



Coherencia de Políticas para el Desarrollo: Propuestas para España

José Antonio Alonso, Pablo Aguirre y Natalia Millán (ICEI)

El propósito de la coherencia

La ayuda al desarrollo constituye un pequeño capítulo dentro de las políticas públicas con efectos sobre los países en desarrollo. Otras políticas, como la comercial, agrícola o migratoria, por sólo citar algunas, pueden tener efectos de desarrollo de mayor entidad que la propia ayuda internacional. De poco servirá, por tanto, disponer de una política de cooperación comprometida si el resto de las decisiones que adoptan los gobiernos operan en sentido contrario. Por ello, si se quieren alcanzar logros económicos y sociales en los países más pobres, será necesario incrementar los niveles de coherencia de las políticas de los países donantes. Este propósito ha sido asumido como doctrina por la Unión Europea y la OCDE, que elaboran informes de seguimiento al respecto (UE, 2009; OCDE, 2008).

Ahora bien, la coherencia es un propósito al que sólo se puede acceder de una manera imperfecta. No en vano la

acción política se asienta sobre transacciones entre objetivos dispares que representan los intereses de los diversos sectores sociales implicados. Presumir que la plena coherencia es posible requiere asumir: i) que todos los individuos tienen funciones de preferencias homotéticas; ii) o bien que hay un decisor único que actúa en nombre de todos. Ninguno de estos dos supuestos es deseable, por lo que parece necesario convivir con ciertos grados de incoherencia. Lo que es otra forma de decir que la coherencia no es sino uno de los criterios con el que se juzga la acción pública (Alonso y Fitzgerlad, 2003).

Señalar que la plena coherencia de las políticas públicas es un objetivo imposible no quiere decir que no sea deseable minimizar las incoherencias, especialmente aquellas más acusadas y costosas o las que tienen un carácter no advertido ni intencionado (Ashoff, 1999). Eso es precisamente lo que se propone la coherencia de políticas para el desarrollo: incrementar el impacto favorable en términos de desarrollo de las políticas

públicas desvelando las contradicciones o inconsistencias no deseables, fortaleciendo las complementariedades y decidiendo conscientemente acerca del grado de incoherencia que se desea asumir.

Logros en este ámbito tienen efectos beneficiosos como: i) mejorar la eficacia y eficiencia de la política de ayuda al eliminar conflictos y reforzar complementariedades; ii) incrementar la legitimidad del donante, porque la presencia de incoherencias expresa la subordinación del objetivo de desarrollo a una agenda oculta por parte del donante.

Promoción de la coherencia

En España el propósito de la coherencia de políticas para el desarrollo forma parte de un mandato legal expreso, contenido en el artículo 4 de la Ley de Cooperación Internacional, de 1998. Ese mismo objetivo aparece tanto en los documentos estratégicos de la cooperación como en las declaraciones de los gestores públicos de la ayuda. Por tanto, existe una voluntad política expresa de avanzar en ese campo, que sin embargo se diluye en cuanto se desciende en la jerarquía administrativa a procesos decisorios efectivos. Este desajuste se explica por razones que remiten a las concepciones, rutinas administrativas, capacidades técnicas y resortes instrumentales vigentes.

“De poco servirá una política de cooperación comprometida si el resto de las decisiones del gobierno operan en sentido contrario.”

“La coherencia de políticas es necesaria para evitar inconsistencias y reforzar complementariedades”



José Antonio Alonso, Catedrático de Economía Aplicada,
Director del ICEI, j.alonso@ccee.ucm.es
Pablo Aguirre, Investigador del ICEI,
pablo.aguirre@icei.ucm.es
Natalia Millán, Investigadora del ICEI
natalia.millan@icei.ucm.es
Universidad Complutense de Madrid

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

A instancias de la Fundación Carolina, el ICEI se propuso identificar los obstáculos a los que se enfrenta la coherencia y las medidas requeridas para removerlos. Para ello, el caso español se analizó en relación con la experiencia de otros cuatro donantes de relevancia: Reino Unido, Suecia, Holanda y Alemania. Los cinco estudios de caso parten de un enfoque común, que considera que los niveles efectivos de coherencia alcanzados son la resultante de siete factores (figura 1):

- La existencia de una voluntad política precisa que haga de la coherencia un objetivo deliberado del gobierno.
- La definición de una política de desarrollo sólida y con peso en la agenda pública.
- La posesión de capacidades analíticas suficientes para identificar en qué grado otras políticas afectan a los objetivos de desarrollo.
- La existencia de mecanismos formales mediante los cuales los problemas relacionados con la coherencia se identifiquen y se debatan entre los diversos departamentos afectados.
- La presencia de mecanismos informales de diálogo entre responsables de distintos departamentos y, en su caso, de la sociedad civil.
- La existencia de una sociedad civil (ONGD y centros de estudio) con capacidad de análisis e incidencia en los procesos de decisión política.
- La puesta en vigor de un sistemático ejercicio de evaluación para detectar errores y buenas prácticas.

Estudios de caso

Los estudios de caso revelan, en primer lugar, que aquellos donantes que han avanzado de forma más efectiva en la promoción de la coherencia lo han hecho a través de un proceso continuado, de aproximaciones sucesivas. Adicionalmente, en todos los casos se trata de un proceso marcadamente político y no meramente técnico, que requiere de un liderazgo claro así como de una ponderación de los objetivos de desarrollo en relación al resto de metas

gubernamentales. Mas allá de esta observación, no parece haber un único enfoque estratégico, sistema político o estructura administrativa que garanticen el logro de la coherencia en materia de desarrollo: diferentes sistemas pueden promover distintos niveles de coherencia (y pueden convivir con grados igualmente diversos de incoherencia), sin que exista un óptimo al que quepa otorgar el rango de universal.

Algunas de las enseñanzas más precisas son las siguientes:

1. Los cinco donantes ostentan un compromiso explícito, aunque desigual, con la coherencia de políticas. Holanda y Suecia han asumido un compromiso a largo plazo que se deriva de un consenso significativo en todo el espectro político. En el caso de Reino Unido y Alemania este compromiso se ve reforzado por un diseño institucional que eleva el área de desarrollo al rango ministerial. En España, en cambio, parece existir una brecha significativa entre los compromisos adquiridos y la realidad de sus políticas. Uno de los factores que ayuda a entender este hecho es la limitada entidad, que en buena parte del espectro político español se le otorga a la política de desarrollo. Es ésta una política que suscita acuerdos que difícilmente escalan la jerarquía de los propósitos políticos más centrales.

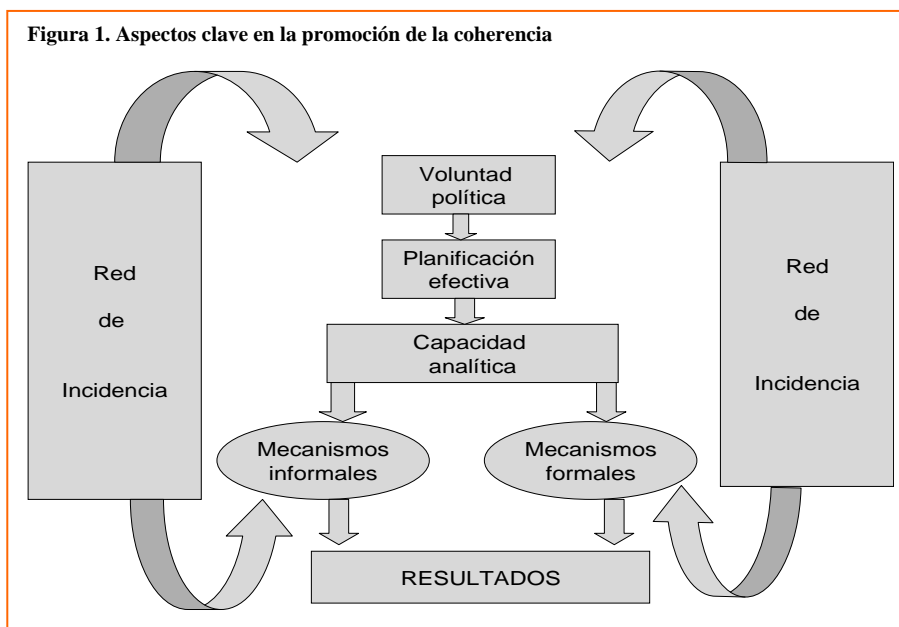
2. La cultura administrativa y política hacia el diálogo y el consenso -fuertemente asentada en Suecia y Holanda - también se destaca como un elemento relevante para mantener los compromisos asumidos. Reino Unido y Alemania, a su vez, promueven la interlocución mediante grupos interdepartamentales aunque en el caso alemán este hecho se observa con menor frecuencia debido a su sistema de gobierno federal. España parece ser el país que presenta mayores desafíos en este aspecto, ya que es acotada la capacidad de coordinación entre los ministerios, así como limitada la cultura de diálogo y trabajo compartido entre ellos.

3. En lo que refiere a la implicación de diversos ministerios, Suecia destaca al establecer una Política Global que asigna a todos los ministerios y agencias la responsabilidad de trabajar en materia de desarrollo. En Reino Unido gran parte de los documentos y estrategias del DFID se realizan de manera conjunta con otros ministerios. Aún cuando Holanda es uno de los donantes más comprometidos con la coherencia, el conocimiento y la apropiación que presentan otros ministerios de la perspectiva de desarrollo es limitado. Por último, para España la

integración de la perspectiva de desarrollo en buena parte de los ministerios ajenos al MAEC es todavía una meta por lograr.

4. Como se ha señalado, las opciones estratégicas escogidas para la promoción de la coherencia son diversas. Suecia adopta una estrategia integral, mientras que Holanda pone en práctica un sistema focalizado. Reino Unido posee como elemento más característico una dinámica de trabajo conjunta asentada en una importante capacidad analítica. A su vez, Alemania representa un modelo más compartimentalizado, en el que el mayor activo para la promoción de la coherencia lo constituyen los grupos de trabajo interdepartamentales y su cultura de resolución de conflictos. Por último, en España está por definir una estrategia sistemática para la promoción de la coherencia.

5. Parece existir cierta correlación entre la preocupación de un país por la coherencia y su participación en iniciativas internacionales construidas al respecto. La coherencia de políticas ha cobrado fuerza en la agenda internacional como consecuencia de la actividad que, al seno de la Unión Europea y el CAD, han llevado a cabo algunos donantes, entre los que se



encuentran Reino Unido, Alemania, Suecia y Holanda. España también en este aspecto tiene una presencia menor.

6. Los mecanismos informales de coordinación son también importantes para explicar parte del éxito del trabajo en la promoción de la coherencia, tal como sucede en Suecia, Holanda, Reino Unido y, en menor medida, en Alemania.

7. La experiencia y consolidación del sistema de cooperación incide de forma significativa en la promoción de la coherencia de políticas. Dos razones explican esta asociación: la existencia de una política sólida de ayuda dota a la Administración de potentes sistemas de alarma para valorar la incidencia de desarrollo de otras políticas públicas; y adicionalmente permite a quienes promueven la coherencia ser percibidos como interlocutores legítimos y con capacidad de influencia en los procesos de decisión gubernamentales.

8. La evaluación de las políticas es otro elemento a considerar. Los gobiernos sueco y holandés rinden cuentas al Parlamento mediante un informe bienal. En los dos casos se trata de un mecanismo de rendición de cuentas elaborado por el propio Gobierno. A su vez, Reino Unido se caracteriza por poseer un aparato analítico sólido tanto en el interior del gobierno como en la sociedad civil, que le ha permitido asentar una cultura de evaluación independiente. Por su parte, Holanda ha realizado evaluaciones externas acerca de su principal mecanismo institucional: la Unidad de Coherencia de Políticas. En ninguno de los países analizados (incluyendo a España) existen experiencias de evaluación del impacto de la coherencia sobre los países del Sur.

9. Otro rasgo común en Reino Unido, Alemania, Holanda y Suecia es el importante papel que ocupa el conocimiento en el proceso de toma de decisiones políticas. La opinión de la comunidad académica es recabada con asiduidad por los gobiernos de estos cuatro

países. En este ámbito España muestra, de momento, débiles esfuerzos por trabajar con centros académicos que le permitan mejorar la base de conocimiento en diferentes áreas de análisis, incluida la coherencia de políticas.

10. En todos los países analizados existe un intenso trabajo por parte de las ONGD en la identificación y denuncia de las posibles incoherencias de políticas. Destaca el trabajo de las ONGD suecas al desarrollar un informe bienal independiente (*Shadow Report*). Asimismo, en Holanda, existe una ONGD dedicada exclusivamente a la denuncia, supervisión y análisis de estos temas. El importante trabajo de la sociedad civil se ha incrementado con la creación de redes a escala europea como sucede con el informe sobre coherencia de políticas realizado por la plataforma de ONGD, CONCORD.

11. Por último, el argumento del beneficio mutuo es frecuentemente utilizado en los casos de Suecia, Holanda, Reino Unido y Alemania. En un doble sentido: i) se considera que el desarrollo de los países pobres redundará en la gobernanza del sistema internacional y en el progreso del país donante; ii) la agenda de los países en desarrollo no es conflictiva, sino coincidente, con buena parte de la agenda nacional propia. Por el momento, el argumento del mutuo beneficio no parece estar muy presente en la doctrina de la cooperación española. En este caso, parece existir un mayor conflicto potencial entre los intereses considerados como nacionales y aquellos propios de la agenda de desarrollo (piénsese, por ejemplo, en la posición sobre el comercio agrícola).

Propuestas para el caso español

Del análisis comparado es posible extraer algunas sugerencias para España, centradas en aquellos factores más relevantes que obstaculizan el avance hacia

superiores niveles de coherencia.

a) *Clarificar el concepto de coherencia de políticas*

Una de las tareas obligadas es precisar en el seno de la Administración el concepto de coherencia al que se alude, definiendo los objetivos a los que se subroga el término. En este caso se habla de coherencia de políticas para el desarrollo, indicando que éste debe ser el objetivo último al que se encaminen los esfuerzos. No siempre se entiende de esta manera, de tal modo que es frecuente que los responsables de la Administración afirmen su voluntad de conseguir mayores niveles de coherencia, pero remitiendo tal propósito a la promoción de los intereses españoles.

b) *Crear una Oficina de Coherencia de Políticas*

España no parece estar en condiciones de asumir un enfoque sobre la coherencia como el que plantean Suecia o Dinamarca, asociado a una concepción agregada e integral de la acción del gobierno, ni tampoco un sistema como el británico, que descansa en la eficacia de una red continuada de vínculos entre los diversos departamentos para la construcción de posiciones comunes. No contribuye a ello ni la concepción dominante acerca de la acción pública, ni las capacidades analíticas de las que se parte, ni la tradición administrativa previa. Más accesible resulta, sin embargo, la experiencia holandesa, donde la búsqueda de la coherencia es alentada por el trabajo de una Unidad creada en el seno del sistema de cooperación, pero con un mandato que trasciende las fronteras de ese sistema. En el caso español podría tratarse de una Oficina con un mandato expreso, con rango de Dirección General (como existe una Oficina para el Cambio Climático, por ejemplo). La función de esta unidad no sería tanto la

de asumir en solitario la promoción de la coherencia como establecer los mecanismos para la identificación de los problemas y para la dinamización de los procesos, en muchos casos interdepartamentales, de búsqueda de soluciones. En este sentido, la Unidad debe tener una relación fluida de trabajo tanto con los ministerios como con centros de investigación. Existen dos potenciales ubicaciones posibles para esta Oficina, bien en el seno de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, como una Dirección General paralela a la DGPOLDE, bien bajo el mandato de la Vicepresidencia del Gobierno, como parte de sus tareas de coordinación interdepartamental. La primera quizás facilite una mayor conexión de la Oficina con los propósitos de desarrollo; la segunda, sin embargo, haría más clara la idea de que el propósito de la coherencia debe afectar al conjunto del gobierno y no a un ministerio en particular. En caso de que la opción de una Oficina de Coherencia de Políticas con rango de Dirección General se considere inalcanzable, una opción alternativa sería crear una unidad en el seno de la DGPOLDE con un mandato expreso en este campo. Aunque aparentemente esta opción sería más factible, tiene algunos problemas: (i) En primer lugar, dilata el mandato de la DGPOLDE, que necesariamente debiera referirse entonces al conjunto de las políticas de desarrollo (y no sólo de cooperación). Dadas las limitaciones que tiene para dotarse de personal experto en campos distintos a la ayuda, esa ampliación de funciones no haría sino acentuar los desequilibrios entre competencias, capacidades y recursos que caracterizan a esa Dirección; (ii) En segundo lugar, es dudoso que una Unidad dependiente de una Dirección General tenga la capacidad de interlocución requerida para poner en cuestión decisiones adoptadas por otros

departamentos o para liderar equipos interdepartamentales de trabajo de cierto nivel; (iii) Por último, la ubicación de la Unidad en el seno de la DG POLDE no haría sino subrayar la falsa apreciación de la coherencia afecta exclusivamente al diseño de la política de cooperación.

c) Establecer una agenda de coherencia para la Comisión Delegada de Cooperación

La Cooperación Española dispone de un mecanismo de interés para fortalecer la política de coherencia: la Comisión Delegada de Cooperación. Aunque la coherencia forma parte de sus responsabilidades, debido a su escaso recorrido hasta el momento no es fácil hacerse una idea de las posibilidades que tiene esta Comisión para promover dicho objetivo. La limitada frecuencia de sus reuniones hace pensar que su papel se limite a la puesta en marcha de iniciativas singulares o al arbitraje entre potenciales discrepancias entre departamentos. Por este motivo, lo que se sugiere es que la Comisión Delegada de Cooperación identifique aquellos ámbitos en donde es más probable que existan problemas de coherencia de políticas y promueva la creación de grupos de trabajo interdepartamental ad-hoc para que los estudien en profundidad. Este procedimiento permitiría fomentar una cultura de trabajo común entre ministerios, así como generar una agenda continuada en materia de coherencia que permita rendir informes ante la Comisión Delegada y, si se considera, ante el Parlamento. Esta propuesta es compatible con la creación de una Oficina de Coherencia, que debiera ser la encargada de asistir a estos grupos interdepartamentales.

d) Utilizar los puntos focales como dinamizadores

El III Plan Director prevé la creación de puntos focales de coherencia en todos los ministerios, de modo que puedan colaborar con la DG POLDE en el logro de ese

objetivo. En principio es poco realista pensar que estos puntos focales pudieran asumir la responsabilidad de convertirse en promotores de la coherencia en el ámbito de los ministerios a los que pertenecen, entre otras cosas, porque muchas de las decisiones que deben analizar han sido adoptadas por sus superiores. Por tanto, la tarea que podrían realizar sería dar seguimiento y apoyo a los grupos interdepartamentales que ya hayan sido creados, así como al trabajo de la Oficina de Coherencia.

e) Alterar el mandato del Consejo de Cooperación

El Consejo de Cooperación tiene entre sus mandatos elaborar un Informe anual sobre coherencia de políticas, que debe ser elevado al Parlamento. Hasta el momento, sólo se completó un Informe, en 2006, que fue muy laborioso de redactar y que la Secretaría de Estado ni siquiera remitió al Parlamento; en estos momentos se está a punto de culminar un segundo Informe, después de un paréntesis de más de tres años. Constituye un factor inequívocamente positivo encargar a un organismo consultivo de los actores del sistema de cooperación el seguimiento y evaluación de los avances en materia de coherencia. No obstante, quizá su mandato estaría mejor definido si estuviese más acotado en relación a sus capacidades. Se sugiere que el Consejo asuma la responsabilidad de dar seguimiento a las tareas que se realicen desde la Oficina de Coherencia y, en su caso, por los grupos interdepartamentales de trabajo. Obsérvese que en este caso lo que el Consejo estudia es la pertinencia y adecuada orientación de recomendaciones formuladas por equipos técnicos, sin necesidad de que sea el propio Consejo el que ponga en juego capacidades técnicas para juzgar las inconsistencias de las políticas públicas y los modos de remediarlas.

f) Implicar a grupos de interés

Uno de los problemas que plantea el avance en materia de coherencia es que detrás de las inconsistencias detectadas existen intereses legítimos de sectores sociales, que se pueden sentir afectados por una política más comprometida con el desarrollo. Sería recomendable que estos grupos participen en la búsqueda de soluciones a los problemas que derivan de las incoherencias detectadas. Por este motivo se sugiere que, en ciertos casos, se abran los grupos interdepartamentales a la participación de representantes de estos grupos sociales. Aunque esta iniciativa podría volver el diálogo más complejo, permitirá que las soluciones que se alcancen estén mejor fundamentadas y logren un mayor respaldo social.

g) Potenciar las capacidades analíticas

Una enseñanza que se extrae del estudio es que para avanzar en materia de coherencia es necesario disponer de capacidades analíticas que informen de manera sistemática al gobierno acerca de los impactos en términos de desarrollo de sus políticas públicas. Aunque algunas de esas capacidades pueden radicar en la propia Administración, es de relevancia que ésta mantenga una línea de relación continua con centros de estudios especializados. En España, la necesidad de este apoyo por parte de una red de centros de análisis es más crucial, si cabe, habida cuenta de las debilidades técnicas y de conocimiento experto que arrastra el sistema de cooperación.

h) Sensibilización y educación para el desarrollo

Es difícil avanzar en materia de coherencia si no existe una demanda social en

favor de una política de desarrollo más comprometida y eficaz. Es importante, por tanto, que haya una actividad continuada de denuncia, sensibilización y educación que comprometa a la opinión pública con el objetivo del desarrollo.

i) Sistematizar y difundir buenas prácticas

Avanzar en materia de coherencia de políticas es una tarea compleja. Por ello, aquellos logros que se obtengan deben ser conocidos por el conjunto de la sociedad, en general, y por el sistema de cooperación, en particular. Lo que se propone es que exista una tarea continuada de seguimiento y sistematización de experiencias, de modo que se puedan difundir aquellas más ejemplares o de las que es posible extraer enseñanzas válidas que faciliten la rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

J. A. Alonso (director): *Coherencia de Políticas para el Desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Fundación Carolina, Madrid, 2010. Las referencias bibliográficas citadas en el presente documento son las siguientes:

Alonso, J. A. y V. Fitzgerald (2003): *Financiación del desarrollo y coherencia de políticas de los donantes*. Editorial Catarata. Madrid.

Ashoff, G. (1999): "The coherence of policies towards developing countries: The case of Germany", en Forster y Stokke, *Policy coherence in development co-operation*, EADI Book Series 22, Frank Cass Publishers, London.

OCDE (2008): *Synthesis Report on Policy Coherence for Development* Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/10/41558897.pdf>

Unión Europea (2009): *EU Report on Policy Coherence for Development*, Comisión Europea, Bruselas.