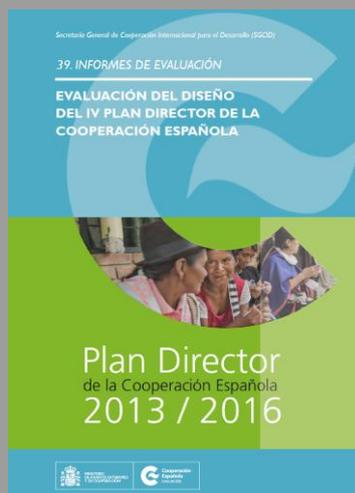


EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL IV PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

El IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 responde a la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo que establece que la función de los Planes Directores es planificar y establecer las prioridades de la política para este ámbito que se dispongan en cada periodo.

Para conocer la capacidad del IV Plan Director para orientar la acción de forma eficaz y para hacer efectiva la decisión política se plantea esta evaluación, que ha sido realizada por la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de la SGCID. Concretamente, los objetivos de esta evaluación han sido identificar las fortalezas y limitaciones en la formulación del IV Plan Director como documento de planificación estratégica, y proporcionar información útil para la articulación del V Plan Director, que se está elaborando en este momento.



Para
**SABER
MÁS**

- [Informe completo](#)

CONCLUSIONES PRINCIPALES

1

Los objetivos estratégicos establecidos en el IV Plan Director son los adecuados para dar respuesta a las demandas para las que se establecieron. Esto es, dan respuesta a los elementos principales que impulsa la cooperación española y materializan las principales apuestas de la cooperación española ante la agenda internacional del desarrollo.

Las ocho *orientaciones estratégicas* establecidas en el IV Plan Director, se ajustan y son adecuadas para responder a los principales elementos que impulsa la acción de la cooperación española, tal y como se establecen en la Ley de Cooperación Internacional de 1998. No se ha podido encontrar tal ajuste, únicamente, en relación al objetivo de investigación científica y tecnológica y su aplicación a los proyectos de cooperación para el desarrollo como se establece en la Ley de Cooperación.

Las *orientaciones estratégicas* del IV Plan Director recogen también los compromisos asumidos por la Cooperación Española ante la agenda internacional del desarrollo establecida mediante los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, en el caso de la acción humanitaria, no queda claro en qué medida el IV Plan Director da respuesta a la agenda internacional.

2

La conceptualización de los problemas que afectan a la población objetivo y a cuya solución se pretende contribuir, no forma parte del IV Plan Director. No obstante, esta información sí está recogida en otros documentos del sistema de planificación de la cooperación española, como son las Estrategias Sectoriales y los Marcos de Asociación País.

El análisis permite afirmar que los Planes Directores forman parte del sistema de planificación estratégica de la cooperación española, que además está compuesto por los Marcos de Asociación País (MAP), los Marcos de Asociación Estratégica (MAE) y las Estrategias Sectoriales, si bien la arquitectura completa de planificación estratégica no se describe de forma clara y explícita en ningún documento. El análisis de los problemas que afectan a las poblaciones objetivo de la cooperación española en el nivel estratégico

es parte de los contenidos recogidos en los MAP y en las Estrategias Sectoriales. El Plan Director se nutre de tal contenido para la definición de sus prioridades.

3

En general las *orientaciones estratégicas* (nivel 1 de la jerarquía de objetivos) y *líneas de acción* (nivel 2) del IV Plan Director reflejan los desafíos a los que la cooperación española quiere contribuir, si bien no todos tienen un nivel de claridad y concreción suficiente para orientar la acción.

El análisis de todas las *orientaciones* y *líneas de acción* ha permitido observar que, si bien en su mayoría están adecuadamente construidas, existen ciertas limitaciones. Además de la falta de claridad y concreción señaladas, se han identificado objetivos que no reflejan un único desafío, sino que engloban propósitos multidimensionales, que requerirían de mayor desagregación; algunos objetivos no abordan propósitos estratégicos, sino de gestión o de carácter normativo; y otros recogen tanto lo que se quiere conseguir como el medio para lograrlo. Tales limitaciones dificultarían la capacidad de los objetivos para cumplir su principal función que es guiar la acción de los actores de la cooperación española de forma efectiva.

4

En el IV Plan Director se encuentran cuatro niveles de objetivos claramente diferenciados: *orientaciones estratégicas* (nivel 1), *líneas de acción* (nivel 2), *líneas de trabajo* (nivel 3) y *actuaciones* (nivel 4). Sin embargo, esta jerarquía no se ajusta al diseño definido en el propio Plan, que establece que el Plan se articula en torno a tres niveles: *orientaciones estratégicas* (nivel 1), *líneas de acción* (nivel 2) y *resultados de desarrollo* (nivel 3).

La estructura de objetivos en torno a los que el IV Plan Director dice que se articula, no se ajusta a la que realmente se observa en el documento.

Los dos primeros niveles de objetivos sí son coincidentes en ambos planteamientos y están claramente establecidos en todas las orientaciones estratégicas, pero a partir del tercer nivel la estructura no es homogénea, sin que haya justificación implícita ni explícita para tal heterogeneidad.

No está clara tampoco la relación entre los *resultados de desarrollo* y las *líneas de trabajo* y *actuaciones*, ni cómo debe establecerse la articulación entre unos y otros.

5

La jerarquía de objetivos establecida en el IV Plan Director para cada orientación estratégica responde a relaciones causales lógicas. A nivel global, el planteamiento de cada orientación es internamente robusto y las cadenas causales son plausibles, si bien se pueden observar algunas limitaciones.

En algunas ocasiones la lógica plasmada no es la correcta; los desajustes observados son los siguientes: a) la jerarquía de objetivos no responde a relaciones causa-efecto; b) las relaciones causa-efecto están invertidas en relación a su orden lógico; c) dos objetivos del mismo nivel jerárquico mantienen relación causal entre sí; d) existe solapamiento entre objetivos que aparecen a la vez en varias orientaciones estratégicas; e) dos argumentaciones causales diferentes conviven en la misma orientación estratégica rompiendo la cadena lógica; o f) se repite el mismo objetivo en diferentes niveles, esto es, como causa y como efecto.

6

En relación con las conexiones entre los diferentes niveles de objetivos, en el IV Plan Director no se explica cómo se espera que el cumplimiento de cada objetivo contribuya a la consecución del siguiente en su cadena lógica.

En todas las orientaciones estratégicas se constata la falta de una argumentación explícita sobre cómo se producen las conexiones entre los diferentes niveles de objetivos. En general, no hay argumentaciones explícitas o implícitas del tipo “si...entonces”, que son las que establecen de forma clara los nexos entre los distintos niveles de objetivos.

No se indica por qué se han escogido esas líneas de acción, y/o líneas de trabajo, y no otras. Tampoco se muestra cómo las líneas de trabajo propuestas dan lugar a las líneas de acción establecidas ni, a su vez, como éstas se espera que conduzcan al logro de las orientaciones estratégicas.

7 En el IV Plan Director no se han identificado los principales supuestos, ni los riesgos asociados, que afectan al cumplimiento de objetivos estratégicos.

El IV Plan Director no identifica los supuestos, es decir, los eventos o condiciones externas que están fuera del control de los gestores pero que deben cumplirse para lograr los objetivos propuestos. Estos supuestos no se definen para ninguna de las transiciones entre los niveles de objetivos de las ocho orientaciones estratégicas: ni para el paso de las líneas de trabajo a las líneas de acción, ni para el paso de las líneas de acción a las orientaciones estratégicas, ni para el paso de las orientaciones estratégicas al cumplimiento de la finalidad última de la Cooperación Española.

Tampoco hemos encontrado información explícita ni implícita sobre los posibles riesgos asociados a tales supuestos, ni sobre las estrategias de mitigación correspondientes.

8 En el IV Plan Director no se especifica cuáles son las evidencias que respaldan la cadena de resultados propuesta para cada orientación estratégica.

Si bien las cadenas causales parecen plausibles (conclusión 5), no se ha encontrado referencia alguna a las posibles evidencias empíricas que puedan estar sustentando las decisiones sobre las cadenas de resultados.

Tampoco se han hallado referencias a teorías de desarrollo u otros estudios en los que se apoye la Cooperación Española para determinar que la mejor manera de alcanzar los objetivos establecidos sea a través de las actuaciones propuestas.

Dimensiones analizadas en la formulación del IV Plan Director de la Cooperación Española

Elementos de la calidad de la planificación

Racionalidad

Coherencia interna

Identificación de supuestos y riesgos

Soporte empírico



SE RECOMIENDA

Los objetivos del V Plan Director deberían establecerse sobre la base de unos criterios claramente establecidos y transparentes. El Plan Director es el documento que debe guiar las actuaciones de la Cooperación Española, partiendo tanto de lo establecido en la legislación vigente en materia de cooperación internacional para el desarrollo, como de los compromisos y acuerdos nacionales e internacionales que afecten a esta área política, y de las directrices de carácter político que constituyan prioridades en cada momento. Deberían establecerse con claridad los criterios orientadores que determinan la selección de unas prioridades sobre otras y que configuran los objetivos que van a guiar la acción de la cooperación española.

El Plan Director debería sustentarse en un correcto diagnóstico y conceptualización de los problemas a los que se quiere dar solución. En la Cooperación Española esta información se encuentra en los Marcos de Asociación País (MAP) y en las Estrategias Sectoriales. Los MAP se actualizan de forma periódica y con ellos sus diagnósticos, pero las Estrategias Sectoriales no han sido objeto de revisión desde su publicación. Tal revisión permitiría comprobar la vigencia y pertinencia actual de los diagnósticos, de las teorías en las que se sustentan y de la propia estructura y función de las estrategias en la arquitectura de planificación, de tal manera que actúen como un verdadero insumo para los Planes Directores.

Los objetivos estratégicos que se establezcan en el V Plan Director deben reflejar con claridad y concreción los principales desafíos a los que la Cooperación Española quiere contribuir. Cada objetivo estratégico establecido en el V Plan Director debe ser preciso, inequívoco y medible, diferenciándose con claridad del resto de objetivos que conformen el marco estratégico.

El V Plan Director debería desarrollar una teoría del cambio, en la que se tracen de forma clara y explícita las cadenas de resultados esperados, así como las relaciones que se establecen entre los distintos niveles de resultados. Las cadenas de resultados deben permitir no sólo conocer cuáles son los objetivos perseguidos, sino también desarrollar la narrativa que explica cómo se pretende que un nivel de resultados contribuya a los resultados del nivel superior. La jerarquía de objetivos estratégicos establecida en el V Plan Director debería completarse con una descripción secuencial y detallada que explique las conexiones esperadas entre los diferentes niveles de objetivos.

La jerarquía de objetivos que se establezca en el V Plan Director debería constituir una pieza central en la arquitectura de planificación de la cooperación española, a la que habrán de vincularse de forma coherente el resto de documentos de planificación estratégica. De acuerdo al diseño actual de la planificación estratégica de la Cooperación Española, los Resultados de Desarrollo de los Marcos de Asociación País (MAP) y los objetivos establecidos en los Marcos de Asociación Estratégica con organismos multilaterales y en las Estrategias de la Cooperación Española deberían poder confluir en los objetivos de más alto nivel que se establezcan en el V Plan Director.

El V Plan Director debería identificar los principales supuestos y riesgos a los que se enfrenta la Cooperación Española en el nivel estratégico y que pueden poner en peligro el alcance de los objetivos propuestos. La identificación de los principales supuestos y riesgos, y su recopilación en un plan de riesgos junto con la definición de las estrategias de mitigación correspondientes, permitiría que se establecieran mecanismos de seguimiento para poder actuar en caso de que sea necesario para minimizar sus efectos sobre el cumplimiento de objetivos.

Las líneas de acción seleccionadas para solucionar los problemas de la población objetivo deberían ser las que contaran con mayores evidencias de éxito. Los expertos sectoriales deberían establecer sus cadenas de plausibilidad teniendo como referencia las fuentes más actualizadas y contrastadas. En la actualidad existen numerosos estudios científicos y evaluaciones que aportan información sobre qué intervenciones tiene más probabilidades de funcionar en cada contexto. Sería recomendable, por tanto, que el Plan Director basara sus decisiones sobre conocimiento sistemático y evidencia.

Además del marco de objetivos estratégicos, los Planes Directores deberían ir acompañados de otros elementos centrales de la planificación estratégica para ser verdaderos documentos que orienten la acción, tales como: un adecuado y comprehensivo sistema de indicadores, una priorización de instrumentos y estrategias de implementación y una especificación de los recursos disponibles, tratando de superar los obstáculos administrativos existentes para ello.