrativo que cercenan la acción política descentralizada y, en consecuencia, la posibilidad de estos gobiernos de realizar políticas coherentes.

Estas dos tendencias se plasman en una serie de instrumentos normativos y modificaciones legales que se produjeron en nuestro país en los últimos años: la reforma del Art. 135 del CE y la aprobación de la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y la Ley de la Ley 27/2013 de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En síntesis, estas reformas han tenido como objetivo recortar las capacidades de las instituciones descentralizadas para llevar a cabo algunas políticas públicas. En el marco discursivo neoliberal hegemónico propio de la Unión Europea, se situaba el pago de la deuda pública como un objetivo de primer orden (más que cualquier otro) y al déficit público como principal problema de las instituciones públicas.

En su materialización, a través de la Ley 27/2013, esta lógica afectaba directamente a la cooperación para el desarrollo que es un elemento sustancial para empujar un proceso de Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el ámbito descentralizado (aunque no debería ser el único). Sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo se pronunció la

Abogacía del Estado, en un informe¹⁶ emitido tras un informe de la Junta de Andalucía que afirmaba la posibilidad de ejercer estas competencias. En el informe de la Abogacía, la conclusión es nítida: para realizar labores de cooperación para el desarrollo los Ayuntamientos han de solicitar tres informes previos: al Ministerio de Asuntos Exteriores y a su Comunidad Autónoma o la autoridad financiera correspondiente.

¿Qué consecuencias tiene esto para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo?

- 1) **Supone colocar un objetivo de política pública que es en sí mismo incoherente con el desarrollo sostenible por encima de cualquier otro.** Lo que subyace políticamente tanto a la modificación del Art. 135 como a la Ley de Estabilidad Presupuestaria es la constitucionalización del neoliberalismo, es decir, darle a la idea de que los intereses privados son más importantes que los generales el máximo rango normativo. Esta idea es lo contrario de la coherencia de políticas para el desarrollo que presupone que el desarrollo del conjunto de la sociedad ha de ser el principal objetivo de las políticas públicas.
- 2) **Limita las opciones de política pública al limitar las posibilidades de gasto incluso aunque haya recursos disponibles.** Este hecho es contradictorio con el principio de utilización de los máximos recursos disponibles, establecido en el Protocolo Segundo del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que supone que los Estados han de dedicar el máximo posible de sus recursos disponibles para la garantía de los derechos sociales.

Frente a este principio, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, limitando el gasto total posible aunque haya recursos disponibles, prohíbe que el gasto total de las administraciones públicas españolas supere el crecimiento del PIB. Este conflicto se ha producido entre el Ayuntamiento de Madrid y el Ministerio de Hacienda, encargado de hacer velar la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en los últimos meses del año 2017. En aplicación de esta, el Ministerio consiguió modificar los presupuestos del Ayuntamiento, reduciendo el gasto destinado a medidas que hubieran hecho avanzar al segundo en Coherencia de Políticas para el Desarrollo.
- 3) **Hace más rígido el sistema competencial español, lo que implica reducir la capacidad de respuesta de los ayuntamientos** ante fenómenos sociales que, por sus características, tienen dimensiones globales. Un buen ejemplo de esto es la cuestión de las personas refugiadas y los límites que han enfrentado algunos ayuntamientos que, a pesar de su voluntad política para realizar políticas más coherentes, se han encontrado con límites estructurales a la acción pública.
- 4) No tiene en cuenta la **necesidad de integrar las políticas locales, regionales y nacionales** en continuum similar al de los procesos de desarrollo, que como hemos señalado más arriba, siguen una dinámica de glocalización que requiere una estructura administrativa más flexible.
- 5) Aunque es posible llevar a cabo políticas coherentes con el desarrollo sostenible sin la cooperación internacional para el desarrollo, la eliminación de ésta (que sigue en disputa) como acción propia de los ayuntamientos y las CCAA tiende a producir

¹⁶ Disponible aquí <http://femp.femp.es/files/3580-994-fichero/Informe%20Abogac%C3%ADa%20del%20Estado.pdf>

una **dejaición de responsabilidad** por parte de algunos decisores políticos sobre los asuntos globales.

4. Algunos elementos de la aplicación de la CPD en las administraciones públicas madrileñas.

A pesar de los límites que acabamos de señalar, en nuestra región existen ejemplos de hilos desde los que empujar los esfuerzos en coherencia. Pasemos a hacer un breve recorrido por los mismos.

A nivel de Comunidad Autónoma y a pesar de que la política de cooperación para el desarrollo ha estado muy relegada en los últimos años, el último instrumento de esta, el Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2017 - 2020 plantea la Coherencia de Políticas para el Desarrollo como una línea de actuación de la misma. Aunque es importante que la CPD esté recogida en el texto, probablemente lo está de manera bastante débil, centrándose en los aspectos más relacionados con la coordinación de políticas. De hecho, no se corresponde con la lógica de la propia ley que da cobertura ley al Plan, la Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid. En ella, asumiendo los principios de la Ley española de Cooperación para el Desarrollo, de 1998, se asume la CPD como un principio vertebrador de la política.

Desde el punto de vista de las administraciones locales, las prácticas son muy variadas. El Ayuntamiento de Madrid, por ejemplo, ha realizado un esfuerzo importante en la implementación de la Agenda 2030 para incorporar el principio de coherencia de políticas para el desarrollo que, por otra parte, es un principio recogido en una de sus principales herramientas para las políticas de desarrollo: el Foro Madrid Solidario.

En lo referente a la acción de las entidades locales, tenemos que mencionar también los esfuerzos que, a pesar de los intentos de recentralización administrativa que hemos comentado más arriba, se han mantenido para seguir realizando políticas de cooperación: Alcalá de Henares, Arroyomolinos, Alcobendas, Coslada, Fuenlabrada, San Fernando de Henares, Tres Cantos, Getafe, Leganés, Majadahonda, Móstoles, Pinto, Torrejón de Ardoz, Torrelodones.

5. Conclusión.

La posibilidad de llevar a cabo políticas coherentes con el desarrollo sostenible es compleja. Por un lado, la capacidad de influir en los procesos globales que determinan el desarrollo de ésta es relativa. Capacidad, en este caso, tiene que ver con poder que, como hemos visto, en nuestro sistema es limitado: la cuestión de las competencias y la reciente tendencia a la recentralización administrativa hacen que los ámbitos de decisión política de la CM y de los diversos ayuntamientos, se encuentren con límites estructurales en este sentido que, además, se acompañan de una narrativa que los expulsa de estas dimensiones de la política.

Sin embargo, existe la posibilidad de avanzar en coherencia de políticas al desarrollo si comprendemos que una acción política coherente puede incluir diversas dimensiones:

- 1) **Una dimensión político-simbólica.** En este caso, nos encontraríamos con una acción política que, en el ámbito discursivo y mediático muestra explícitamente la voluntad política de realizar políticas más coherentes con el desarrollo sostenible y los límites que el sistema impone para la misma.

Un ejemplo de esta dimensión lo hemos visto en la crisis de las personas refugiadas donde la voluntad de algunos ayuntamientos de nuestra comunidad fue realizar políticas coherentes, que se veían muy limitadas por no poder incidir en las causas internacionales de la misma, la expresión de esta voluntad influyó en la respuesta nacional a la misma y en la construcción de un marco del debate público que propiciaba políticas más coherentes.

- 2) **Una dimensión normativa.** Esta dimensión, relacionada con la anterior, llevaría la narrativa y los objetivos de coherencia a los documentos normativos de la política pública. Igual que en el caso anterior, esto, por sí mismo, no produce la coherencia de políticas para el desarrollo. Sin embargo, es un escalón más de la misma que tiene relevancia política y que construye lo que podíamos denominar un “sentido de la acción administrativa” que permite avanzar en coherencia.

Un ejemplo claro se puede apreciar con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La inclusión de estos por parte de algunas administraciones públicas está permitiendo a las mismas tanto introducir la narrativa del desarrollo sostenible en la administración como, a partir de ahí, dinámicas internas mucho más favorables a la coherencia. En el Ayuntamiento de Madrid en la actualidad se está produciendo este fenómeno.

Los mismos ODS nos sirven de prueba en contrario: no es suficiente con la acción normativa para que podamos hablar de un desarrollo verdaderamente coherente.

- 3) **Una dimensión material.** Por último, la acción en coherencia de políticas para el desarrollo ha de incluir una dimensión material, es decir, ha de afectar en la práctica a los procesos de desarrollo. Esta es la dimensión más compleja que, además, como vimos en el epígrafe anterior se encuentra con problemas político-materiales muy fuertes. Sin embargo, este ha de ser el objetivo político de la coherencia.

Bibliografía

- Held, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona.
- Martínez, Ignacio (2013), *Coherencia de políticas: una mirada a los gobiernos descentralizados, Anuario X Plataforma 2015 y más: otro mundo está en marcha*, Madrid.
- Sassen, Saskia (2012), *Territorio, autoridad, derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Katz, Buenos Aires.
- Wallerstein, Immanuel (2012), *El capitalismo histórico*, Siglo XXI, Madrid.
- Subirats, Joan (1989). *Análisi de Polítiques Públiques y Eficacia de la Administración*, INAP, Madrid.
- VVAA, (2016), *Informe ICPD 2016, Crecer en otro sentido, Plataforma 2015 y más*, Madrid.

La construcción de indicadores de Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

1. Cuestiones Previas.

En la tercera parte de este documento vamos a reflexionar sobre la relación entre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la construcción de indicadores. Esta es una cuestión compleja, para la que se requiere hacer algunas reflexiones previas que nos permitan entender esta relación.

Desde un punto de vista meramente analítico, y sintetizando mucho las diferentes visiones expuestas en la primera parte de este texto, se puede definir la Coherencia de Políticas para el Desarrollo como un mecanismo político para priorizar en todas las políticas públicas de una determinada institución los objetivos de desarrollo humano sostenible obre otros.

Partiendo de este enunciado se pueden apreciar dos aspectos que nos sirven para percibir el estado de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en una determinada institución: 1) el proceso de priorización de las políticas públicas a los objetivos de desarrollo sostenible; 2) el estado del desarrollo sostenible de una determinada sociedad entendiendo que este es producido por las políticas públicas y que, si estas son coherentes, dicho desarrollo será sostenible. Asumiendo esta lógica en el primer caso podemos hablar de indicadores de proceso político y en el segundo de indicadores de resultado, ambos complementarios para conocer el estado de la coherencia de políticas para el desarrollo para una determinada institución¹⁷.

En lo que sigue mostraremos una forma de construir ambos tipos de indicadores, con ejemplos concretos aplicables en nuestra región: como indicador de proceso, es decir, preguntándonos cómo podemos medir la manera en que las instituciones subordinan sus políticas públicas a los objetivos de desarrollo; y como indicador de resultado, teniendo en cuenta hasta qué punto el objetivo de la CPD, el desarrollo sostenible, se cumple en nuestra región.

Es importante precisar previamente los límites que ambas maneras de analizar la CPD tienen en nuestro caso. Esos límites son justamente los de la propia región y ciudad de Madrid como espacio abierto. Es decir, un indicador de proceso para la CM o el Ayuntamiento de Madrid va a encontrarse con algunos límites puesto que ni la CM ni el Ayuntamiento de Madrid pueden subordinar todas sus políticas a los objetivos de desarrollo sostenible, como hemos visto en la segunda parte de este documento. Igualmente, desde la perspectiva del resultado, el estado del desarrollo sostenible de nuestra ciudad o nuestra región no depende únicamente de las políticas públicas de la misma, sino de procesos en las que estas no pueden intervenir en su totalidad: desde la migración, el cambio climático o la evasión fiscal.

¹⁷ En la conclusión de este documento se realiza una reflexión sobre la relación entre ambos ámbitos de la coherencia.

En último lugar, nos queda responder a la pregunta sobre qué es un indicador. En esencia, un indicador es una **construcción conceptual** que, mediante una **determinada aproximación a la realidad (hipótesis)**, produce algún **tipo de número o dato cuantificable** que permita **determinar la intensidad** del hecho que se quiere indicar.

El caso de un indicador por excelencia en el mundo del desarrollo, el indicador de desarrollo humano (IDH), nos puede servir bien para ilustrar esta idea. El IDH parte de la hipótesis de que lo que genera desarrollo en una sociedad es el aumento de las capacidades de su población. Conceptualmente, considera que el Desarrollo Humano, es decir el aumento de las capacidades, se muestra en tres ámbitos: la educación, la salud y la renta. Con esta lógica, mediante una determinada operación matemática, aglutina determinadas variables socioeconómicas básicas en una única cifra con la que se puede establecer el ránking de desarrollo humano de cada país.

Construir un indicador de Coherencia de Políticas para el Desarrollo requiere una operación similar. En nuestro caso, y siguiendo con la diferenciación entre indicadores de proceso e indicadores de resultado implica: plantear una hipótesis general sobre qué tiene que ocurrir en las instituciones para que podamos afirmar que la Coherencia de Políticas para el Desarrollo se cumple en mayor o menor medida, lo que produciría un indicador de proceso de CPD; y en el caso de un indicador de resultado, plantear qué desempeño deben tener una serie de indicadores previos y variables socioeconómicas para poder afirmar que en esa determinada sociedad se desarrolla de manera coherente con los objetivos de desarrollo sostenible.

La relevancia práctica de los indicadores reside en que permiten comparar realidades diversas a partir de una única mirada. Estas realidades diversas pueden ser varias entidades diferentes pero pertenecientes al mismo grupo (por ejemplo, todos los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid) o la misma entidad en diferente momento temporal (por ejemplo, la evolución de la CM durante cinco años en términos de coherencia).

Si bien, como veremos, ya existen propuestas concretas para analizar la CPD desde el punto de vista del resultado, este asunto es más complejo desde el punto de vista del proceso. Cuando hablamos del proceso de creación de políticas públicas, no nos referimos a cuestiones cuantitativas, sino que muchas de ellas tienen una dimensión cualitativa pero tremendamente relevante para la Coherencia de políticas para el Desarrollo.

Por ejemplo, a la hora de analizar la política de educación de la CM, un ámbito en el que tiene amplias competencias y que tiene efectos importantes para el desarrollo humano, es importante conocer de qué forman interpretan los decisores políticos el derecho a la educación, la idea de universalidad o si, en los reglamentos y normativa que la regulan se incluyen enfoques relacionados con el desarrollo humano o no. Convertir esto en un indicador es complejo y requiere una investigación en profundidad (por ejemplo a través de entrevistas). Sin embargo, hacerlo y comparar todas las CCAA sería tremendamente productivo para la incidencia política.

Como vemos, la creación de un indicador de CPD podría tener grandes efectos a la hora de comparar administraciones públicas y favorecer cambios en las mismas. A pesar de esto, es importante que entendamos que el análisis de la coherencia de políticas para el desarrollo ha de contener, sobre todo, una dimensión crítica en el sentido filosófico. Es decir, una narrativa alternativa a la dominante que, a partir de la identificación de los

puntos negativos o incoherentes de una determinada institución pública permita “darle la vuelta” y producir unas políticas coherentes con el desarrollo. Y esto no cabe en un indicador.

2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el proceso de elaboración de políticas públicas. ¿Dónde localizarla?

Para construir un indicador de proceso que mida la Coherencia de Políticas para el Desarrollo necesitamos analizar la misma en todo el ciclo de las políticas públicas. Como hemos señalado un poco más arriba, esta es una investigación básicamente cualitativa, ya que la realidad en este ámbito no se nos muestra en forma de datos medibles. Una manera de construir un indicador con esos datos, que propondremos en este texto, es la utilización de un sistema de “checkpoints”, es decir, una serie de requisitos evaluables por el investigador/a y que, combinados, permiten afirmar el grado de cumplimiento de la coherencia. En lo que sigue, mostraremos un esquema del ciclo de las políticas públicas para, después, proponer una serie de preguntas a partir de las cuales se podría construir esta lista de “checkpoints” que nos permitan medir este desempeño.

2.1. El ciclo de las políticas públicas.

En el análisis de políticas públicas¹⁸ se suele hacer mención al denominado ciclo de vida de las mismas. Este ciclo estaría compuesto por cuatro fases diferenciadas, en cada una de las cuales las instituciones y otros actores implicados en la elaboración de las políticas lleva a cabo una serie de acciones que determinarán las mismas. En cada una de estas acciones se podrá percibir la forma en que se incluye o no la Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

2.2. Las cuatro fases del ciclo de las políticas públicas.

2.2.a. Emergencia del problema.

Esta es una fase previa a la acción de las instituciones y es la que determina la decisión por parte de las mismas de llevar a cabo una política pública. En ella, intervienen actores diferentes a la administración pública (cómo movimientos sociales, empresas o partes interesadas). En el momento en que un problema pasa a la agenda pública y las instituciones deciden asumirlo y realizar una política pública sobre el mismo, esta fase finaliza. Sin embargo, en esta fase se suele “definir” el problema, es decir, establecer unas determinadas causas y soluciones al mismo, por lo que es muy relevante para la siguiente fase.

Por ejemplo, un problema de la ciudad de Madrid sobre el que el Ayuntamiento elabora habitualmente diferentes políticas públicas es el de la movilidad. Este es un problema, que, también, se puede enfocar desde la perspectiva de la CpD y que, ya en esta fase, podríamos analizar. Así, podríamos afirmar que la política de movilidad será más coherente con el desarrollo humano sostenible cuando aumente las capacidades de movilidad de toda la población de manera ecológicamente sostenible; de manera equitativa para todas las personas (es decir, teniendo en cuenta las diferencias de género u

¹⁸ La propuesta de esta parte se basa en el texto clásico de Joan Subirats (1989). Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, INAP, Madrid.

otras en este ámbito); reduciendo el impacto en el conjunto del planeta. Si enfocamos así el problema es evidente que habría que favorecer unas determinadas soluciones (promocionando el transporte público, mucho más sostenible ecológicamente; realizando los cambios urbanísticos que reduzcan las distancias, para facilitar la corresponsabilidad en el trabajo de cuidados; limitando el transporte privado, con grandes impactos en el conjunto del planeta). Pensemos ahora que, en esta fase, el enfoque que se asuma va a depender en gran medida de cómo se desarrolla la emergencia de este problema en el debate público. Si hay una participación masiva de empresas fabricantes de automóviles o interesados en su fomento, se tenderá a plantear un enfoque menos coherente; si hay una mayor participación de organizaciones ecologistas, feministas o preocupadas por los derechos de los pueblos del Sur, mayor será la coherencia de las políticas con el desarrollo. La clave para analizar la CpD en esta fase estará en evaluar qué mecanismos facilitan las instituciones para aumentar la participación ciudadana.

2.2.b. Diseño de políticas públicas.

Una vez que se ha decidido realizar una determinada política pública, comienza la fase de diseño de las políticas. En esta fase, se trata de diseñar los instrumentos y las diferentes normativas, instituciones, mecanismos, intervenciones u otras acciones de la administración pública para solventar el problema. Lo que aquí cobra importancia son las comprensiones o prejuicios de los decisores políticos (los propios políticos o políticos como el personal de la administración pública) sobre un determinado asunto y las diferentes narrativas con que justifican su decisión que, en principio, se plasmarán en las normativas y documentos de planificación de la política.

Pensemos que, en esta fase, se trata de plantear diferentes alternativas para solucionar un problema para, después, elegir entre esas alternativas. Esto hace que, en la realidad, esta fase esté muy vinculada a la primera. De hecho, que algo se convierta en alternativa de política pública es en realidad una cuestión de poder de los diversos actores implicados en la elaboración de esa política para que, al menos, se tenga en cuenta esa alternativa.

Si volvemos al ejemplo anterior, podríamos afirmar que el diseño de la política pública de movilidad del Ayuntamiento de Madrid ha sido coherente con el desarrollo si los decisores políticos han tenido en cuenta la sostenibilidad, la equidad y el impacto en los pueblos del sur de las diferentes alternativas y si (y esto es tremendamente importante) han decidido implementar una alternativa en vez de otra precisamente por estas razones. En este caso, la clave para analizar la coherencia está en los discursos sobre un problema de los decisores (de los políticos o de los funcionarios) y los discursos realmente plasmados en los documentos de planificación. Por ejemplo, puede ocurrir que en los discursos del Ayuntamiento sobre la movilidad en Madrid se de mucha relevancia a las cuestiones de desarrollo humano pero luego, a la hora de plasmarlos en documentos y normativas estos discursos se viesen mucho más matizados (por ejemplo, porque era necesario para la aprobación de una normativa en el Pleno).

2.2.c. Implementación.

Una vez que se ha diseñado una política pública comienza la fase de implementación. En esta fase, se ponen en marcha los diferentes mecanismos o medidas establecidas para alcanzar los objetivos de política pública y, en teoría, solucionar el problema. Aquí, entra en juego, por una parte, la movilización de recursos, tanto humanos como económicos, así como la intervención directa en la sociedad. La intervención en la sociedad se puede

realizar de múltiples modos, aunque en la inmensa mayoría de las ocasiones se hará de cuatro maneras: prohibiendo, obligando, incentivando y desincentivando a los agentes sociales a llevar a cabo unos determinados comportamientos que producen unos determinados objetivos sociales.

Para analizar la CPD en esta fase de las políticas públicas debemos atender, por un lado, a cuestiones como el tipo de mecanismos y recursos utilizados (tanto humanos como económicos), así como a las intervenciones efectivas sobre la sociedad. Continuando con el ejemplo: una política de movilidad coherente con el desarrollo debería implementarse con recursos económicos suficientes y con mecanismos institucionales que sean capaces de intervenir en diferentes ámbitos de la administración (ya que una política coherente con el desarrollo ha de ser integrada y con capacidad de transversalizar políticas). Igualmente, desde el punto de vista de la intervención, es fundamental analizar si en las intervenciones diseñadas (por ejemplo la reducción de la velocidad en diferentes tramos de calles) se tienen en cuenta los impactos diferenciados por género o, en los desincentivos fiscales (subir los impuestos al segundo o tercer vehículo) las cuestiones de renta y de uso.

2.2.d. Evaluación.

Para que las políticas públicas tengan sentido deben estar orientadas a un fin evaluable. Hay al menos dos razones por las que esto es importante: 1) dotar de sentido al conjunto de las intervenciones, que tienen claro el objetivo que deben alcanzar en un determinado plazo de tiempo; 2) facilitar la rendición de cuentas en sociedades que se presuponen democráticas; 3) obtener aprendizajes que permitan rediseñar las políticas, corregir errores, etc.

En este marco, la evaluación cobra un especial sentido para nuestra perspectiva de análisis, y la inclusión en las dinámicas de evaluación de preguntas y cuestiones en torno a la CpD también. Siguiendo con el ejemplo. Una vez finalizada la implementación de la política pública que pretendía mejorar la movilidad en Madrid podremos atender a diferentes evaluadores que podrían, o no, incluir la perspectiva de coherencia de políticas para el desarrollo. Algunos evaluadores que lo hacen, por ejemplo, podrían ser: el aumento de la utilización de transporte público, con las consecuencias para la sostenibilidad que hemos señalado; la reducción del tiempo de desplazamiento medio, con las consecuencias positivas que esto tendría para los cuidados, etc.

En el siguiente cuadro establecemos un ejemplo de preguntas a partir de las cuales construir una lista de checkpoints que nos permitirá establecer un indicador de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo del proceso de elaboración de políticas de una administración:

FASE	Preguntas	Posibles respuestas positivas.	Sí / NO
Emergencia del problema	¿Los actores que participan en la discusión pública para definir problemas de política pública tienen enfoque de CpD?	Se trata de ver qué agentes sociales son dominantes en la definición de un problema en la sociedad. De la participación mayor o menos de unos u otros el resultado de la política pública tenderá a ser más o menos coherente.	
	¿Existen mecanismos institucionales que faciliten la participación y consulta de organizaciones y colectivos con enfoque de CpD?	Se tratar de estudiar si las instituciones públicas que, posteriormente, diseñarán las políticas públicas poseen mecanismos democráticos que puedan fomentar la coherencia y facilitar que todos los agentes, independientemente del poder de los mismos, puedan participar de la definición de los problemas.	
Diseño	¿Contemplan los y las decisores públicos las cuestiones del desarrollo humano como un criterio para determinar alternativas de solución al problema?	Se trata de comprobar si las personas que diseñarán las políticas públicas tienen conocimiento de los enfoques de desarrollo humano.	
	¿Los documentos normativos y de planificación hacen mención a las cuestiones de desarrollo humano de manera suficiente?	Se trata de evaluar el contenido de los documentos marco de las políticas públicas para comprobar sí, efectivamente, las alternativas elegidas son las relacionadas con la coherencia.	
Implementación	¿Los mecanismos creados para implementar las políticas públicas incluyen el enfoque de coherencia?	Se trataría de analizar diferentes mecanismos (tanto los mecanismos directamente creados para implementar una política pública como otros instrumentos más generales de una administración pública) existentes y su idoneidad para contribuir al desarrollo humano.	
	¿Desde el punto de vista presupuestario se tienen en cuenta las cuestiones de desarrollo humano sostenible?	Para responder a esta pregunta analizaríamos si las cuestiones directamente relacionadas con el desarrollo humano tienen dotación presupuestaria suficiente y también si, en la elaboración del presupuesto general, existen formas de medir el impacto en desarrollo humano.	

	¿Las intervenciones de la administración en la sociedad se realizan siguiendo enfoques de desarrollo humano?	En este caso se trataría de estudiar si las intervenciones en la sociedad tienen en cuenta las diferencias (de género, de raza u otras) entre los agentes sociales o las consecuencias indirectas de una medida.	
Evaluación	¿Se evalúan las políticas públicas desde la perspectiva de la CPD?	Aquí intentaríamos identificar si, en caso de existir evaluación de las políticas formalizada, algo que no siempre ocurre, esta tiene en cuenta las cuestiones de coherencia o, por el contrario, simplemente se fija en el cumplimiento de objetivos internos de la política (como el número de usuarios de un determinado servicio, el coste, etc.)	
	¿Se convierte la evaluación en verdadera rendición de cuentas a través de la participación de agentes involucrados en al misma?	La cuestión aquí residiría en evaluar el potencial transformador de la evaluación hacia la CpD, identificando este con una mayor participación de agentes favorables a la misma en la evaluación.	

3. Medir la Coherencia por el resultado: el ICPD en la región de Madrid.

Como se apuntó al comienzo de este capítulo, existen dos maneras de “medir” la coherencia de políticas para el desarrollo: estudiando el proceso de elaboración de las políticas públicas o comprobando cómo se desarrolla una sociedad, intentando desentrañar hasta qué punto éste desarrollo es coherente.

Un ejemplo de indicador del resultado de desarrollo es el Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo. El ICPD es el resultado de un trabajo de investigación aplicada iniciado por la ya desaparecida **Plataforma 2015 y más** y desarrollado por su equipo técnico a lo largo de más de 5 años. Actualmente, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España, CONGDE, junto con la Red de Española de Estudios del Desarrollo, REEDES, están encargadas de su desarrollo.

El ICPD “evalúa el desempeño de 133 países a través de la valoración de 20 políticas públicas que se concretan en 49 variables, agrupadas a su vez en cinco componentes: social, ambiental, económico, global y productivo. De las 49 variables, 18 indican valores contrarios a los procesos de desarrollo sostenible (por ejemplo: deserciones escolares, gasto militar o huella ecológica), mientras que las otras 31 indican valores favorables a dichos procesos (por ejemplo: reducción de desigualdad, gasto público en protección social o ratificación de tratados sobre justicia universal).”¹⁹

¹⁹ Se puede encontrar la información del ICPD en la web <http://www.icpd.info>.

Lo que hace el ICPD es, fundamentalmente, una operación matemática para conseguir una cifra que nos indique el grado de coherencia del país evaluado. Para ello, aglutina en una única cifra variables que contribuyen positivamente al desarrollo sostenible (es decir, resultados de desarrollo que indican mayor coherencia), con variables que contribuyen negativamente (o sea, nos indican resultados de desarrollo para ese país contrarios al desarrollo humano). Como paso previo, identifica 49 variables (aunque en origen el número era mayor, este se redujo por razones estadísticas) para medir 20 políticas públicas que se ha clasificado en cinco componentes claves para la coherencia: social, ambiental, económico, global y productivo.

En lo que sigue, vamos a hacer algunas reflexiones sobre cómo se podría aplicar el ICPD a nuestra región. Hay que hacer previamente varios apuntes: 1) no es directamente trasladable, ya que muchas de las variables solo tienen sentido aplicadas a nivel nacional; 2) su potencial es tanto político, en la medida en que explícitamente se presenta como alternativa al PIB, como científico, en el sentido de que consigue mostrar de una manera muy sencilla un proceso muy complejo; 3) otorga una importancia decisiva a la cuestión de variables favorables a la coherencia y variables desfavorables a la coherencia lo que, además de permitir ajustar el índice permite afianzar la crítica política hacia esos elementos. Para realizar nuestra reflexión sobre cómo aplicar el ICPD o contribuir a construir un indicador de resultado en Madrid vamos a repasar cada uno de los componentes, fijándonos en las variables que aportan o que restan para la coherencia y en su posible expresión en Madrid.

3.1. El componente económico.

Para el ICPD, *“unas políticas económicas coherentes con el desarrollo son aquellas que priorizan el bienestar de las personas y el planeta (ICPD, 2016: 41)*. Para evaluar esta priorización el ICPD en este componente incluye variables como el porcentaje de ingresos fiscales del PIB, la variación del Índice de Gini antes y después de impuestos, el gasto en protección ambiental, los activos bancarios, el servicio a la deuda o el Índice secreto financiero.

La construcción de un índice de coherencia para nuestra región que incluyese un componente económico debería tener en cuenta algunos de estos indicadores. El porcentaje del PIB que se convierte en ingresos públicos es un elemento fundamental que debería usarse para evaluar la coherencia en la CM. La fiscalidad, en la medida en que es un requisito clave para garantizar los derechos que capacitan a la ciudadanía es uno de los determinantes claves de una mayor o menor coherencia. Desde esta premisa podemos señalar cómo las políticas de la CAM tendentes a disminuir los ingresos fiscales vía reducción de impuestos no son coherentes.

Desde la perspectiva de los ayuntamientos, por ejemplo, y en línea con lo señalado en el capítulo 2, la cuestión del endeudamiento es otra variable clave de un posible indicador de CpD. En este caso, el porcentaje de un presupuesto dedicado al servicio de la deuda de una administración municipal sería un indicador negativo de coherencia.

Del mismo modo, un indicador clave que nos permite evaluar la CpD en nuestra región es el Índice de Gini después de transferencias. Este indicador tendría la ventaja de que permitiría valorar el conjunto de la región y la manera en que sus instituciones favorecen o luchan contra desigualdad.

3.2. El componente social.

Para el ICPD, unas políticas sociales coherentes con el desarrollo son aquellas que favorecen a la ciudadanía el disfrute de sus derechos sociales (ICPD, 2016: 48). Por tanto, incluye variables que muestran el grado de disfrute de estos: la tasa de matriculación; el acceso a la universidad; la esperanza de vida; la existencia, o no, de legislación contra el acoso; el porcentaje de gasto en protección social; o la incidencia del gasto social sobre el quintil de la población más pobre, son solo algunos de estos temas.

En nuestro caso, este sería uno de los componentes importantes para la construcción de un indicador de CPD para Madrid ya que es en este ámbito en que las instituciones regionales tienen mayores competencias directas y, por tanto, mayor capacidad para realizar políticas coherentes.

Si pensamos en qué posibles variables habría que incluir en un indicador regional de CPD, podemos señalar las cuestiones del resultado de las políticas de protección social; indicadores de diferencia de acceso a la educación y a la salud o los indicadores de desigualdad de género.

3.3. El componente global.

“El componente global del ICPD muestra la coherencia de los países en un conjunto de ámbitos relacionados con la contribución a la gobernanza global, como la paz y seguridad humana, la cooperación internacional, el fortalecimiento de espacios de gobierno multilateral en materia de desarrollo y sostenibilidad, las migraciones y la movilidad humana o el marco jurídico internacional sobre derechos humanos, justicia internacional y comercio de armas” (ICPD, 2016:65)

El componente global del ICDP analiza las políticas públicas que muestran el compromiso cosmopolita de las instituciones. En este sentido, es un componente muy relacionado con la política exterior de las instituciones. Esto hace que, para nuestro caso, este sea el componente que más haya que diferenciar con respecto al ICPD ya que muchas de las cuestiones que analiza no son realizables a nivel subnacional.

Sin embargo, sí que podemos señalar algunos “medidores” del compromiso global de las instituciones madrileñas que se podrían incluir en este componente: la existencia o no de política de cooperación internacional y, en caso afirmativo, el esfuerzo en términos de AOD que realiza. Igualmente, para el caso de los ayuntamientos, se puede analizar la participación en espacios y redes de cooperación internacional o para el caso del gobierno autonómico, la importancia que, en espacios de coordinación interterritorial a nivel estatal y europeo, la forma de participar. Tampoco debemos olvidar que, según recoge el propio Estatuto de la Comunidad de Madrid, ésta puede pedir al Gobierno que firme tratados y convenciones, lo que puede ser buena muestra de la coherencia cosmopolita de nuestro gobierno.

Un elemento fundamental sobre el que las instituciones madrileñas pueden actuar y que es también buen indicador de coherencia cosmopolita es la cuestión de la movilidad humana. Sin tener competencias en materia de asilo o extranjería, cuestiones como los derechos sociales de las personas migrantes son claves para, con límites, trabajar en políticas coherentes en este ámbito.

3.4. Componente ambiental.

“El componente ambiental del ICPD trata de valorar la relación de actividades económicas y productivas de los países con su capacidad de conservar los recursos naturales y aliviar la carga que éstas ejercen sobre el planeta” (ICPD, 2016: 79). Para ese objetivo, el componente ambiental del ICPD incluye variables relacionadas con la calidad del medioambientales, las cuestiones de pobreza y desigualdad en el mundo rural, las políticas de biodiversidad y las cuestiones de energía y huella ecológica.

Podríamos señalar dos ámbitos medibles que deberían estar en un índice de CPD para Madrid: la calidad medioambiental, fundamentalmente medida en términos de calidad de aire y protección de la biodiversidad y la huella ecológica, indicador por excelencia para medir el impacto que un determinado modelo de desarrollo tiene en el conjunto del planeta.

Sobre el primero, tanto la CM como los diversos ayuntamientos pueden realizar políticas públicas directamente. Además, las políticas que hacen este ámbito más “coherente”, es decir, las políticas que mejoran la calidad del aire y que protegen la diversidad son políticas complejas y que tienen consecuencias en otros ámbitos (por ejemplo, la política de movilidad o la política de salud).

Sobre la huella ecológica que, como sabemos, mide el número de hectáreas necesarias para procesar el dióxido de carbono que produce cada persona en un territorio dado, es una variable clave para medir la coherencia con el desarrollo en su dimensión de sostenibilidad. Sin embargo, su aplicabilidad para un ámbito como el regional o municipal es complicado por dos razones: no es sencillo determinar la responsabilidad de las instituciones madrileñas para la huella ecológica que se produce en Madrid ya que ésta depende, también, de procesos sociales y flujos que llegan a la región y tienen efectos aquí pero no están determinados aquí; por esta misma razón, no es sencillo determinar una relación de causalidad directa entre una y otra.

3.5. Componente Productivo.

El componente productivo del ICPD trata de analizar el papel que el desarrollo industrial, entendido como las infraestructuras existentes y el tejido productivo, tienen en relación con el desarrollo humano sostenible. En este sentido, las variables que incluye, tratando de evitar el reduccionismo que afirma que cuanto más industria mejor, intentan mostrar hechos como el suministro de energía en ámbitos rurales, la inversión en I+D, el papel que el turismo tiene en el modelo de desarrollo, o las diferencias de género en el empleo (ICPD, 2016:88).

Este componente sirve para analizar el modelo de desarrollo industrial de una determinada región. En nuestro caso, por ejemplo, nos serviría para evaluar el modelo basado en la construcción de vivienda y el turismo con respecto a otras alternativas centradas en industrias tecnológicas o en inversión en políticas sociales que revaloricen el trabajo de cuidados disminuyendo las desigualdades de género.

Precisamente estos ámbitos deberían ser los propios de este componente para nuestra región: el papel que el turismo tiene en el modelo de desarrollo, con unas consecuencias muy negativas en términos de coherencia, sería una variable que restaría el mismo. Por el contrario, unas variables sobre las que se podría incidir y que, para un modelo como el

madrileño, tendría unas consecuencias muy positivas en términos de coherencia es la igualdad en el empleo, relacionándolo con políticas sociales y de equidad de género sobre las que se puede construir una política pública que protege y promueve los cuidados.

4. Conclusión.

El planteamiento seguido en este documento contiene una premisa: se supone que las políticas coherentes desde el punto de vista del proceso causarán unas políticas de resultado igualmente coherentes. Si asumimos esta premisa, que podríamos considerar parcialmente cierta, el análisis tanto de proceso como de resultado sería redundante. Sin embargo, es complementario. Para concluir este documento vamos a hacer una pequeña reflexión sobre esta relación y ambos tipos de análisis.

Hay varias razones que nos permiten afirmar que la premisa indicada en el párrafo anterior es parcialmente cierta. La primera es algo general a cualquier análisis de la sociedad o la política, y el análisis de CPD no deja de ser un análisis de este tipo: en este campo las relaciones de causalidad son siempre parciales, ya que el nivel de incertidumbre y complejidad que tienen los procesos sociales hacen que sea muy complicado afirmar que una determinada acción causa una determinada consecuencia. Pudiera ser que una administración, a pesar de llevar a cabo un proceso perfectamente coherente se encuentre con imprevistos que impiden que esa política se lleve a cabo. Por ejemplo, y desde el punto de vista de la movilidad, podría ocurrir que los que se consideren más perjudicados por una decisión pública coherente (por ejemplo, los taxistas o las asociaciones de automovilistas) decidan desobedecer al Ayuntamiento en una política que implica peatonalizar una calle. En caso en que llevasen esta desobediencia muy lejos y el asunto se convirtiese en un problema de orden público es posible que el gobierno local decidiese modificar esta política, produciendo un resultado menos coherente.

Para el ámbito descentralizado, además, existen límites estructurales que hacen que, muchos de los procesos que influyen en un resultado de políticas coherentes, escapen a los gobiernos subnacionales: la constitucionalización del neoliberalismo y la recentralización administrativa analizada en el segundo capítulo van en esta línea.

En la realidad lo que determina la causalidad y la realización efectiva de políticas coherentes es algo que no tiene ver directamente con la coherencia y que no se puede medir o expresar en forma de indicadores: la voluntad política. Este elemento es clave porque determina la fuerza que permite realmente priorizar entre alternativas de política más o menos coherentes.

Por eso, la coherencia de políticas para el desarrollo, asumida en todas sus consecuencias, es algo político y por lo tanto muy conflictivo. Modificar nuestro modelo de desarrollo para convertirlo en uno que favorezca y aumente las capacidades de todas las personas, sosteniendo el planeta y teniendo en cuenta los derechos de los pueblos del Sur es algo que perjudicaría a los grupos sociales más poderosos de nuestra región. Este proceso va a ser, necesariamente, conflictivo y muy beligerante. Por eso, la principal tarea de las organizaciones sociales y políticas que aspiran a unas políticas públicas más coherentes en Madrid ha de ser establecer las alianzas y emprender acciones que contribuyan a construir voluntad política por otro modelo de desarrollo en las mayorías sociales madrileñas.

*Los tiempos cambian, las ONG también.
La FONGDCAM ahora es la Red de ONGD de Madrid.*



C/ Embajadores 26, local 4
28012 MADRID
www.redongdmad.org

La **Red de ONGD de Madrid**, nacida en 1995 como FONGDCAM, reúne a un centenar de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) con sede en la Comunidad de Madrid. El objetivo principal de la Red sigue siendo potenciar el trabajo de las ONGD asociadas, sirviendo de punto de encuentro entre ellas, dando a conocer su trabajo y facilitando procesos de formación continua. Al mismo tiempo, mantener un diálogo con administraciones públicas e instituciones sociales y defender la cooperación descentralizada, especialmente en nuestra región.

Colabora:

