



UN ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS INSTITUCIONALES EN LA COOPERACIÓN Y LA EDUCACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA GLOBAL. REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO ESPAÑOL

Alejandra Boni¹

Resumen

En este artículo se quieren explorar los discursos institucionales de actores de la cooperación y de la educación españoles desde la perspectiva de la educación para la ciudadanía global (de ahora en adelante, EDCG, EDucación para la Ciudadanía Global). Para ello, se comenzará con una caracterización de la EDCG que nos proporcionará los criterios claves para el análisis de los discursos. En la tercera sección se explorarán las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) tanto españolas como europeas; la referencia al ámbito europeo es necesaria ya que la introducción de la EDCG en España en el sector no gubernamental obedece en gran medida a los debates europeos. Después se abordarán las políticas estatales de cooperación y educativas no universitarias. El análisis realizado permite evidenciar que es en el sector no gubernamental donde la EDCG está más presente; en el ámbito de la cooperación estatal se encuentran elementos de la misma aunque expresados de manera más tibia mientras que es el ámbito educativo donde se observa que la tendencia de las políticas educativas es justamente la contraria a la EDCG.

Palabras-clave: Educación para la Ciudadanía Global; ONGD; Discursos; Universidad.

Introducción. La evolución de las prácticas de educación para el desarrollo

En el ámbito de la cooperación al desarrollo, hace ya más de una década que se habla de la evolución de la Educación para el Desarrollo (ED) refiriéndose a un modelo de cinco generaciones (Mesa, 2000) que corre parejo a las generaciones de ONGD del Norte enunciadas por distintos autores (Korten, 1990; Ortega, 1994;

¹ Alejandra Boni es investigadora de INGENIO y docente en la Universidade Politécnica de Valencia, España.

Senillosa, 1998). Esta caracterización de la ED propone un camino desde los años 50 hasta nuestros días donde las actividades de ED realizadas por las ONGD se van transformando: desde un planteamiento asistencial, donde los que tienen la capacidad para producir los cambios son los donantes individuales del Norte (1ª generación) o las ONGD (2ª generación), hasta la idea de la sociedad civil global (5ª generación), todo ello pasando por visibilizar las interdependencias y la necesidad de cambios estructurales (3ª generación) y el cuestionamiento del modelo de desarrollo occidental a partir de la propuesta del desarrollo humano y sostenible (4ª generación).

El tipo de acciones que se proponen a la ciudadanía del Norte también van cambiando; desde recaudación de fondos para la financiación de acciones de ayuda de emergencia ante situaciones críticas (1ª generación) que interpelan a la caridad y a la generosidad individual, la financiación de proyectos de desarrollo y su uso como herramienta de sensibilización (2ª generación), a incorporar actividades educativas basadas en la Educación Popular y los planteamientos de renovación pedagógica (3ª generación), la presión política y el uso de medios de comunicación de masas (4ª generación). Asimismo, en la década de los noventa, la ED confluye con otras propuestas educativas, recogiendo e integrando en su discurso los enfoques y contenidos de otros aprendizajes sobre problemáticas globales como la educación ambiental, la educación para los derechos humanos, la educación multicultural y la educación para la paz o la coeducación (Mesa, 2000).

También a partir de los noventa y hasta la actualidad, la ED se ve influida por el acelerado y complejo fenómeno de la globalización que produce continuos cambios en la esfera económica, política y cultural y nos somete a nuevos riesgos de dimensiones globales. La ED de quinta generación o Educación para la Ciudadanía Global (EDCG) introduce la dimensión de la participación y el compromiso en el sistema mundial dentro de su práctica. Se popularizan términos como educación global, dimensión global, educación para la ciudadanía mundial, perspectiva global o cosmopolita que coexisten con el de ED (Boni, 2006).

Uno de los documentos ampliamente difundidos y que refleja la visión de la EDGC es el *Consenso Europeo sobre Desarrollo: la contribución de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización* aprobado en 2007. En dicho documento, la EDCG se define de la siguiente manera: “El objetivo de la educación y la sensibilización en materia de desarrollo es hacer posible que todos los europeos tengan a lo largo de su vida acceso a la posibilidad de sensibilizarse y de percibir los aspectos del desarrollo mundial y su importancia local y personal, y de ejercer sus derechos y responsabilidades como habitantes de un mundo interdependiente y cambiante, contribuyendo a hacerlo más justo y sostenible.” (Unión Europea, 2007).

Según Bourn (2011), el Consenso recoge la importancia del trabajo en partenariat entre múltiples actores, donantes y receptores, educadores y aprendices, entre el Sur Global y el Norte Global; también destaca la importancia de las relaciones entre globalización y desarrollo, la interdependencias entre las vidas y necesidades de las personas y el interés en que las personas participen en aportar experiencias y respuestas creativas para resaltar la importancia del desarrollo global en lo local.

En otros documentos europeos que hablan de la EDCG se apunta a la importancia de los procesos en que participan muchos actores (administraciones, ONGD, universidades, medios de comunicación,

empresas, socios del Sur) para fortalecer el compromiso y el apoyo a la ED. También se menciona la importancia del ámbito formal y de cómo la EDCG ha de converger con los objetivos de otras propuestas educativas como los derechos humanos, la paz, el medio ambiente y la interculturalidad (Krause, 2010). Finalmente el Consenso se refiere a lo que no es EDCG: la caridad, la publicidad a favor de organizaciones o las actividades de relaciones públicas.

No queremos finalizar esta primera sección introductoria sin referirnos a que la EDCG no sólo es una propuesta para el Norte, sino que también hay otras tradiciones que la recogen, con otra denominación, pero que resaltan elementos clave de la misma. Por ejemplo, la tradición latinoamericana basada en Freire y la Educación Popular ha tenido una gran influencia en todo el mundo, particularmente en la educación de adultos y ha remarcado la importancia de la concientización de las personas, la transformación social y la búsqueda de estrategias para una educación alternativa (Martinez-Peyrats, 2006). Por otro lado, en Sudáfrica también se ha considerado la ED como un campo pedagógico que tiene el desarrollo humano como objetivo y que rescata el conocimiento local (Hoppers, 2008), mientras que en la India se ha destacado el potencial de la ED como aprendizaje para la emancipación y el diálogo basado en una pedagogía humanista (Kumar, 2008).

Elementos clave de la Educación para la Ciudadanía Global

Sea cual sea el nombre que reciba la EDCG, a nuestro entender, sí que se trata de una propuesta novedosa y válida que, como apuntábamos al comienzo del artículo, la hacen especialmente pertinente en el contexto actual. En la figura 1 enunciamos las seis características de esta propuesta que describimos a lo largo de esta sección.

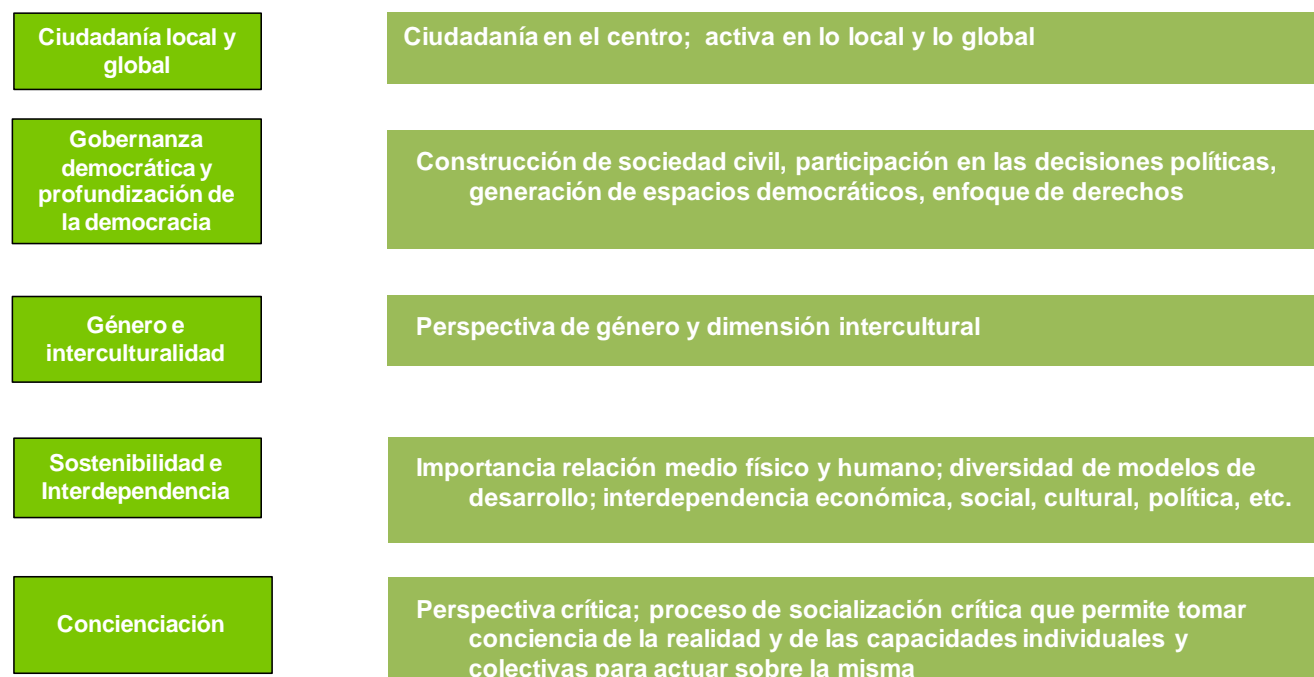


Figura 1: Elementos clave de la Educación para la Ciudadanía Global. Fuente: elaboración propia.

En primer lugar coloca a la *ciudadanía en el centro* y lo hace de una manera que trasciende la visión liberal clásica de la ciudadanía donde los y las ciudadanas son sujetos de derechos frente al Estado. Esta visión se limita a la ciudadanía como estatus jurídico y a lo nacional como escala. Sin embargo, la ciudadanía global amplía el ámbito a lo global a la par que se realiza en el ámbito local. Además, la ciudadanía no se limita a lo legal, sino que se incorpora la visión de la *ciudadanía como práctica*. De esta manera, como recoge Lister (1997:41): “Ser un ciudadano o ciudadana en el sentido legal y sociológico implica poder disfrutar de los derechos de ciudadanía necesarios para la agencia y la participación social y política”. El acento, por tanto, está en la persona como agente individual y colectivo.

Relacionada con la idea de ciudadanía como participación está la visión de la gobernanza democrática y la *profundización de la democracia* a través de la construcción de la sociedad civil, la gobernanza participativa y la democracia deliberativa (Gaventa, 2005). Lo primero nos remite a la importancia de una *sociedad civil fuerte*, independiente y autónoma para movilizar reclamos y exigencias a gobiernos, controlar su acción y evitar abusos, particularmente en lo relativo a los derechos (Carothers, 1999). Lo segundo nos lleva a la importancia de la *co-gobernanza y el trabajo con el propio Estado*, participando en sus actividades (Ackerman, 2003). Se trata de generar nuevos espacios democráticos y promover los roles y la capacidad directa de decisión de las y los ciudadanos sobre los asuntos públicos (Cohen y Fung, 2004), al tiempo que se repiensen permanentemente la naturaleza y significado de la democracia y los derechos y las estrategias para su construcción (Carothers, 1999).

Finalmente, la aproximación de *la democracia deliberativa* nos hace pensar en la naturaleza y calidad de la deliberación a través de la cual los ciudadanos dialogan sobre las ideas de la democracia y los derechos en las distintas esferas (pública y privada; local, nacional y global). Se trata de evitar la captura de la agenda y el debate por parte de determinados intereses, así como buscar la inclusión de todos los individuos y grupos sociales.

Otros dos elementos relevantes en la EDCG son la *sostenibilidad y la interdependencia*. La primera enfatiza la importancia de las relaciones entre el medio físico y el medio humano, con el objeto de rescatar y conservar la diversidad de modelos de desarrollo y de que este análisis crítico se incorpore junto con otros elementos para establecer los parámetros de futuros desarrollos deseables (Celorio, 2007). La interdependencia nos alerta de que cualquier análisis y propuesta no puede dejar de lado las relaciones económicas, sociales, culturales, políticas y también ambientales entre los países y las personas.

Con todos estos elementos, la visión de la educación que propone la EDCG trasciende lo meramente formal y se entiende como un proceso de *socialización crítica*, “concientizadora” en el sentido de Paulo Freire (1970) que induce a la reflexión sobre desarrollo, ciudadanía, democracia, cultura, etc. desde otras miradas y que permite tomar conciencia de la realidad y de las capacidades individuales y colectivas para actuar sobre la misma. Por eso es necesario rescatar el papel que lo educativo ha tenido y puede seguir teniendo en el proyecto modernizador, pero no solo ligado a lo formal, sino como elemento “moldeador” (en el buen sentido) y, por lo tanto, con capacidad para contribuir a la construcción de modelos *de justicia social y equidad globales* (De Paz, 2007).

Esta visión del proceso educativo está ligada especialmente a las teorías críticas de la educación y a la educación popular; excede del objeto de este artículo discutir en profundidad el sentido de esta visión concientizadora de la educación, pudiendo ampliarse la información en autores como Jara (2010), los textos de Giroux (1992) o el trabajo desarrollado por los miembros de la *Popular Education Network* y sintetizado por su coordinador Jim Crowther (2013).

En consonancia con todo lo expuesto anteriormente, la manera de poner en práctica la EDCG no se reduce sólo al ámbito educativo sino que abarca el denominado continuo de sensibilización, educación, movilización social/incidencia e investigación, tal y como se expone gráficamente en la figura 2.

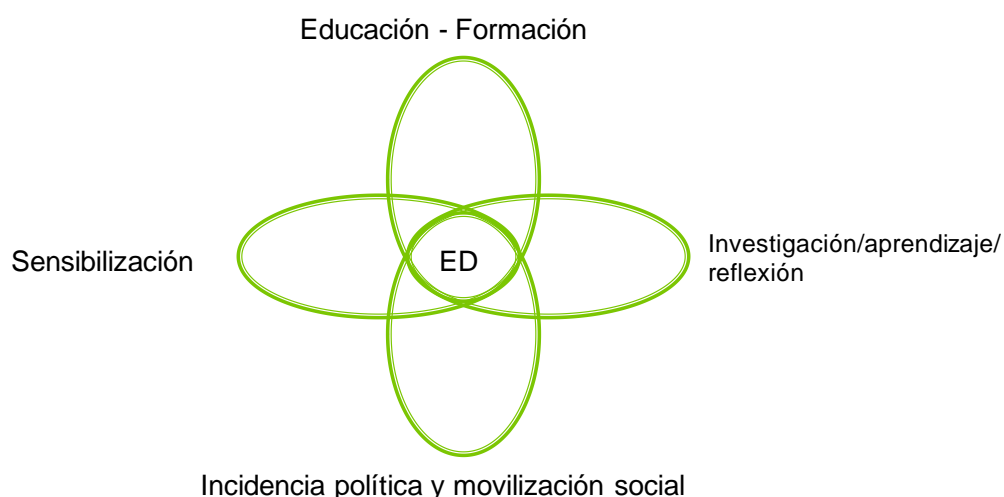


Figura 2: Instrumentos de la EDCG. Fuente: Ortega, 2007

Esta manera de entender la EDCG implica que, más allá del instrumento escogido, debe existir una relación y correspondencia entre ellos; por ejemplo, una propuesta de sensibilización tendría que contener un elemento formativo y estar orientada hacia la incidencia política y/o movilización social. La investigación apoyaría estos procesos, produciendo un conocimiento encaminado, asimismo, hacia la transformación y “empoderador” en la manera de ser construido.

La EDCG en el discurso de las ONGD europeas

De entre los diversos actores que realizan acciones de ED, son las ONGD las que, al menos en sus documentos institucionales, hacen una apuesta más decidida por la ED de quinta generación. Esto es observable, por ejemplo, en los documentos del Fórum sobre Sensibilización y Educación, conocido como Fórum DARE (*Development Awareness Rasing and Education*)². Este Fórum pertenece al CONCORD, plataforma europea de ONGD dedicadas a la EDCG.

Desde el año 2004, el CONCORD hace explícita su visión de la ED con una definición que contiene algunos de los elementos centrales de la EDCG: 1) la movilización de un compromiso público informado; 2) la

² La información sobre esta institución está disponible en <http://deeeep.org> [fecha de acceso 7 de julio 2014].

emergencia de la sociedad civil global y, 3) el cambio de los paradigmas de desarrollo. Veamos estos tres argumentos con detalle.

Por lo que se refiere a la movilización del compromiso público informado, en un contexto de recortes generalizados del gasto público que afectan muy directamente a las políticas de cooperación al desarrollo, la ciudadanía no se siente realmente interpelada por las cuestiones que afectan a la pobreza. De igual forma, distintos estudios han demostrado (Crompton, 2010; Darnton y Kirk, 2011) que los valores dominantes tienen un carácter más individualista que universalista y que los marcos desde los que se mira a la pobreza no cambian, utilizando modelos transaccionales y comerciales como los adoptados por algunas ONGD en sus campañas de sensibilización o recaudación de fondos.

Por ello, la EDCG es clave para que se produzca un cambio a nivel individual. Éste tiene que ver con promover los valores y las actitudes clave de un/a ciudadano/a mundial responsable (como la autoestima, la auto-confianza, el respeto por uno mismo y por otros, la solidaridad, etc.) y también con poner en valor la importancia de las personas en sus distintas facetas (como votante, como consumidor/a, como voluntario/a, como educador/a, como activista, etc.) para poder lograr el cambio. Asimismo, el cambio individual es crucial para permitir un debate público e informado sobre las cuestiones que afectan al desarrollo y para apoyar y dar legitimidad a las ONGD y a los gobiernos para actuar decididamente a favor de la justicia global (CONCORD/DEEEP, 2011).

El cambio colectivo tiene que ver con el segundo de los objetivos: la emergencia de una sociedad civil global. Ésta se produce cuando se crean espacios para el diálogo, el aprendizaje mutuo, la participación y la interacción entre la ciudadanía. Esto propicia que, por un lado, se creen alternativas a la manera dominante de realizar actividades económicas que busquen únicamente maximizar el beneficio económico y, por otro, a que la ciudadanía actúe como controladora, como contrapoder en los procesos políticos y económicos tanto a nivel local, como estatal y global (CONCORD/DEEEP, 2011).

Por último, la EDCG puede contribuir a cambiar los paradigmas de desarrollo y la coherencia de políticas. Tal y como plantea un reciente documento europeo (DARE, 2010), puesto que la EDCG tiene como objetivo el empoderamiento de la ciudadanía para que las personas sean actores conscientes de su propio desarrollo, el modelo de desarrollo coherente con esta propuesta debe respetar el derecho de la ciudadanía a escoger su propio modelo de desarrollo rehuyendo la imposición de modelos no endógenos. Además, para que puedan darse de verdad las condiciones para esta elección es importante que no se interfiera con políticas comerciales, de seguridad, migratorias, financieras, agrícolas, etc. sobre otros países y sus gentes. Cuando los flujos financieros ilícitos de Sur a Norte son el doble que la AOD cualquier política de cooperación es inútil: la coherencia de políticas es central para cualquier intento de alcanzar una justicia global.

Somos conscientes que para completar el análisis habría que profundizar en la práctica de las ONGD europeas y comprobar la coherencia del planteamiento teórico con la realidad, lo cual excede de los propósitos de este artículo. Partiendo de esta limitación, lo que sí podemos afirmar es que la propuesta del CONCORD/DEEEP es a todas luces una propuesta de EDCG que recoge todos sus elementos y además sitúa el debate en el terreno de los enfoques del desarrollo y la coherencia de políticas. Esto es, a nuestro

juicio, una llamada muy poderosa a todos los actores del sistema de la cooperación internacional (incluidas las propias ONGD) que en su mayoría han visto la ED como la “hermana menor” de la cooperación. El planteamiento es justo el contrario: no puede haber desarrollo eficaz si no hay ciudadanía empoderada que exige y se moviliza por la coherencia de todas las políticas (no sólo las de cooperación internacional), que tienen como fin último la promoción de un desarrollo propio.

La EDCG en el discurso de las ONGD españolas

¿Han incorporado las ONGD españolas esta visión? Nuestra percepción es que en el discurso de la plataforma que representa a las ONGD españolas (la CONGDE, Coordinadora Estatal de ONGD) existe una clara apuesta por la EDCG³.

Un paso importante fue el estudio que se realizó en el año 2004, donde la CONGDE se ha posicionado claramente a favor de la ED como una estrategia “imprescindible” de la cooperación (CONGDE, 2004). La ED se definía como: “Un proceso para generar conciencias críticas, hacer a cada persona responsable y activa, con el fin de construir una sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur, comprometida con la solidaridad, entendida ésta como corresponsabilidad, y participativa, cuyas demandas, necesidades, preocupaciones y análisis se tengan en cuenta a la hora de tomar decisiones políticas, económicas y sociales.”

Son patentes los elementos de la EDCG en esta propuesta en la que, de igual modo, se enfatizaban otros elementos como 1) la contribución del Sur hacia el Norte; 2) la importancia del “partenariado” y las redes; 3) la necesidad de enriquecer el trabajo de incidencia conectando de una manera muy directa con la base social y valorizando el conocimiento a través de la experiencia; 4) la coherencia con la práctica cotidiana y, 5) la construcción de una sociedad civil fuerte y solidaria.

En documentos posteriores (CONGDE, 2012), la ED vuelve a aparecer como una línea estratégica del trabajo de las ONGD, destacándose claramente elementos propios de la EDCG como la idea de la ciudadanía global o las diferentes dimensiones que componen la EDCG: sensibilización, formación, movilización, incidencia política e investigación.

Nos gustaría subrayar la importancia que se le otorga a la dimensión investigación, normalmente poco enfatizada desde otros actores, por el papel que está jugando en la evolución conceptual y epistemológica de la ED, así como en la generación de conocimiento sobre la misma.

También es reseñable el valor que se le da al aprendizaje, reflexión y evaluación de las acciones de ED por lo que puede suponer de mejora de la calidad de las prácticas, la generación de conocimiento sobre la experiencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, aún valorando muy positivamente este planteamiento, se echa en falta un mayor énfasis en la relevancia de la ED para otros ámbitos de la cooperación y de coherencia entre las diferentes políticas: educativas, económicas, culturales, participación ciudadana, etc.

³ Nótese que deliberadamente estamos analizando el discurso de la CONGDE; quedan fuera de este análisis los trabajos realizados desde las plataformas autonómicas y también un análisis de las prácticas de las ONGDs, dentro de las cuales pueden encontrarse prácticas de diferentes “generaciones” de ED, tal y como han subrayado Escudero y Mesa (2011).

En un documento de muy reciente elaboración (CONGDE, 2014), las ONGD dan una vuelta de tuerca más a su visión de la EDCG hacia un enfoque más político de la ciudadanía y el desarrollo. Textualmente, hablando de la importancia de la ciudadanía global como motor de la transformación social, se apunta que “debe haber una reflexión política sobre el desarrollo, entendido este como un derecho humano, una responsabilidad colectiva y una política global”. Esta referencia a lo político no es casual en el contexto español. Con motivo de la disminución del gasto público en las políticas de cooperación y con la emergencia de actores sociales que reclaman una redefinición de la política y una mayor participación de la ciudadanía (como el movimiento del 15M, entre otros⁴), la reflexión sobre la politización de la AOD ha estado presente en diferentes foros. Por ejemplo, en 2011, en el Foro de coordinadoras autonómicas de ONGD, se subrayaba como la agenda de la eficacia de la ayuda, pretendidamente neutral, estaba desviando la atención de otras cuestiones capitales como la participación de la ciudadanía en la definición de las políticas públicas, el establecimiento de vínculos a largo plazo con diferentes actores y la generación de modelos de desarrollo alternativos (Guzmán, 2011). También en 2011, en unas jornadas sobre Eficacia del Desarrollo y ONGD, se ponía el acento en la dimensión política del trabajo de las ONGD, eclipsado por la agenda tecnocrática de la eficacia de la ayuda (Martínez-Osés, 2011).

El reciente documento de la CONGDE (2014) también apunta en la dirección de la movilización social con otros actores: “El papel de las ONGD en la construcción de una ciudadanía global se basa en las potencialidades que tienen para movilizar con la sociedad, articularse con otros colectivos sociales de la “sociedad civil global”, lograr un mayor entendimiento de la ciudadanía sobre los problemas del desarrollo y de incidir en la toma de decisiones del conjunto de los agentes de desarrollo” (CONGDE, 2014:7).

La relación con otros movimientos sociales y el papel que juegan las ONGD como actores de la movilización ciudadana es una cuestión de enorme calado y de debate en el sector de las ONGD. A estas se las tacha de demasiado institucionalizadas y de no ser agentes efectivos para el cambio. Sin embargo, la propuesta de la ciudadanía global sí que apuesta por lo que aquí se ha llamado la profundización de la democracia. En nuestra opinión, no se debe rehuir la generación de nuevos espacios democráticos y promover los roles y la capacidad directa de decisión de las y los ciudadanos sobre los asuntos públicos. Esto puede realizarse desde dentro del sistema o desde fuera. Sin duda, las ONGD ocupan un lugar privilegiado para lo primero aunque, para ello, deban de cambiar algunas cosas de su quehacer. Por ejemplo, resulta contradictorio que las partidas de fondos que se destinan a la ED sigan siendo notablemente menores que las destinadas a los proyectos de cooperación. El gasto que las ONGD dedicaron a la ED en 2007 y 2009 fue, respectivamente, sólo el 6% y el 5,9 sobre el total (CONGDE, 2008). Pero, a favor del sector, hay que matizar que lo destinado en 2007 supuso un incremento del 37% respecto a lo destinado en el año anterior y lo destinado en 2008 un incremento del 7,1% respecto a lo destinado en 2007 (CONGDE, 2010).

⁴ La relación entre las ONGD y el movimiento 15M es realmente compleja y excede de los objetivos de este artículo entrar en profundidad en este debate; lo que sí podemos apuntar son los resultados de un estudio preliminar realizado en Valencia en 2011 donde se analizan, entre otros temas, la influencia del Movimiento 15M en la Campaña Pobreza Cero. En el análisis se evidencia que la aparición del 15M difuminó el mensaje de la campaña, y es percibido por las ONGD entrevistadas como competencia a la movilización social impulsada desde el ámbito de la cooperación. (Soven, 2014)

Una posible explicación a la menor cantidad de fondos destinada a ED es que, en gran medida, las acciones de las ONGD se financian con fondos públicos y estos son notablemente menores que los que se destinan a la financiación de proyectos en países del Sur. Pero también es cierto que un mayor convencimiento por parte de las ONGD de la importancia de la ED permitiría incrementar la presión sobre las Administraciones para que aumentaran las partidas dedicadas a la ED a la par que priorizaría la realización de acciones de esta naturaleza financiadas con fondos propios o con actividades voluntarias.

En segundo lugar, nos gustaría destacar otra limitación importante en la visión que de la EDCG tienen las ONGD relacionada con lo poco que aquella ha permeado en la cultura organizacional. En nuestra opinión, adoptar el modelo de EDCG supone revisar prácticas organizativas en pro de una mayor y mejor participación, de una equidad de género o de una mejora de la transparencia y rendición de cuentas. Sin duda, es entre las ONGD donde podemos encontrar buenas experiencias en este sentido pero creemos que aún hay un largo camino por recorrer en este sentido si se quiere que la EDCG pase de corriente minoritaria a corriente establecida (Bourn, 2012).

Desafortunadamente, este tránsito que se observa en el ámbito no gubernamental hacia una visión de la ED de quinta generación no es tan evidente en el ámbito público estatal, ni en las políticas de cooperación ni, sobre todo, en las educativas.

La EDCG en las políticas de cooperación estatales

En relación con las primeras, un elemento positivo en el mapa de la cooperación estatal fue la elaboración de la Estrategia de Educación para el Desarrollo llevada a cabo en 2007. En esta Estrategia la ED se define como: “Proceso educativo (formal, no formal e informal) constante encaminado, a través de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible” (Ortega, 2007).

Esta propuesta de ED supuso un gran paso respecto a otros tratamientos que había tenido la ED en anteriores documentos oficiales como la Ley de Cooperación al Desarrollo⁵, norma aún vigente, en la que se evidencia una visión de la ED mucho más reduccionista asimilándose la ED a la sensibilización de la ciudadanía hacia los problemas que afectan a los países en desarrollo para estimular la solidaridad y cooperación activas con los mismos.

La Estrategia de 2007 incorpora elementos claros de la EDCG como es la referencia a la ciudadanía global, la visión del desarrollo humano y sostenible, y, aunque no se señalan en la definición, a lo largo del texto existen referencias a la equidad de género, la interculturalidad y las interdependencias. Sin embargo, comparada con la visión de la EDCG que aquí se propone, sí que creemos que se podría haber recogido con mayor énfasis todo lo relativo a la idea de la profundización de la democracia, la participación política, la co-gobernanza, etc. También queda, al menos la definición, muy circunscrita al ámbito educativo, alejándose de

⁵ Véase Ley 23/1998 de 7 de julio (Ley de Cooperación al Desarrollo).

la visión del continuo sensibilización-educación-movilización y apoyo de la investigación, aunque a lo largo del texto todas estas dimensiones sí que aparecen desarrolladas.

Uno de los mayores logros de la Estrategia es haberse realizado desde un proceso participativo y ampliamente consensuado con las voces de distintos actores de la sociedad civil y del sector público. Se trata de un ejemplo positivo que, al igual que ha sucedido en otros países europeos, contribuye significativamente a aumentar el compromiso de los actores involucrados para apoyar y practicar la ED (Krause, 2010).

La Estrategia inspiró claramente el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 el cual elevó la categoría de ámbito estratégico a la ED y la vinculó a un enfoque de desarrollo como el enfoque basado en derechos o la promoción de las capacidades humanas. Asimismo, la definición de ED que se plantea en dicho Plan responde al modelo de EDCG, y se aleja de otras interpretaciones más cercanas a la recaudación de fondos o a la información de la opinión pública sobre las políticas de desarrollo. Durante el periodo 2009-2012, se impulsaron algunas de las medidas más interesantes de la ED a nivel estatal como son el Premio nacional de ED Vicente Ferrer en conjunto con el Ministerio de Educación, la creación de un grupo de trabajo temático en el Consejo de cooperación o la creación de una convocatoria específica para convenios de ED a organizaciones calificadas en este ámbito.

Sin embargo, muchas de estas medidas se encuentran hoy mismo paralizadas y queda por ver cuál será su futuro condicionado, en gran medida, por la escasez de fondos públicos y por el respaldo de la administración. Un detalle muy significativo ha sido el trato que se le ha dispensado a la ED en los distintos borradores del IV Plan Director 2013-2016. En el primer borrador del Plan que circuló en octubre de 2012, la ED quedaba relegada al último lugar de las prioridades de la cooperación española y se justificaba (textualmente) por “la necesidad de apoyo y compromiso de la ciudadanía española con los objetivos de desarrollo que promueven... se trata de “recuperar a la sociedad” de manera que sienta realmente la importancia que tiene la cooperación.” Se volvía, a nuestro juicio, a planteamientos parecidos a los de la Ley de Cooperación de 1998 donde el foco estaba en la comunicación y la sensibilización de la ciudadanía y no en la EDCG. En el documento final del Plan Director 2013-2016⁶, la ED ha vuelto a recuperar protagonismo vinculada a la idea de la importancia de una ciudadanía informada y comprometida con el desarrollo y relacionada con la Estrategia de ED de 2007.

En los momentos de redactar este artículo (junio 2014), desde las propias instancias oficiales se ha planteado una evaluación de la Estrategia de ED mencionada, proceso que se desarrollará en los próximos meses. Por otro lado, la financiación de acciones de ED se ha visto recortada acorde con la disminución de fondos destinados a la cooperación, aunque es destacable que en la última resolución de convenios de ED se haya priorizado aquellas propuestas fundamentadas en la EDCG. Por último, también hay que mencionar el interés de la Administración estatal por evaluar de una manera más sistemática y acorde con los

⁶ Véase <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Planificacion/Planes%20directores/PD%202013-2016.pdf> [acceso 7 de julio de 2014].

postulados de la EDCG las propuestas de convenios y proyectos que recibe (Rodríguez San Julián et al, 2014).

La EDCG en el ámbito educativo estatal

Por lo que se refiere al análisis de la EDCG en el contexto educativo estatal, en el Consenso Europeo sobre Desarrollo se insiste en que la EDCG ha de permear el currículo formal y que las alianzas entre el sector de la cooperación y de la educación son cruciales.

Como hemos visto, la Estrategia de Educación al Desarrollo y el Plan Director 2009-2012 recogían este deseo que, desafortunadamente, no ha tenido un gran avance aunque si se podían haber dado las condiciones para que lo tuviera. Nos referimos a la oportunidad perdida que supuso la asignatura Educación para la Ciudadanía introducida por la Ley Orgánica de 2/2006 de Educación (LOE), recientemente modificada por la Ley Orgánica de Medidas para la Calidad Educativa aprobada en 2014.

El origen de la asignatura hay que situarlo en el marco europeo de competencias clave para el aprendizaje permanente recogido en la Recomendación 2006/962⁷. Dentro de este conjunto de competencias se incluyen las competencias sociales y cívicas, definidas de la siguiente manera: la competencia social remite a las competencias personales, interpersonales e interculturales, así como a todas las formas de comportamiento de un individuo para participar de manera eficaz y constructiva en la vida social y profesional. Esta competencia se corresponde con el bienestar personal y colectivo. La comprensión de los códigos de conducta y de las costumbres de los distintos entornos en los que el individuo se desarrolla es fundamental. Un individuo puede asegurarse una participación cívica, activa y democrática gracias a estas competencias cívicas, especialmente a través del conocimiento de las nociones y las estructuras sociales y políticas (democracia, justicia, igualdad, ciudadanía y derechos civiles).

A partir de ahí, la UE deja a los estados miembros el desarrollo de estas competencias y, por ello, la LOE incluía la asignatura Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos en el currículo de Primaria y Secundaria, recomendando también el desarrollo transversal de sus objetivos y contenidos. Asimismo, la LOE sugería un funcionamiento más democrático y participativo de escuelas e institutos, y la importancia de que las ONGD y movimientos sociales apoyaran el currículum de primaria y secundaria (Argibay et al, 2011).

Es cierto que la LOE no reflejaba otros elementos de la EDCG como la transformación política o la concientización. Asimismo, al centrarse en una única asignatura, se obviaban otros aspectos del currículum como la organización del centro, la relación con el entorno, los modelos pedagógicos basados en la participación y la práctica democrática que pueden ser canales excelentes para el impulso de la EDCG. Además, el proceso seguido por la asignatura Educación para la Ciudadanía estuvo plagado de incoherencias y debilidades que han llevado al fracaso de esta propuesta educativa. Algunas razones obedecen a la manera vertical de definir las políticas por parte de la Unión Europea. Un marco orientativo,

⁷ Véase más información en la Recomendación [2006/962/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente [Diario Oficial L 394 de 30.12.2006].

como el que proporcionan las competencias básicas, no fue suficiente para garantizar que su implementación en los países miembros se realizara de manera homogénea y no apareciera una fragmentación en los criterios, procesos y resultados (Argibay et al, 2011).

Esto también se reprodujo en el Estado español: donde no se establecieron criterios claros en relación con el tiempo, los recursos y la evaluación requeridos para la adquisición de competencias; ni se planificaron convenientemente los recursos económicos necesarios, la formación pedagógica requerida, los materiales, etc. Y lo que fue a nuestro juicio más grave fue la polémica suscitada alrededor de la asignatura que se centró fundamentalmente en los derechos de las minorías sexuales. Esto llevó el debate al plano religioso, al de la moral individual, al debate político y jurídico desnaturalizado el verdadero debate pedagógico, el ejercicio de derechos y deberes colectivos para fortalecer la democracia, la solidaridad y la justicia social (Argibay et al, 2011).

A partir de 2012, con la entrada del nuevo gobierno conservador, comienza la elaboración de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), recientemente aprobada. Entre otras muchos aspectos que no podemos entrar a analizar en este trabajo, es muy significativo cómo se define la educación en el primer párrafo de la Ley: “El motor que promueve la competitividad de la economía y las cotas de prosperidad de un país; su nivel educativo determina su capacidad de competir con éxito en la arena internacional y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro. Mejorar el nivel de los ciudadanos en el ámbito educativo supone abrirles las puertas a puestos de trabajo de alta cualificación, lo que representa una apuesta por el crecimiento económico y por conseguir ventajas competitivas en el mercado global”. Consideramos esta visión de la educación muy reduccionista que consiste básicamente en generar capital humano para la empleabilidad y que dista mucho de la visión de la EDCG (Boni y Gaspar, 2012; Boni y Arias, 2013).

Asimismo, tal y como recoge un comunicado de la CONGDE de 6 de agosto de 2012⁸, se suprimen del currículum los contenidos referidos a la pobreza y la desigualdad en el mundo, a la 'feminización' de estas, a la falta de acceso a la educación como fuente de pobreza, a los afectos y emociones, a las relaciones entre hombres y mujeres y a los prejuicios sociales, racistas, xenófobos, homófobos o sexistas, entre otros asuntos.

Asimismo, tal y como alertan diferentes sindicatos, partidos políticos y asociaciones de padres⁹, la nueva Ley para la Mejora de la Calidad Educativa supone una vuelta a un modelo educativo elitista y segregador. Los resultados académicos de los y las estudiantes son el indicador de la calidad educativa, pasando por alto otros criterios que hacen referencia a la igualdad de oportunidades y a un modelo educativo más inclusivo (Imbermón, 2002; Boni 2012).

⁸ Véase: http://www.congde.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/1713 [acceso 8 de julio de 2014].

⁹ Véanse noticias aparecidas en diferentes medios de comunicación el 21 y el 22 de septiembre de 2012: <http://www.fe.ccoo.es/ensenanza/menu.do?Informacion:Revista_de_Prensa:Septiembre_2012:24.09.2012#16484>. [acceso 8 de julio de 2014].

Por otro lado, el énfasis excesivo que hace la nueva ley en las materias instrumentales irá en detrimento de los contenidos y competencias sociales y ciudadanas y de todo el sistema de valores que intentaban preparar a los futuros ciudadanos para ser sujetos activos y competentes a nivel social y político.

Por todo ello, las organizaciones representadas por la CONGDE (2012) quisieron resaltar, en su comunicado anteriormente citado, “que los cambios introducidos en el sistema educativo español, dejan de lado el objetivo de la Educación que debe ser el de formar ciudadanos y ciudadanas libres, críticas, capaces de enfrentarse al futuro desde una posición de búsqueda del bien común, y no sólo desde los intereses particulares”.

Conclusiones

En este artículo se han explorado los discursos institucionales de diferentes instituciones del ámbito de la cooperación y la educación a partir de los criterios propuestos por la EDCG: 1) la idea de ciudadanía como ejercicio de derechos y como práctica ciudadana en las esferas local, nacional y global; 2) la profundización de la democracia que nos remite a la importancia de una sociedad civil fuerte, la co-gobernanza y el trabajo con las instituciones y la calidad de la deliberación pública; 3) la equidad de género y la dimensión intercultural; 4) la sostenibilidad y la interdependencia y 5) el proceso de socialización crítica y “concientizadora”.

A partir de estos elementos hemos analizado los discursos de distintos actores de la cooperación para evidenciar que es en el ámbito de las plataformas de las ONGD europeas y españolas (CONCORD/DEEEP y CONGDE respectivamente) donde se observan, con algunos matices, los elementos de la EDCG. Por lo que se refiere a la cooperación estatal, es en la Estrategia de ED de 2007 donde se perciben algunos elementos de la EDCG (equidad de género, interculturalidad, sostenibilidad e interdependencia) mientras que otros como la ciudadanía como práctica o la idea de profundización de la democracia no aparecen con tanta claridad. Otros documentos posteriores son más tibios en su visión de la EDCG y, en todo caso, esta última va perdiendo fuerza en el panorama de la cooperación estatal. Por último, es en el ámbito educativo donde se aprecia un mayor retroceso en la visión de la educación. La última ley educativa (la LOMCE) es abiertamente contraria a la visión de la EDCG apostando por una idea de educación mucho más instrumental y orientada a satisfacer las exigencias del mercado.

Un análisis más en profundidad nos permitiría comparar los discursos con las prácticas de las instituciones mencionadas y, en el caso español altamente descentralizado, observar si los patrones encontrados en el nivel estatal se reproducen en los ámbitos autonómicos y locales. Sirva en todo caso esta primera aproximación para hacer un diagnóstico exploratorio de la realidad española a partir de los criterios de la EDCG que nos proporcionan unas claves de análisis sugerentes para pensar en una cooperación y educación para el cambio social.

Referencias Bibliograficas

- Ackerman, J. (2003). Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'. *World Development*, 32 (3), 447-463.
- Boni, A. (2006). La educación para el desarrollo orientada al desarrollo humano. En A. Boni y A. Perez-Foguet (Eds.), *Construir la ciudadanía global desde la universidad* (pp. 41-51). Barcelona: Ingeniería Sin Fronteras/Intermon-Oxfam.
- Boni, A. (2012). Las capacidades para el desarrollo humano. *Cuadernos de Pedagogía*, 422, 92-95.
- Boni, A. y Gasper, D. (2012). Rethinking the quality of universities – How can human development thinking contribute? *Journal of Human Development and Capabilities*, 13 (3), 451-470.
- Boni, A. y León, R. (2013). Educación para la ciudadanía global. Una estrategia imprescindible para la justicia social. En Intermon-Oxfam (Ed.), *La Realidad de la Ayuda 2012* (pp. 214-237). Barcelona: Intermon Oxfam.
- Boni, A. y Arias, M.B. (2013). People first. Rethinking educational policies in times of crisis using the capability approach. *Scuola Democratica*, 3, 797-816.
- Bourn, D. (2011). Discourses on development education. Comunicación presentada en la Conferencia *Rethinking Development in an Age of Scarcity and Uncertainty*. University of York: EADI-DSA, 19-22 de septiembre de 2011.
- Carothers, T. (1999). *Aiding democracy abroad: the learning curve*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Celorio, G. (2007). Educación para el Desarrollo. En G. Celorio y A. López de Munain (Eds.), *Diccionario de Educación para el Desarrollo* (pp. 124-130) Bilbao/Vitoria: Hegoa.
- Cohen, J. y Fung, A. (2004). Radical Democracy. *Swiss Political Science Review*, 10 (4), 23-34.
- CONCORD/DEEEP (2011). Development needs citizens. The place of Development Education and Awareness Raising. *The development discourse*. Bruselas: CONCORD/DEEP.
- Crompton, T. (2010). *Common Cause. The case for working with our cultural value*. UK: WWF [versión digital]. Disponible en <<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/common-cause-the-case-for-working-with-our-cultural-values-112367>>
- Crowther, J. (2013), The international popular education network: its purpose and contribution, *Rizoma freireano • Rhizome freirean* – n.º 14, Instituto Paulo Freire de España, disponible en <http://www.rizoma-freireano.org/index.php/the-international-popular-education-network> [fecha de acceso 28 de agosto 2008].
- CONGDE (2004). *Educación para el Desarrollo. Una estrategia imprescindible de la cooperación* [Adobe versión digital]. http://autonomicas.congde.org/documentos/54_1.pdf [fecha de acceso 7 de julio 2014].
- CONGDE (2008). *Informe de la coordinadora sobre el sector de las ONGD 2007*. Madrid: CONGDE.
- CONGDE (2010). *Informe de la coordinadora sobre el sector de las ONGD 2009*. Madrid: CONGDE.
- CONGDE (2012). *Contribuciones de la Coordinadora de ONGD al IV Plan Director 2013-2016*. Madrid: CONGDE.
- CONGDE (2014). *Posicionamiento sobre la importancia de la educación para el desarrollo y el rol de las ONGD en la construcción de la ciudadanía global*. Madrid: CONGDE.
- DARE (2010). *Building Global Civil Society: Towards a new EuropeAid Funding Instrument "Europe for Development"*. A contribution of the DARE Forum to the Structured Dialogue. Bruselas: CONCORD.
- Darnton, A. y Kirk, M. (2011). *Buscando marcos: nuevas formas de implicar a la ciudadanía del Reino Unido con la pobreza global* [versión digital]. Disponible en <https://docs.google.com/file/d/0B01Wq6o1NngLR0FsRUNySnJoekk/edit?pli=1>. Traducción al castellano de: *Finding Frames: New ways to engage the UK public in global poverty*. Londres: BOND.
- De Paz, D. (2007). *Escuelas y educación para la ciudadanía global*. Barcelona: IO-Ediciones.
- Escudero, J. y Mesa, M. (2011), *Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo en España*, CEIPAZ, Madrid. Disponible en http://www.ceipaz.org/educacionparaeldesarrollo/index.php?option=com_k2&view=item&id=81:diagn%C3%B3stico-de-la-educaci%C3%B3n-para-el-desarrollo-en-espa%C3%B1a [fecha de acceso 28 de agosto 2008].
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del Oprimido*. Madrid: Siglo XXI.
- Gaventa, J. (2005). Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate. *IDS Working Paper*, 264.
- Giroux, H. (1992) *Teoría y Resistencia en la Educación*, Siglo XII, Méjico-Buenos Aires.
- Hoppers, C. (2008). *South African Research Chair in Development Education – Framework and Strategy*. Pretoria, South Africa: University of South Africa.
- Jara, O. (2010), Educación popular y cambio social en América Latina, *Community Development Journal*, doi:10.1093/cdj/bsq022, disponible en http://cdj.oxfordjournals.org/content/suppl/2010/06/28/bsq022.DC1/bsq022_supp.pdf [fecha de acceso 28 de agosto 2008].
- Kumar, A. (2008). Development Education and Dialogical Learning in the 21st Century. *International Journal of Development Education and Global Learning*, 1 (1), 37-48.
- Imbernón, F. (2002). Calidad, ¿de qué calidad hablan? Algunas reflexiones sobre la Ley de Calidad. *Barbecho, Revista de Reflexión Socioeducativa*, 1, 8-11.
- Lister, R. (1997). *Citizenship: feminist perspective*, pág. 41. Basingstoke: Macmillan.

- Martínez-Osés, P. (2011). Redefinición del papel de las ONG: hacia una mirada más política. Ponencia presentada en las *Jornadas Eficacia del Desarrollo y ONGD: renovando nuestro papel*, celebradas en Madrid el 17 y 18 de mayo de 2011, [Adobe versión digital]. http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Pablo_Martinez_Oses.pdf [acceso el 7 de julio de 2014].
- Martínez Peyrats, P. (2006). La Educación para el Desarrollo orientada al Desarrollo Humano. En A. Boni y A. Pérez-Foguet (Eds.), *Construir la ciudadanía global desde la universidad* (pp. 75-88). Barcelona: Ingeniería Sin Fronteras/Intermon-Oxfam.
- Mesa, M. (2000). La educación para el desarrollo: entre la caridad y la ciudadanía global. *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 70, 11-26.
- Korten, D. (1990). *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford: Kumarian Press.
- Krause, J. (2010). *European Development Education Monitoring Report "DE Watch"*. Bruselas: DEEEP.
- Ortega, M. L. (1994). *Las ONGD y la crisis de desarrollo*. Madrid: IEPALA.
- Ortega, M.L. (2007). *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Senillosa, I. (1998). A new age of social movements: a fifth generation of non-governmental development organizations in the making. *Development in Practice*, 8 (1), 40-53.
- Soven, C. (2014), Campaña Pobreza Cero: discurso y acciones en un contexto de transformación. Estudio de caso en Valencia. Cuadernos de Investigación en Procesos de Desarrollo, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia. Disponible en http://www.mastercooperacion.upv.es/images/mcad/cuad_inv11.pdf [fecha de acceso 28 de agosto 2014].
- Unión Europea (2007), Consenso Europeo sobre Desarrollo: la contribución de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización, disponible en http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/PUBLICATION_CONSENSUS_ES-067-00-00.pdf>. (Fecha de acceso 7 de julio de 2014).