

39. INFORMES DE EVALUACIÓN

EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL IV PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA



Plan Director de la Cooperación Española 2013 / 2016



Edición: Julio 2017

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional
para el Desarrollo

Fotografía de portada © AECID.

Informe realizado por: Sara Ulla Díez y Rocío Poo Gutiérrez

NIPO online: 502-17-036-6

NIPO papel: 502-17-035-0

Depósito legal: M-21180-2017

Las opiniones y posturas expresadas en este informe no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

División de Evaluación y Gestión del Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional para el
Desarrollo
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para
Iberoamérica
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

*Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es*

ÍNDICE

Pág III		LISTADO DE ACRÓNIMOS
Pág I	1.	INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES
Pág 3	1.1	EL IV PLAN DIRECTOR (2013-2016)
Pág 4	2.	ENFOQUE, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA
Pág 4	2.1	ENFOQUE
Pág 5	2.2	OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN
Pág 6	2.3	METODOLOGÍA
Pág 7	3.	DESCRIPCIÓN DE LA JERARQUÍA DE OBJETIVOS DEL IV PLAN DIRECTOR
Pág 9	4.	ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DEL IV PLAN DIRECTOR
Pág 9	4.1.	LA RACIONALIDAD DE LA FORMULACIÓN
Pág 9	4.1.1.	RELEVANCIA
Pág 10	1.	¿EN QUÉ MEDIDA LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ESTABLECIDOS EN EL IV PLAN DIRECTOR SON LOS ADECUADOS PARA DAR RESPUESTA A LAS DEMANDAS PARA LAS QUE SE ESTABLECIERON?
Pág 18	2.	¿EN QUÉ MEDIDA LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ESTABLECIDOS EN EL IV PLAN DIRECTOR SE SUSTENTAN EN UNA CONCEPTUALIZACIÓN CORRECTA DE LOS PROBLEMAS QUE AFECTAN A LA POBLACIÓN OBJETIVO?
Pág 21	4.1.2.	CLARIDAD DE LOS OBJETIVOS
Pág 21	1.	¿ESTÁN LOS OBJETIVOS DEL IV PLAN DIRECTOR CLARAMENTE IDENTIFICADOS Y SUFICIENTEMENTE DETALLADOS?
Pág 23	4.2.	SOBRE LA COHERENCIA INTERNA
Pág 24	4.2.1.	NIVELES DE OBJETIVOS CLARAMENTE DIFERENCIADOS
Pág 26	4.2.2.	EXISTENCIA DE RELACIONES CAUSALES LÓGICAS EN LA JERARQUÍA DE OBJETIVOS
Pág 31	4.2.3.	DESCRIPCIÓN DE LAS CONEXIONES ENTRE NIVELES DE OBJETIVOS
Pág 33	4.3.	SOBRE LA IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES SUPUESTOS Y RIESGOS
Pág 35	4.4.	SOBRE EL SOPORTE EMPÍRICO
Pág 37	5.	CONCLUSIONES
Pág 41	6.	RECOMENDACIONES PARA EL V PLAN DIRECTOR
Pág 46		REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Pág 47	ANEXO I	JERARQUÍA DE OBJETIVOS IDENTIFICADA EN EL IV PLAN DIRECTOR
Pág 58	ANEXO II	ANÁLISIS DE LA CLARIDAD Y LA COHERENCIA INTERNA DE CADA UNA DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR

ÍNDICE DE FIGURAS

Pág 8	FIGURA 1	COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA JERÁRQUICA DEFINIDA CON LA ESTRUCTURA ENCONTRADA EN LA CONCRECIÓN DE LOS OBJETIVOS
Pág 9	FIGURA 2	DIMENSIONES ANALIZADAS EN LA FORMULACIÓN DEL IV PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pág 12	FIGURA 3	RELACIÓN LÓGICA ENTRE OBJETIVOS DE LA LEY DE COOPERACIÓN Y LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR
Pág 14	FIGURA 4	RELACIÓN ENTRE PRIORIDADES SECTORIALES DE LA LEY DE COOPERACIÓN Y LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR
Pág 16	FIGURA 5	RELACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO Y LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR
Pág 19	FIGURA 6	RELACIÓN ENTRE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR Y LAS ESTRATEGIAS SECTORIALES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pág 25	FIGURA 7	REPRESENTACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE OBJETIVOS CONTENIDOS EN LAS OCHO ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
Pág 26	FIGURA 8	LA JERARQUÍA NO RESPONDE A RELACIONES CAUSA-EFECTO
Pág 27	FIGURA 9	LAS RELACIONES CAUSA EFECTOS ESTÁN INVERTIDAS
Pág 28	FIGURA 10	OBJETIVOS DEL MISMO NIVEL MANTIENEN RELACIÓN CAUSAL ENTRE SÍ
Pág 29	FIGURA 11	EXISTE SOLAPAMIENTO ENTRE EL CONTENIDO DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
Pág 30	FIGURA 12	EN UNA ORIENTACIÓN SE ENCUENTRAN DOS LÍNEAS LÓGICAS DIFERENTES
Pág 31	FIGURA 13	SE ENCUENTRAN LOS MISMOS OBJETIVOS EN DIFERENTES NIVELES
Pág 34	FIGURA 14	LOS SUPUESTOS Y RIESGOS EN LA JERARQUÍA DE OBJETIVOS

ÍNDICE DE TABLAS

Pág 13	TABLA 1	RELACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL SEGÚN LA LEY 23/1999 Y LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR.
Pág 15	TABLA 2	RELACIÓN ENTRE LAS PRIORIDADES SECTORIALES SEGÚN LA LEY 23/1998 Y LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR.
Pág 17	TABLA 3	RELACIÓN ENTRE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)
Pág 20	TABLA 4	ESTRATEGIAS SECTORIALES ASOCIADAS A CADA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DEL IV PLAN DIRECTOR

LISTADO DE ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AH	Acción Humanitaria
AOD	Ayuda Oficial Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
DDHH	Derechos Humanos
EpD	Educación para el Desarrollo
GRRD	Gestión para la Reducción del Riesgo de Desastres
LA	Línea de Acción
LT	Línea de Trabajo
MAE	Marcos de Asociación Estratégica
MAP	Marcos de Asociación País
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OAH	Oficina de Acción Humanitaria
OE	Orientación Estratégica
PD	Plan Director
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
VARD	Vinculación de la Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

En la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo se 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.

En este sentido, el artículo 8, relativo a la Planificación, establece que:

1. *La política española de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración General del Estado se establecerá a través de Planes Directores.*
2. *El Plan Director, elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración General del Estado, se formulará cuatrienalmente y contendrá las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la cooperación española durante ese período, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación.*

Por otra parte, del artículo 15, sobre el Congreso de los Diputados, se desprende que en los Planes Directores se incluirán programas, proyectos y acciones sobre lo que luego tendrá que rendir cuentas el Gobierno, al establecer que:

Se constituirá una Comisión Parlamentaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Congreso de los Diputados y en el Senado, de conformidad con lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras. Esta Comisión será informada por el Gobierno del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones comprendidos en el Plan Director y recibirá cuenta de la evaluación de la cooperación, así como de los resultados del ejercicio precedente.

Luego tal y como está establecido en la Ley, los Planes Directores son producto del proceso de planificación, definen los objetivos a medio plazo (cuatrienalmente) de la política española de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración General del Estado, así como los recursos necesarios para su consecución, y deben ser susceptibles de ser objeto de seguimiento para poder informar a las Cámaras.

Los Planes Directores son, por tanto, los instrumentos para orientar de forma eficaz las acciones que deberán implementar las decisiones sobre la política española de cooperación y que deben posibilitar el seguimiento y la evaluación de los avances realizados.

Si bien es asumible una cierta estabilidad y continuidad entre los sucesivos planes directores, dado que la Ley de Cooperación no ha variado y dado que una política requiere un largo recorrido para observar cambios, los Planes Directores también deben ir recogiendo los cambios en el contexto, tanto los derivados de la evolución de la realidad a la que pretenden dar respuesta, como de los avances técnicos de los diferentes ámbitos que engloba, del debate y la agenda internacional, y también de las decisiones políticas por las que se prioriza y direcciona la actuación. Cada plan se nutre y debe ser heredero del anterior, atendiendo y siendo sensible tanto a los aspectos que quedaron sin completar, valorando si siguen siendo prioritarios o no; como a los aspectos que constituyeron grandes fortalezas. Y para este análisis es preciso contar con las evidencias que proporcionan los informes de seguimiento y las evaluaciones que se realizan durante su vigencia.

En este momento hay suficiente información disponible sobre las actuaciones que se han implementado para alcanzar los objetivos estratégicos y sobre el progreso en el cumplimiento de los diez resultados de gestión establecidos en el IV Plan Director de la Cooperación Española. Entre los documentos de información agregada sobre el IV Plan Director podemos destacar los siguientes: Examen Intermedio IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Informe Anual de Evaluación. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2015); La Financiación de los Objetivos del IV Plan Director Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2017); Metasíntesis del conocimiento generado por la Cooperación Española. ¿Atrapada en el tiempo? Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2017); o el Examen de Pares del CAD a España, (2016).

Todos estos documentos ofrecen información valiosa sobre la gestión, sobre la financiación y sobre las acciones realizadas a lo largo –o en parte- del periodo de vigencia. Sin embargo, hemos considerado que era necesario complementarla con otro tipo de evidencia, relevante a nuestro juicio y sobre la que se tiene limitada información; la que apela directamente a la capacidad de los planes directores para guiar y orientar la acción de la política de cooperación española para el desarrollo. A este propósito se encamina este documento.

Así, con objeto de conocer la capacidad del IV Plan Director para orientar la acción de forma eficaz y para hacer efectiva la decisión política, se ha realizado esta evaluación del diseño del Plan Director de la Cooperación 2013-2016. Más concretamente, el objetivo de esta evaluación ha 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 IV Plan Director, que se está elaborando en este momento.

1.1 EL IV PLAN DIRECTOR (2013-2016)

El IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 fue publicado en 2013, después de un proceso consultivo realizado entre septiembre y diciembre de 2012, como se relata en el Examen Intermedio del mismo.

El IV Plan Director adopta un enfoque de resultados como marco orientador de su actuación. Este enfoque de resultados se sustentaba en ocho objetivos de desarrollo, denominados en el IV Plan Director Orientaciones Estratégicas. Éstas contribuyen al cumplimiento de la finalidad última de la política de cooperación española para el desarrollo: el desarrollo humano, la erradicación de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos. Las ocho orientaciones quedan formuladas de la siguiente manera:

1. Consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho
2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis
3. Promover oportunidades económicas para los más pobres
4. Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos
5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género
6. Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales
7. Responder a las crisis humanitarias con calidad
8. Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo

Estos objetivos de desarrollo –orientaciones estratégicas- se desglosan, a su vez, en otros objetivos más específicos -denominados líneas de acción-; juntos conforman, con las particularidades que se describirán en esta evaluación, el marco de resultados del IV Plan Director.

2. ENFOQUE, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

2.1 ENFOQUE

En el IV Plan Director de la Cooperación Española se establece cómo se contribuirá al logro de los objetivos previstos, denominados *orientaciones estratégicas*, en el periodo 2013-2016. Para ello a lo largo del capítulo II ¿Qué vamos a hacer?, se establecen una serie de objetivos intermedios que, se supone, conducirán al cumplimiento de los objetivos estratégicos. Es lo que se conoce en el campo de la planificación y evaluación de políticas públicas como el establecimiento de una teoría del cambio. Aunque la teoría del cambio tiene diferentes definiciones dependiendo del autor o manual que se utilice como referencia, existe un amplio consenso en definirla como “la descripción de cómo se supone que una intervención conseguirá los resultados deseados, dicho de otra forma, muestra la lógica causal, es decir, cómo y por qué una intervención logrará los resultados previstos, indicando los supuestos en los que descansa y los riesgos que pueden influir en el logro de dichos resultados”¹.

El enfoque metodológico seguido para realizar la evaluación de la conceptualización o diseño del IV Plan Director se sustenta en los estándares nacionales e internacionales establecidos para realizar este tipo de evaluación. Hemos partido del *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española (2007)* que identifica la evaluación del diseño de una intervención -política, plan o programa- como el análisis de su racionalidad y coherencia, de la calidad del diagnóstico que la justifica, de la claridad de los objetivos definidos y de la lógica del modelo de intervención diseñado. Se ha enriquecido esta definición inicial con la propuesta de Osuna y Márquez (2000) y con otros documentos internacionales, como por ejemplo el análisis de evaluabilidad del Plan Estratégico de UNICEF, 2014-2017. A partir de todo ello, se han establecido los **criterios** para realizar la evaluación del diseño del IV Plan Director que se estructuran y definen de la siguiente forma:

- i. **Racionalidad:**
 - a) **Relevancia:** se analiza la calidad y veracidad del diagnóstico que sustenta el Plan Director. Para ello se revisa el contexto en el que se determina la intervención y la definición de los problemas que afectan a la población objetivo.

¹ *La evaluación de impacto en la práctica*. Segunda edición. Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/ Banco Mundial. (2017).

- b) **Claridad de los objetivos:** se valora si los objetivos están claramente identificados y explícitamente detallados, o por el contrario se expresan con ambigüedad.
- ii. **Coherencia interna (plausibilidad):** se valora la adecuación entre los diferentes niveles de objetivos mediante el análisis de las relaciones entre los diferentes niveles identificados en el IV Plan Director.
- iii. **Identificación de los principales supuestos y riesgos:** se valora para cada una de las orientaciones estratégicas si se han determinado los principales supuestos y riesgos que pueden amenazar el cumplimiento de los objetivos, así como las estrategias de mitigación asociadas.
- iv. **Soporte empírico:** se valora si existen evidencias que apoyen o respalden la cadena de objetivos identificada en el análisis de las ocho orientaciones estratégicas que conforman el Plan Director.

2.2 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

En directa correspondencia con el enfoque propuesto y como se ha señalado anteriormente, los objetivos de esta evaluación son: identificar las fortalezas y limitaciones de la formulación del IV Plan Director de la Cooperación Española como documento de planificación estratégica y proporcionar información útil para la articulación del V Plan Director. Estos dos objetivos se concretan en las siguientes preguntas de evaluación:

1. Identificar las fortalezas y limitaciones de la formulación del IV Plan Director a partir del análisis de su modelo lógico.

- 1.1 ¿Cuál es la **racionalidad** del IV Plan Director?
- 1.2 ¿En qué medida el IV Plan Director proporciona una **cadena lógica clara y comprensible**?
- 1.3 ¿En qué medida es **plausible** la cadena lógica propuesta?
- 1.4 ¿Han sido adecuadamente establecidos los principales **supuestos y los riesgos** y las estrategias de mitigación asociadas?
- 1.5 ¿Existen **evidencias** que respalden las cadenas de objetivos identificadas?

2. Proporcionar evidencias y formular recomendaciones para orientar el diseño del V Plan Director de la Cooperación Española.

- 2.1 ¿Cómo se puede mejorar el diseño del V Plan Director en base a las evidencias generadas por este ejercicio de análisis?

2.3 METODOLOGÍA

La evaluación del diseño del IV Plan Director de la Cooperación Española se ha realizado de la siguiente forma:

Análisis y descripción de la estructura de objetivos²:

Para poder realizar la evaluación de la conceptualización del IV Plan Director ha sido necesario identificar y representar visualmente la teoría del cambio que dicho documento establece.

Se han determinado los diferentes niveles de objetivos y la forma en que se relacionan entre sí, es decir, la jerarquía de objetivos establecida en el Plan Director³.

Para ello se ha utilizado tanto la información proporcionada por el capítulo II del IV Plan Director, ¿Qué vamos a hacer?, como la clasificación de los objetivos incluida en el sistema de información de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, denominado Info@OD, ya que esta constituye la concreción operativa de la lógica del Plan Director.

A continuación, se han identificado todos los objetivos establecidos en cada uno de los niveles y cada una de las ocho orientaciones estratégicas del IV Plan Director. Todos ellos se han ordenado para construir la estructura de objetivos completa del IV Plan Director (Anexo I).

Análisis de las dimensiones objeto de nuestro análisis:

Para este propósito, se ha realizado un análisis de contenido para determinar tanto la naturaleza y características de los objetivos identificados, como las relaciones existentes entre ellos y, de este modo, poder hacer la valoración en base a los criterios establecidos para esta evaluación.

² En la terminología relacionada con la gestión basada en resultados se utilizan los términos objetivos y resultados de manera intercambiable, ya que ambos apelan al cambio que se pretende alcanzar como consecuencia de las intervenciones de desarrollo.

³ La *jerarquía de objetivos* muestra todos los objetivos (a corto plazo y a medio plazo) necesarios para alcanzar el objetivo final de una intervención. A diferencia de la cadena de resultados, no incluye otros elementos de la secuencia completa como serían las actividades o los insumos vinculados a tales objetivos (Funnell y Rogers, 2011).

3. DESCRIPCIÓN DE LA JERARQUIA DE OBJETIVOS DEL IV PLAN DIRECTOR

Como hemos dicho anteriormente, en el IV Plan Director se establece un enfoque de resultados como marco orientador de la acción de la Cooperación Española y para alcanzar la finalidad última de la misma se establecen formalmente tres niveles de objetivos⁴:

- **ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS:** *“Las ocho orientaciones estratégicas materializan las principales apuestas de la cooperación española. Son los grandes retos y transformaciones a las que aspiramos para contribuir como política y sistemas de cooperación”.*
- **LÍNEAS DE ACCIÓN** *“[...] se desprenden de cada una de las orientaciones estratégicas y proporcionan un marco más específico de características comunes con elementos sectoriales. Estas líneas proponen algunas categorías que permiten establecer un trabajo diferenciado para cada contexto”.*
- **RESULTADOS DE DESARROLLO** *“[...] que son definidos en los procesos de diálogo con los países socios (MAP o similares) y contextualizados a cada realidad particular nacional o regional”.*
Por tanto, de acuerdo al propio documento del IV Plan Director, los resultados de desarrollo se establecen en los Marcos de Asociación País (MAP) y no forman parte de los objetivos definidos en el IV Plan Director.

Siguiendo esta articulación, en el IV Plan Director se detallarían los dos primeros niveles de objetivos, **orientaciones estratégicas y líneas de acción**, que conforman el marco estratégico de la Cooperación Española, y a partir de ellos, quedarían por definir los **resultados de desarrollo** que deben definirse de forma particularizada en cada uno de los Marcos de Asociación País (MAP), en diálogo con cada país socio.

Sin embargo, esta jerarquía de objetivos, claramente expuesta en la *Introducción* del capítulo II. *¿Qué vamos a hacer?*, no se corresponde con la que hemos encontrado en el cuerpo de mismo capítulo, al analizar la descripción que se hace de cada una de las ocho orientaciones estratégicas, donde además de las **orientaciones estratégicas** y las **líneas de acción** se identifican hasta dos niveles más de objetivos por debajo de los señalados:

- Un nivel de objetivos, que se desprende de las líneas de acción y que hemos denominado **líneas de trabajo**⁵. Hay que puntualizar que sólo se han definido líneas de trabajo para cinco (OE1, OE2, OE3, OE4 y OE6) de las ocho orientaciones estratégicas.

⁴ Página 33, IV Plan Director de la Cooperación Española.

⁵ En el sistema de información de la AOD, Info@OD, este nivel de objetivos aparece formalmente identificado como líneas de trabajo, por lo que se ha decidido mantener dicha denominación.

- Otro nivel adicional de objetivos más operativos que a su vez se desprende de algunas líneas de trabajo, y que se corresponderían con lo que, a efectos de esta evaluación, hemos denominado **actuaciones**.

A continuación para una mejor comprensión, se describen gráficamente las dos jerarquías de objetivos identificadas. Así, cuando en el IV Plan Director se establece cómo se va a articular la jerarquía de objetivos se hace una propuesta (Figura I. Sección A), pero cuando esta propuesta se desarrolla, la estructura que encontramos es otra (Figura I. Sección B). En esta segunda parte del Plan Director, ya no se hace referencia alguna a los **resultados de desarrollo** y en su lugar aparecen las **líneas de trabajo** y las **actuaciones**.

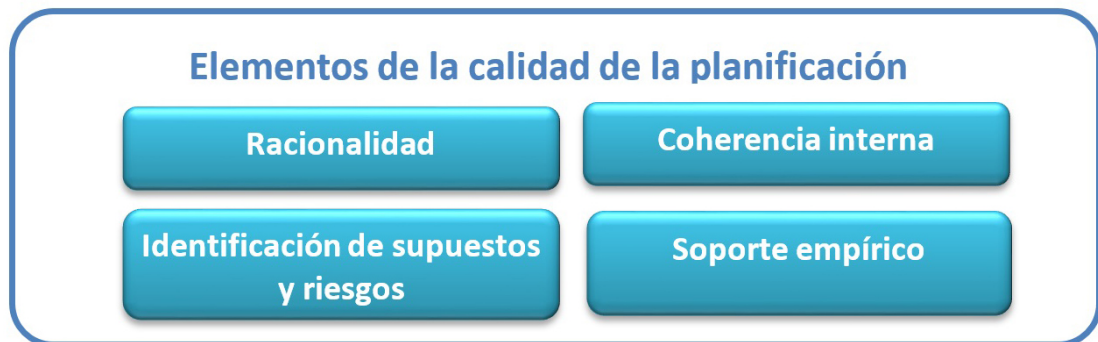
Figura I: Comparación de la estructura jerárquica definida con la estructura encontrada en la concreción de los objetivos.



4. ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DEL IV PLAN DIRECTOR

Como se expuso en el apartado de enfoque, los criterios utilizados para realizar el análisis de la calidad de la formulación -o diseño- del IV Plan Director son: **la racionalidad, la coherencia interna, la identificación de supuestos y riesgos, y el soporte empírico.**

Figura 2: Dimensiones analizadas en la formulación del IV Plan Director de la Cooperación Española.



4.1 LA RACIONALIDAD DE LA FORMULACIÓN

4.1.1 RELEVANCIA

Análisis de la calidad y veracidad del diagnóstico establecido en el Plan Director.

Para ello se revisa en qué medida los objetivos estratégicos establecidos en el IV Plan Director:

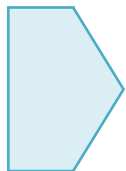
- 1. Son los adecuados para dar respuesta a las demandas para las que se establecieron.**
- 2. Se sustentan en una conceptualización correcta de los problemas que afectan a la población objetivo.**

I. ¿En qué medida los objetivos estratégicos establecidos en el IV Plan Director son los adecuados para dar respuesta a las demandas para las que se establecieron?

El IV Plan Director establece un marco estratégico que se concreta en las ocho orientaciones estratégicas, ya señaladas, que canalizan los esfuerzos de la Cooperación Española para el cumplimiento de su finalidad última; y **se seleccionaron, como se indica en el propio Plan Director⁶, por cumplir con los siguientes criterios:**

- i) responden a los elementos principales que impulsa la Cooperación Española;
- ii) materializan las principales apuestas de la cooperación española ante la agenda internacional del desarrollo y de la acción humanitaria, y dan respuesta al trabajo de la Cooperación Española en los diferentes países.

Por tanto, para valorar la relevancia de las **orientaciones estratégicas**, se analiza si éstas efectivamente responden a los propios criterios establecidos en el plan.



Adecuación de los objetivos estratégicos del IV Plan Director a los objetivos y prioridades que impulsa la Cooperación Española establecidos en la Ley de Cooperación Internacional.

Para comprobar si las orientaciones estratégicas responden a los elementos principales que impulsa la Cooperación Española, se ha analizado la adecuación de éstas a los objetivos de la política de cooperación internacional establecidos en la Ley de Cooperación Internacional de 1998. **Si bien desde su entrada en vigor, hace casi veinte años, la política de cooperación ha experimentado una gran evolución, esta ley sigue vigente y por tanto sigue constituyendo el documento central de la política española en esta materia.**

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el artículo 3, *Objetivos*, establece que “la política de cooperación internacional para el desarrollo determinará estrategias y acciones dirigidas a la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo”. Este fin último de la política de cooperación se alcanzará a través de cinco objetivos.

- a) *Fomentar con recursos humanos y materiales el desarrollo de los países más desfavorecidos para que puedan alcanzar un crecimiento económico con un reparto más equitativo de los frutos del desarrollo, favoreciendo las condiciones para el logro de un desarrollo autosostenido a partir de las propias capacidades de los beneficiarios, propiciando una mejora en el nivel de vida de las poblaciones beneficiarias, en general, y de sus capas más necesitadas, en particular, y promoviendo mayores garantías de estabilidad y participación democrática en el marco del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de mujeres y hombres.*

⁶ Página 33. Plan Director de la Cooperación Española 2013- 2016.

- b) *Contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales, promoviendo así un marco de estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional.*
- c) *Prevenir y atender situaciones de emergencia mediante la prestación de acciones de ayuda humanitaria.*
- d) *Favorecer la instauración y consolidación de los regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.*
- e) *Impulsar las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en vías de desarrollo, desde la coherencia con los principios y demás objetivos de la cooperación.*

Además, en el artículo 5, *Prioridades*, la Ley de Cooperación Internacional, establece que la política de cooperación para el desarrollo se articulará en torno a dos ejes de prioridades, geográficas y sectoriales, que determinarán sus líneas de actuación preferente.

Adicionalmente, el artículo 7, establece que la política de cooperación española se articulará especialmente en relación a una serie de prioridades sectoriales.

- a) *Servicios sociales básicos, con especial incidencia en salud, saneamiento, educación, obtención de la seguridad alimentaria y formación de recursos humanos.*
- b) *Dotación, mejora o ampliación de infraestructuras. Desarrollo de la base productiva y fomento del sector privado.*
- c) *Protección y respeto de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, participación integración social de la mujer y defensa de los grupos de población más vulnerables (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación laboral infantil, refugiados, desplazados, retornados, indígenas, minorías).*
- d) *Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.*
- e) *Protección y mejora de la calidad del medio ambiente, conservación racional y utilización renovable y sostenible de la biodiversidad.*
- f) *Cultura, con especial incidencia en la defensa de los aspectos que definan la identidad cultural dirigida al desarrollo endógeno y los que favorezcan la promoción cultural y el libre acceso a equipamientos y servicios culturales de todos los sectores de la población potencialmente beneficiaria.*
- g) *Desarrollo de la investigación científica y tecnológica y su aplicación a los proyectos de cooperación para el desarrollo.*

Por tanto, para comprobar la adecuación entre los objetivos de la Ley de Cooperación Internacional y las orientaciones estratégicas (objetivos estratégicos del IV Plan Director), se han puesto en relación los mencionados objetivos y prioridades de la Ley con las Orientaciones del IV Plan director para buscar su correspondencia.

Como veremos a continuación, en este análisis comparado hemos observado un fuerte grado de correspondencia, ya que todas las orientaciones estratégicas establecidas en el IV Plan Director responden a los objetivos y/o a las prioridades sectoriales establecidas en Ley de Cooperación Internacional de 1998.

Comenzando con el análisis comparativo entre **los objetivos de la Ley y las orientaciones estratégicas del IV Plan Director** encontramos un alto grado de correspondencia temático-sectorial entre cuatro orientaciones estratégicas -OE1, OE3, OE6 y OE7-, de las ocho establecidas en el IV Plan Director, y los objetivos de la política de cooperación española establecidos en la Ley (tabla 1).

Figura 3: Relación lógica entre objetivos de la Ley de Cooperación y las orientaciones estratégicas del IV Plan Director



Entre las correspondencias más directas cabría destacar las siguientes

- La OE1, *Consolidación de los procesos democráticos y el estado de derecho*, mantiene gran afinidad temática con tres de los cinco objetivos de la Ley. Concretamente con los objetivos: a) mayores garantías de estabilidad y participación democrática en el marco del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de mujeres y hombres; b) estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional; y d) Favorecer la instauración y consolidación de los regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- La OE3, *Promover oportunidades económicas para los más pobres*, también refleja de forma clara y directa los objetivos establecidos en la Ley para la Política de Cooperación Internacional, en concreto el: a) Crecimiento económico con un reparto más equitativo; y el b) Contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones económicas y comerciales.
- La OE6, *Mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales* también encuentra su vinculación a los objetivos establecidos legalmente. Por una parte, su línea de acción de *construcción de paz y seguridad* se vincula al objetivo b) Contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales, promoviendo así un marco de estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional; y su línea de acción relacionadas con la *estabilidad económica* y con las expresiones culturales encuentran su mandato legal en el objetivo e) de la Ley: Impulsar las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en vías de desarrollo, desde la coherencia con los principios y demás objetivos de la cooperación.

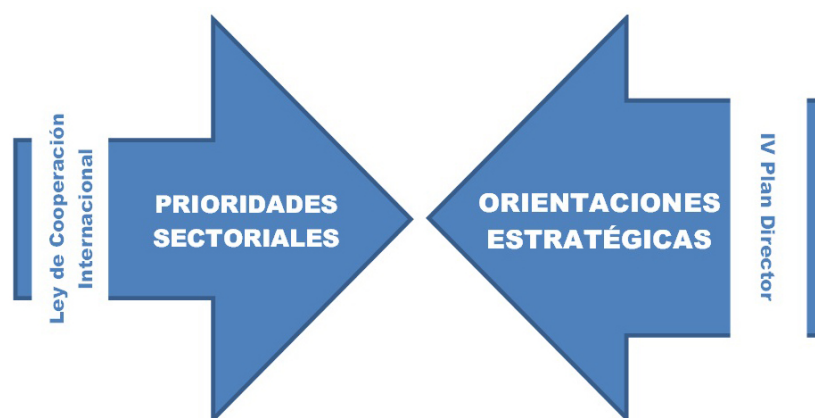
- La OE7, Responder a las crisis humanitarias con calidad se corresponde también de forma clara con uno de los cinco objetivos de la Ley, el objetivo c) Prevenir y atender situaciones de emergencia mediante la prestación de acciones de ayuda humanitaria.

Tabla 1: Relación entre los objetivos de la política de cooperación internacional según la Ley 23/1998 y las orientaciones estratégicas del IV Plan Director.

OBJETIVOS DE POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL SEGÚN LA LEY 23/1998,	ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PD
a) Fomentar con recursos humanos y materiales el desarrollo de los países más desfavorecidos para que puedan alcanzar un crecimiento económico con un reparto más equitativo de los frutos del desarrollo, favoreciendo las condiciones para el logro de un desarrollo autosostenido a partir de las propias capacidades de los beneficiarios, propiciando una mejora en el nivel de vida de las poblaciones beneficiarias, en general, y de sus capas más necesitadas, en particular, y promoviendo mayores garantías de estabilidad y participación democrática en el marco del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de mujeres y hombres.	OE1. Consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho. OE3. Promover oportunidades económicas para los más pobres.
b) Contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales, promoviendo así un marco de estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional.	OE1. Consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho. LT14. Apoyar los esfuerzos de construcción de paz en los países en situación de conflicto prolongado. OE3. Promover oportunidades económicas para los más pobres. OE6. Mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales. LA6B. Construcción de Paz y Seguridad
c) Prevenir y atender situaciones de emergencia mediante la prestación de acciones de ayuda humanitaria.	OE7. Responder a crisis humanitarias con calidad
d) Favorecer la instauración y consolidación de los regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.	OE1. Consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho.
e) Impulsar las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en vías de desarrollo, desde la coherencia con los principios y demás objetivos de la cooperación.	OE6. Mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales. LA6C. Estabilidad económica y financiera internacional. LA6E. La diversidad de las expresiones culturales

En relación a las **prioridades sectoriales**, también encontramos un muy alto nivel de correspondencia. Seis de las ocho orientaciones estratégicas se corresponden con, al menos, una de dichas prioridades (OE1, OE2, OE3, OE4, OE5 y OE6) (ver tabla 2).

Figura 4: Relación entre prioridades sectoriales de la Ley de Cooperación y las orientaciones estratégicas del IV Plan Director.



- La OE1, *Consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho*, responde a las prioridades sectoriales establecidas en la Ley como: d) Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano; y c) Protección y respeto de los derechos humanos.
- La OE2, *Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis*, encuentra su basamento en dos lugares de la Ley. Por una parte, en la prioridad sectorial a) Servicios sociales básicos, con especial incidencia en salud, saneamiento, educación, obtención de la seguridad alimentaria y formación de recursos humanos; y por otra en la c) que atañe a la protección de los grupos de población más vulnerables.
- La OE3, *Promover oportunidades económicas para los más pobres*, estaría relacionada con el desarrollo de la base productiva y fomento del sector privado, esto es, la prioridad sectorial b.
- La OE4, *Acceso y cobertura de servicios sociales básicos* y las cuatro líneas de acción en las que se desglosa, prácticamente en su totalidad, la prioridad sectorial a) de la Ley, abordando los ámbitos de salud, educación, alimentación y agua y saneamiento.
- La OE5, *Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género*, responde a la prioridad sectorial c) de la Ley que reza: Igualdad de oportunidades, participación e integración social de la mujer.
- La OE6, *Mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales*, recoge las prioridades sectoriales relacionadas con la protección y mejora del medio ambiente y la diversidad cultural, asignándoles la categoría de bienes públicos.
- Por último, la prioridad sectorial g) referida al Desarrollo de la investigación científica y tecnológica y su aplicación a los proyectos de cooperación para el desarrollo, no es posible enmarcarla en ninguna orientación ni línea de acción de las establecidas en el IV Plan Director.

Tabla 2: Relación entre las prioridades sectoriales según la Ley 23/1998 y las orientaciones estratégicas del IV Plan Director

PRIORIDADES SECTORIALES (LEY 23/1998)	ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PD
a) Servicios sociales básicos, con especial incidencia en salud, saneamiento, educación, obtención de la seguridad alimentaria y formación de recursos humanos.	OE4. Acceso y cobertura de servicios sociales básicos. LA4A. Derecho humano a la salud. LA4B. Derecho humano a la educación básica de calidad para todos y todas. LA4C. Políticas públicas que garanticen el derecho humano a la alimentación. LA4D. Derecho humano al agua y al saneamiento básico. OE2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis. LA2C. Una alimentación adecuada y suficiente frente a la crisis.
b) Dotación, mejora o ampliación de infraestructuras. Desarrollo de la base productiva y fomento del sector privado.	OE3. Promover oportunidades económicas para los más pobres. LA3B. Crecimiento económico inclusivo y sostenible.
c) Protección y respeto de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, participación e integración social de la mujer y defensa de los grupos de población más vulnerables (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación laboral infantil, refugiados, desplazados, retornados, indígenas, minorías).	OE1. Consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho. OE5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género. OE2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis. LA2B. Programas de protección social.
d) Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.	OE1. Consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho.
e) Protección y mejora de la calidad del medio ambiente, conservación racional y utilización renovable y sostenible de la biodiversidad.	OE6. Mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales. 6A. Proteger el medio ambiente y asegurar un desarrollo sostenible.
f) Cultura, con especial incidencia en la defensa de los aspectos que definan la identidad cultural dirigida al desarrollo endógeno y los que favorezcan la promoción cultural y el libre acceso a equipamientos y servicios culturales de todos los sectores de la población potencialmente beneficiaria.	OE6. Mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales. LA6E. La diversidad de las expresiones culturales.
g) Desarrollo de la investigación científica y tecnológica y su aplicación a los proyectos de cooperación para el desarrollo.	

Cabría mencionar un aspecto adicional en relación a la orientación estratégica 8 del IV Plan Director -Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo-. Si bien no se corresponde ni con los objetivos, ni con las prioridades sectoriales, encuentra su justificación legal en el artículo 13 de la Ley de Cooperación, Educación para el desarrollo y sensibilización social. Este artículo establece que la educación para el desarrollo comprende el conjunto de acciones que desarrollan las Administraciones públicas, directamente o en colaboración con las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, para promover actividades que favorezcan una mejor percepción de la sociedad hacia los problemas que afectan a los países en desarrollo. Si bien la concepción de la educación para el desarrollo ha evolucionado en gran medida desde el momento de la elaboración de la Ley hasta la actualidad, la prioridad sectorial sigue vigente y la OE8 responde a dicha prioridad sectorial de la política de cooperación española.

Adecuación de los objetivos del IV PD a la agenda internacional del desarrollo.

Para contrastar si las orientaciones estratégicas reflejan las principales apuestas de la cooperación española en relación a la agenda internacional, del desarrollo y de la acción humanitaria, se ha analizado la correspondencia de tales orientaciones a los hitos más relevantes de dicha agenda.

Figura 5: Relación entre los Objetivos del Milenio y las orientaciones estratégicas del IV Plan Director.



El IV Plan Director se elabora en un momento en que la agenda internacional estaba inmersa en un proceso de transformación, marcado por la próxima finalización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la elaboración de una nueva agenda post-2015. No obstante, tal y como se indica en el propio Plan, los ocho objetivos establecidos en la Declaración del Milenio siguen guiando la cooperación internacional para el desarrollo de España en este periodo (2013-2016). De hecho, esto queda así explicitado en el Capítulo II del Plan *¿Qué vamos a hacer?*, las orientaciones estratégicas de la Cooperación Española *“materializan sus principales apuestas ante la agenda internacional del desarrollo (especialmente los ODM)”*.

Por ello, y dada la amplitud de la agenda internacional en materia de desarrollo, se ha tomado como estructura de referencia la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Somos conscientes de que la agenda internacional es mucho más compleja que los ODM, y tiene muchos más matices. No obstante, si bien el análisis en detalle resultaría interesante, rebasaría los propósitos de este trabajo que pretende ofrecer un análisis de los grandes objetivos y prioridades políticas y estratégicas y no de aspectos más concretos y especializados.

Siguiendo nuestra estrategia de análisis y al igual que hicimos en el apartado anterior, hemos contrastado el grado de concordancia que existe entre los ODM y las orientaciones estratégicas del IV Plan Director. Para ello éstas se han clasificado según el ODM con el que se vinculan de forma total o parcial, y ya sea bien porque contribuyen a su consecución o porque coinciden sectorialmente.

Tabla 3: Relación entre las orientaciones estratégicas del IV Plan Director y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)	ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
OBJETIVO 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	OE2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis. OE3. Promover oportunidades económicas para los más pobres.
OBJETIVO 2: Lograr la enseñanza primaria universal	OE4. Acceso y cobertura de servicios sociales básicos (sistemas de cohesión social) LA4B. Derecho humano a la educación básica de calidad.
OBJETIVO 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer	OE5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género.
OBJETIVO 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	OE4. Acceso y cobertura de servicios sociales básicos (sistemas de cohesión social) LA4A. Derecho humano a la salud.
OBJETIVO 5: Mejorar la salud materna	OE4. Acceso y cobertura de servicios sociales básicos (sistemas de cohesión social) LA4A. Derecho humano a la salud.
OBJETIVO 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades	OE4. Acceso y cobertura de servicios sociales básicos (sistemas de cohesión social) LA4A. Derecho humano a la salud. OE6. Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales LA6D. Salud global
OBJETIVO 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	OE6. Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales. LA6A. Proteger el medio ambiente y asegurar un desarrollo sostenible.
OBJETIVO 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo ⁷	OE6. Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales. LA6C. Promover la estabilidad económica y financiera internacional.

Del análisis de las relaciones existentes entre los ODM y las orientaciones estratégicas surgen las siguientes consideraciones:

- Todos los ODM se recogen en alguna de las orientaciones estratégicas o líneas de acción en las que éstas se desglosan. La **OE4, Acceso y cobertura de servicios sociales básicos** (sistemas de cohesión social), es el objetivo estratégico que mejor parece reflejar los ODM, seguido por la **OE6, Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales**, al incluir este objetivo la sostenibilidad medioambiental y el concepto de bienes públicos globales.

⁷ Más concretamente sería la meta 8.B la relacionada con la orientación del Plan Director, que se define como “Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecible y no discriminatorio”.

- Sin embargo, no todas las orientaciones estratégicas se corresponden con un ODM. La agenda española del desarrollo incluye objetivos no previstos en la agenda internacional como son: la OE1, *Consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho* y la OE8, *Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo*.

En relación con la OE7, *Responder a las crisis humanitarias con calidad*, en el IV Plan Director no se especifica la agenda internacional de referencia para la acción humanitaria española. De la lectura del Plan sólo se desprende que trata de responder al Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 y al Programa para el Cambio de la Comisión Europea.

2. ¿En qué medida los objetivos estratégicos establecidos en el IV Plan Director se sustentan en una conceptualización correcta de los problemas que afectan a la población objetivo?

Como se ha señalado en la introducción, el Plan Director es el principal documento estratégico de la Cooperación Española. Un análisis de la conceptualización de los problemas a los que quiere enfrentar, como en el que nos proponemos en este apartado, necesariamente pasa por señalar algunas consideraciones sobre la naturaleza misma del IV Plan Director:

- En primer lugar, se sitúa en el nivel más alto de planificación de la política de cooperación española, inmediatamente después del marco legal y, por tanto, debe responder desde el plano de la política pública, con amplitud y capacidad comprehensiva.
- En segundo lugar, engloba los diferentes ámbitos (desarrollo, acción humanitaria y educación para el desarrollo) y sectores de actuación de esta política, por lo que el campo de cobertura de sus objetivos es también considerablemente elevado.
- En tercer lugar, se implementa en muy diferentes contextos y realidades tanto geográficas como sociales y geopolíticas; es decir, dentro de un mismo sector de actuación se pueden identificar distintas causas de los problemas y necesidades de la población.

Por todo ello, no sería realista ni eficiente ni tendría sentido alguno que el Plan Director diera respuesta pormenorizada a todos los problemas, con sus posibles causas y análisis diagnósticos. Sin embargo, tampoco ello significa que pueda prescindirse de la conceptualización correcta de los problemas a los que pretende dar respuesta; si bien, no es necesario que esta conceptualización esté en el mismo documento del IV Plan Director.

En este punto conviene tener presente que la arquitectura de planificación de una política no reside en un solo documento, sino que hay multitud de documentos, planes, estrategias, etc. que van concretando y componiendo el sistema de planificación. En el caso de la Cooperación Es-

⁸ El 22 de enero de 2005, la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres aprobó el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.

pañola, la labor de conceptualización de los problemas que afectan a las poblaciones objetivo en el nivel estratégico de la Cooperación española se realiza en otros documentos de planificación. Entre ellos destacan los Marcos de Asociación País y las Estrategias Sectoriales:

- **Los Marcos de Asociación País (MAP)** parten “de un ejercicio de diagnóstico de la situación del país con el que se quiere colaborar en el que se analizan múltiples variables que deben ser tenidas en cuenta a la hora de determinar los resultados de desarrollo para los que se quiere trabajar, así como a los productos con los que se pretende contribuir para ello” (Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID, 2014).
- **Las Estrategias Sectoriales** parten de un diagnóstico global de la situación de un sector determinado y establecen el marco teórico conceptual, sobre el que se apoyan el marco normativo e institucional y el marco de actuación.

Por consiguiente, en la práctica, ambos tipos de documentos cumplen, como se indica en el IV Plan Director⁹, de forma complementaria, con la función de identificar las prioridades en función de los problemas que afectan a la población objetivo, y la ventaja comparativa de la cooperación española.

Siguiendo esta lógica, para analizar si los objetivos de desarrollo del IV Plan Director se sustentan en una conceptualización de los problemas que afectan a la población objetivo, se ha revisado si las orientaciones estratégicas -de carácter multisectorial- cuentan con al menos una Estrategia de referencia.

Figura 6: Relación entre las orientaciones estratégicas del IV Plan Director y las Estrategias Sectoriales de la Cooperación Española.



⁹ “A partir de las orientaciones estratégicas y con ayuda de las Estrategias Sectoriales de la Cooperación Española, se tenderá a limitar las líneas de actuación en función de las prioridades de desarrollo de nuestros socios y de nuestra propia ventaja comparativa” (Página 34) Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.

Como se puede apreciar en la Tabla 4, todos los sectores de intervención que componen las orientaciones estratégicas del IV Plan Director cuentan al menos con una Estrategia Sectorial asociada que los respalde conceptualmente, con la excepción del sector del agua y saneamiento. Este sector, para el que se ha establecido una línea de acción específica en el IV Plan Director (LA4D, el derecho al agua y el saneamiento básico), no cuenta con una Estrategia Sectorial asociada¹⁰.

Estas estrategias incluyen los diagnósticos, los marcos conceptuales y las lógicas de intervención a las que el Plan Director pretende dar respuesta. Conviene recordar en este punto, que si bien todos los sectores (con la excepción señalada) cuentan con una Estrategia Sectorial de referencia éstas se definieron en 2007, es decir, al menos cinco años antes de la elaboración del IV Plan Director. En consecuencia, es probable que muchos de los criterios, conceptos o formulaciones contenidos en ellas hayan experimentado algún tipo de cambio. No obstante, la revisión del contenido de las mismas no es objeto de este estudio.

Además de las Estrategias Sectoriales señaladas esta tabla, en 2014 se publicó la Estrategia de Infancia en la que se establece el marco de intervención con la infancia como colectivo de atención preferente. Esta Estrategia no se ha asignado a ninguna orientación estratégica dado su carácter transversal.

Tabla 4: Estrategias Sectoriales asociadas a cada Orientación Estratégica del IV Plan Director.

ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS	ESTRATEGIAS SECTORIALES
1. Consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho.	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo institucional. • Estrategia de Cooperación con los Pueblos Indígenas (2007)¹². • Estrategia de Construcción de Paz (2007).
2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis.	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de Lucha contra el Hambre (2007).
3. Promover oportunidades económicas para los más pobres.	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Sectorial de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial (2007).

¹⁰ Las actuaciones de agua y saneamiento si bien no cuentan con una estrategia, sí encuentran sus bases en el Plan de Actuación Sectorial de la AECID.

¹¹ Sería objeto de otro análisis la calidad de tales estrategias y su contenido, ya que en este apartado nuestro propósito es establecer las vías de conexión entre las distintas partes de la arquitectura de planificación de la cooperación española, teniendo como centro el IV Plan Director y no otros componentes. Para más información sobre la calidad de las estrategias, sugerimos una lectura de las evaluaciones de las dos que han sido analizadas: la Estrategia de educación para el desarrollo y la Estrategia de cooperación multilateral, ambas disponibles en el portal de la cooperación española www.cooperacionespanola.es. A lo largo del 2017 se publicará la evaluación de la Estrategia de ayuda Humanitaria que está realizándose en el momento de elaboración de este documento.

¹² Se ha localizado esta Estrategia en la OEI atendiendo a la definición de sus Líneas Estratégicas, si bien el desarrollo posterior del documento incorpora prioridades horizontales y sectoriales que atañerían al resto de orientaciones de forma transversal.

4. Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de Salud (2007). • Estrategia de Lucha contra el Hambre (2007). • Estrategia de Educación (2007).
5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género.	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de Género en Desarrollo (2007).
6. Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Multilateral de la Cooperación Española al Desarrollo (2007). • Estrategia de Medioambiente y Sostenibilidad (2007). • Estrategia de Cultura y Desarrollo (2007). • Estrategia de Salud (2007).
7. Responder a las crisis humanitarias con calidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria (2007).
8. Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de Educación para el Desarrollo (2007).

Finalmente señalaremos que para comprobar la correcta conceptualización de los problemas que afectan a la población objetivo del Plan Director habría que analizar los diagnósticos de la situación de los países socios que se realizan como parte de la elaboración de los Marcos de Asociación País. De nuevo, dicho análisis excede con mucho los propósitos de este estudio. No obstante, ello sí es objeto de análisis detallado en las evaluaciones de los Marcos de Asociación País¹³.

4.1.2. CLARIDAD DE LOS OBJETIVOS

1. ¿Están los objetivos del IV Plan Director claramente identificados y suficientemente detallados?

Las **orientaciones estratégicas** establecen los principales desafíos a los que la Cooperación Española quiere contribuir y, por tanto, focalizan los esfuerzos en una dirección concreta. Constituyen el nivel más alto de planificación de la Cooperación Española, reflejan tanto lo que se quiere conseguir como la culminación de un proceso. Por lo tanto, no precisan el nivel de concreción de los objetivos que se encuentran en los niveles inferiores de la jerarquía pero, deben ser claros y unívocos respecto al reto que representan, estableciendo los propósitos a conseguir sin ambigüedad ni vaguedades.

En este trabajo, la calidad de la formulación se ha analizado de forma pormenorizada, considerando los objetivos situados en los dos niveles superiores de la cadena lógica; esto es, en el primer nivel compuesto de ocho orientaciones estratégicas y el segundo nivel compuesto por las 32 líneas de acción que se derivan de aquellas.

El análisis detallado de la calidad de la formulación de los objetivos se ofrece de forma íntegra en el Anexo 2. En este apartado, se describen los principales resultados de este análisis:

¹³ <http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones-de-evaluacion>.

A. En el primer nivel estratégico compuesto por las **ocho orientaciones estratégicas**, el análisis nos ha permitido observar algunas limitaciones en la calidad de la formulación:

- **La orientación estratégica no refleja con claridad lo que se quiere conseguir.** Esto se encuentra en la orientación 6: *Mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales*. Esta orientación podría referirse a diferentes objetivos, ya que no está claro si lo que se pretende es, mejorar la forma en que se coordina la comunidad internacional para garantizar estos bienes a las poblaciones o si el objetivo consiste en mejorar el suministro de dichos bienes, o quizá ambas, u otras diferentes. Las actuaciones para conseguir uno u otro propósito serían muy diferentes, al igual que la forma de medir posibles avances.
- **Las orientaciones reflejan con claridad los desafíos a los que la Cooperación Española se quiere enfrentar, si bien falta concretar de forma inequívoca lo que se pretende conseguir.** Tal es el caso de las orientaciones 1 (Consolidar procesos democráticos y el estado de derecho), 3 (Promover oportunidades económicas para los más pobres), 5 y 8. (Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo).
- **La orientación estratégica no refleja un único desafío.** Esto se observa en la orientación 2 (Reducir la desigualdad y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis) ya que la desigualdad y la pobreza extrema son problemas multidimensionales que permiten identificar multitud de problemas implícitos. Como consecuencia, el enunciado de la orientación estratégica carece de claridad sobre la dirección de las actuaciones de la Cooperación Española para alcanzar este objetivo. Dada esta multidimensionalidad, las orientaciones estratégicas 3 (Promover oportunidades económicas para los más pobres), 4 (Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos) y 5 (Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género) se podrían incluso considerar medios para alcanzar el objetivo establecido en la orientación 2. En consecuencia, tal y como está expresada, a la orientación 2 le correspondería un nivel jerárquico más alto que al resto de orientaciones estratégicas del IV Plan Director. Sin embargo, esto no es así, lo que hace que su formulación no tenga la concreción necesaria para guiar la acción de forma eficaz.
- **La orientación estratégica está dirigida a enmarcar sectorialmente todas las actuaciones que se implementen en su contexto, pero no establece compromisos concretos ni explicita lo que se quiere conseguir.** Esto se encuentra en la orientación 7 (Responder a las crisis humanitarias con calidad) que, si bien indica que se responderá a las crisis humanitarias con calidad, no se concreta sobre qué tipo de acciones, ni tampoco en qué consiste una acción humanitaria de calidad, por lo que no se podría comprobar si se ha cumplido el objetivo marcado.

B. En el segundo nivel estratégico compuesto por las **32 líneas de acción**. En este caso también se trata de objetivos de la Cooperación Española, pero el grado de concreción de éstos debe ser mayor al de las orientaciones estratégicas, dado que están un nivel más abajo en la jerarquía de objetivos. En relación a la calidad en la formulación de las líneas de acción se señalan los siguientes hallazgos, a los que hemos incorporado la descripción de algunos casos específicos en los que se han encontrado. La descripción pormenorizada se encuentra en el Anexo 2:

- **Algunas líneas reflejan con claridad lo que se quiere conseguir, y además cumplen el propósito de proporcionar una categoría de características comunes con elementos sectoriales.** Tal es el caso de las líneas de acción IB (Fortalecer la estructura y los sistemas de gestión del sector público) o la 5C (Fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil)
- **Existen líneas que mezclan el propósito a alcanzar y el medio para lograrlo.** La línea de acción 3A (Desarrollo rural y territorial y la agricultura como sector clave) refleja lo que se quiere conseguir. Sin embargo, en su formulación se recoge tanto el fin último -desarrollo rural y territorial- como el principal medio que se impulsará para conseguirlo “la agricultura”. Esto no concuerda con el enfoque de resultados, que vertebra este IV Plan Director, en el que es fundamental distinguir entre los diferentes objetivos para poder valorar las relaciones existentes entre ellos (en este caso, cómo la agricultura contribuye al desarrollo rural).
- **También se han identificado líneas de acción que no encierran objetivos estratégicos, sino objetivos de gestión o elementos normativos.** Tal es el caso de la orientación estratégica 7, que tiene un abordaje diferente al resto de las orientaciones. En ella se establece que la Acción Humanitaria se articulará en torno a siete puntos que en su mayoría no se pueden equiparar con las líneas de acción de las otras orientaciones, ya que se trata de normativa que sustenta el trabajo en este ámbito (7A. *Aplicación del Derecho Internacional Humanitario*), funciones a desempeñar por la Oficina de Acción Humanitaria (*asunción de un rol facilitador de procesos que refuercen la ayuda humanitaria*) o un determinado enfoque de trabajo (7B. *Enfoque VARD*). Está, por tanto, más cerca de objetivos de gestión que de los objetivos estratégicos que conforman las orientaciones estratégicas.

4.2 SOBRE LA COHERENCIA INTERNA

La coherencia interna juzga la adecuación entre los diferentes niveles de objetivos establecidos en el IV Plan Director, es decir, se valora:

1. **Si se han establecido niveles de objetivos claramente diferenciados unos de otros.**
2. **Si la jerarquía de objetivos responde a relaciones causa-efectos lógicas.**
3. **Si se describe cómo funcionan las conexiones entre los diferentes niveles de objetivos.**

Para realizar la valoración de la coherencia interna se han reconstruido las lógicas correspondientes a las orientaciones estratégicas (Anexo I) ya que permiten visualizar con claridad las conexiones existentes entre los diferentes niveles de objetivos (orientaciones estratégicas, líneas de acción y líneas de trabajo) tal y como se conciben en el IV Plan Director. (Figura I. Sección B).

Este apartado tiene mucha relación con el anterior, pero si bien en el de claridad abordábamos cada uno de los objetivos de forma independiente, en éste incorporamos la relación con los otros objetivos de su mismo nivel, así como con los de orden superior e inferior.

Como en el caso anterior, el análisis pormenorizado se ha aportado en el Anexo 2 y a continuación presentamos los principales hallazgos de este análisis.

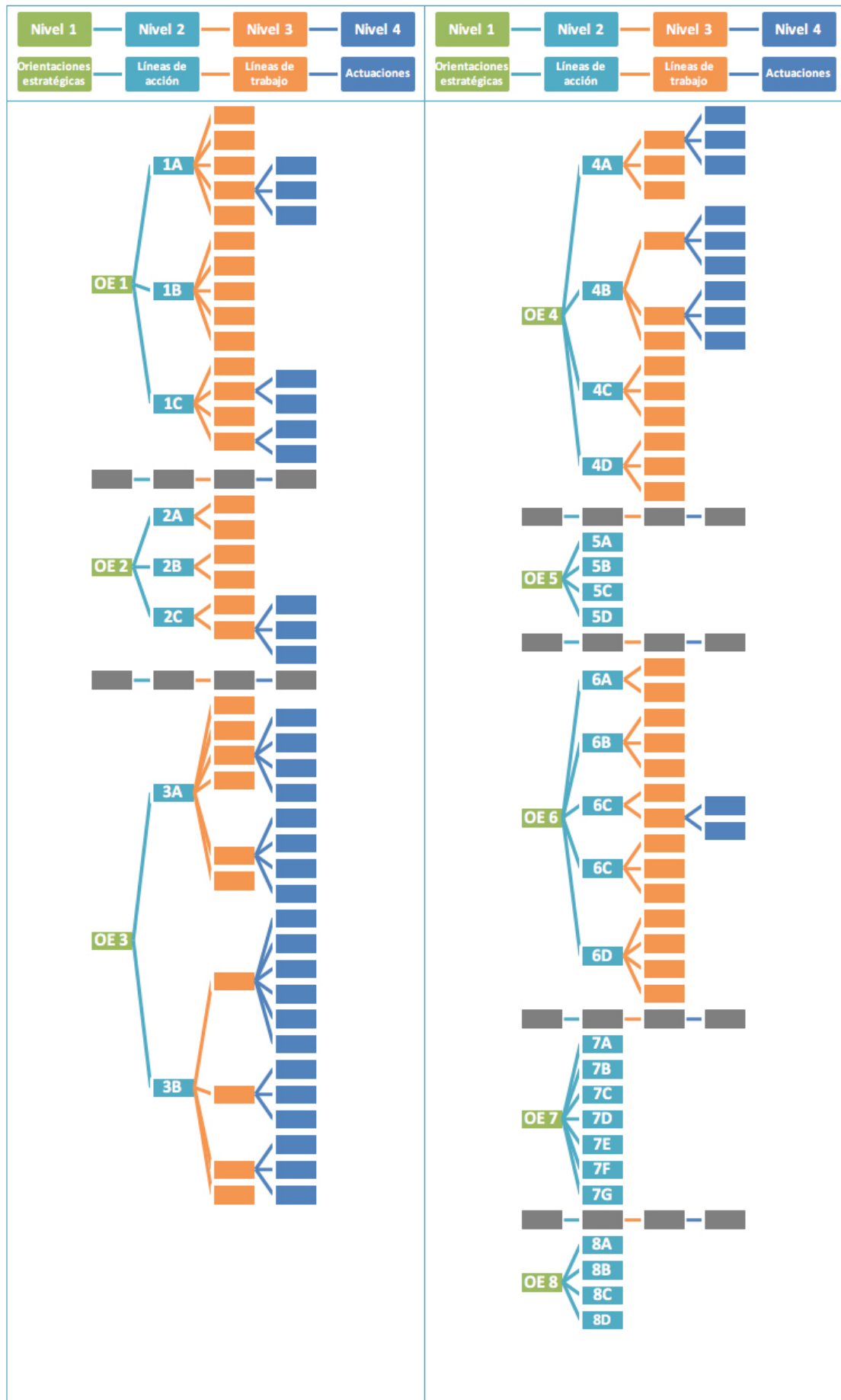
4.2.1. NIVELES DE OBJETIVOS CLARAMENTE DIFERENCIADOS

Al analizar la reconstrucción de la jerarquía de objetivos descrita en IV Plan Director para las ocho orientaciones estratégicas, observamos la existencia de cuatro niveles de objetivos claramente diferenciados (Figura 1. Sección B); sin embargo, no todas las orientaciones estratégicas comparten la misma estructura en cuanto a niveles de objetivos:

- En todas las orientaciones estratégicas se identifican y definen al menos dos niveles de objetivos: **orientaciones estratégicas y líneas de acción**.
- En cinco (OE1, OE2, OE3, OE4 y OE6) de las ocho orientaciones estratégicas se identifican claramente cuatro niveles de objetivos. Es decir, además de los dos niveles señalados formalmente en el IV Plan Director (**orientación estratégica y línea de acción**) se identifican un tercer nivel denominado (**líneas de trabajo**) y un cuarto nivel (**actuaciones**).
- Dentro de una misma orientación estratégica el número de niveles de objetivos tampoco es homogéneo, ya que no todas las **líneas de trabajo** se desglosan en al menos una **actuación**. De las 56 **líneas de trabajo** identificadas en el análisis del IV Plan Director solamente 13 se desglosan en al menos una **actuación**.

Por tanto, lo que se desprende del análisis de los niveles de objetivos de las ocho orientaciones estratégicas es que hay una clara diferencia entre los dos primeros niveles de objetivos: **orientaciones estratégicas** (nivel 1) y **líneas de acción** (nivel 2), que son los niveles identificados formalmente en el IV Plan Director; con el resto de niveles de objetivos **líneas de trabajo** (**nivel 3**) y **actuaciones** (**nivel 4**). Los dos primeros están claramente establecidos para las ocho orientaciones estratégicas. Sin embargo, a partir del tercer nivel se encuentra más disparidad sin que se pueda hallar en el documento explicación para esta diferencia.

Figura 7: Representación de la estructura de objetivos contenidos en las ocho orientaciones estratégicas.



Esto se aprecia con claridad de forma gráfica en la figura 7, que representa toda la jerarquía de objetivos del IV Plan Director. Los dos primeros niveles, representados en verde y azul claro son considerablemente homogéneos y aparecen en todas las orientaciones. Sin embargo los dos niveles siguientes, representados en naranja y azul oscuro, aparecen unas veces sí y otras no, en ocasiones se subdividen, el cuarto nivel sólo aparece en algunos casos, y hay tres orientaciones (OE5, OE7, OE8) en las que ninguno de los dos niveles aparece en absoluto.

Desconocemos los factores que pueden haber originado esta diversidad, entre los plausibles cabría considerar tanto los vinculados a la naturaleza de los resultados buscados, como el diferente nivel de complejidad; los vinculados al propio proceso de construcción del IV Plan Director, como por ejemplo la claridad en las directrices proporcionadas a los diferentes participantes que aportaron contenido al IV Plan Director.

4.2.2. EXISTENCIA DE RELACIONES CAUSALES LÓGICAS EN LA JERARQUÍA DE OBJETIVOS

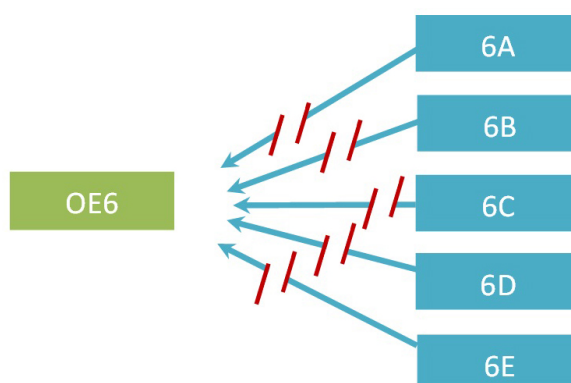
La jerarquía de objetivos requiere de una lógica interna robusta que permita trasladar las orientaciones estratégicas en otros objetivos de carácter operativo que a su vez sirvan para orientar la acción de los distintos actores.

El análisis ha puesto de manifiesto que la jerarquía de objetivos establecida en el IV Plan Director para cada orientación estratégica responde a relaciones causales lógicas. En general, el planteamiento de cada orientación es robusto internamente y las cadenas causales son plausibles.

No obstante, en algunas ocasiones no se ha podido encontrar una cadena causal clara. A continuación, se señalan las principales limitaciones encontradas en las ocho orientaciones estratégicas analizadas. Para una mejor comprensión, se incorporan en cada caso algunos ejemplos a modo ilustrativo, sin pretender que sean un listado exhaustivo de todos los casos encontrados. Recordamos que el análisis pormenorizado de todas las orientaciones queda recogido en el anexo 2.

- **La jerarquía de objetivos no responde a relaciones causa-efecto.**

Figura 8. La jerarquía no responde a relaciones causa-efecto

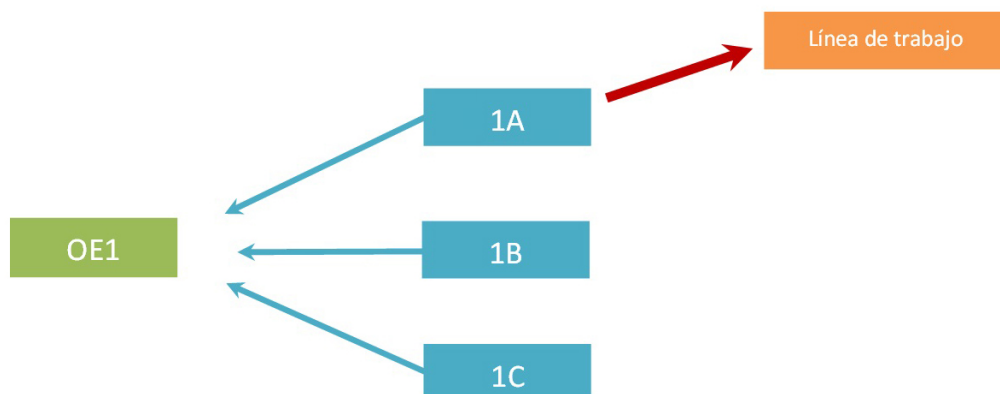


Esto se encuentra por ejemplo en la OE6. En el nivel superior el objetivo de esta orientación es mejorar la provisión de los bienes públicos (globales y regionales) y en el siguiente nivel, de línea de acción, se especifican los bienes públicos a los que se contribuirá a mejorar, pero no hay una relación causal entre los dos niveles de objetivos.

Además, en esta orientación se abordan objetivos de desarrollo que ya aparecen en otras orientaciones, por ejemplo Salud o Educación en la orientación estratégica 4. Por lo tanto, no se trata de una OE diseñada para establecer cómo se contribuirá a la consecución de determinados objetivos de desarrollo, sino que su fin parece tener carácter instrumental, enmarcando las actuaciones de carácter multilateral dirigidas a alcanzarlos. Este planteamiento rompe la lógica según la cual se diseña el IV Plan Director que establece que las ocho orientaciones estratégicas son los principales retos -objetivos de desarrollo- de la Cooperación Española.

- **Las relaciones causa-efecto están invertidas en relación al mecanismo de acción**

Figura 9. Las relaciones causa efectos están invertidas



Sería el caso de la OE1, en la que se propone una línea de trabajo (la nº 8) “Impulsar políticas públicas que promuevan la igualdad, el trabajo decente, los derechos de la infancia y la inclusión de colectivos en situación de discapacidad”, como medio para contribuir a la *línea de acción 1B*, “Fortalecer la estructura y los sistemas de gestión del sector público”. Decimos que está invertida, porque, el fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión son una posible forma de impulsar una determinada política pública y no al revés. Por tanto, la línea de trabajo (nivel 3) debería ser fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión, y la línea de acción (nivel 2) la que propusiera el impulso de políticas que a su vez se sustentaban sobre estructuras y sistemas reforzados.

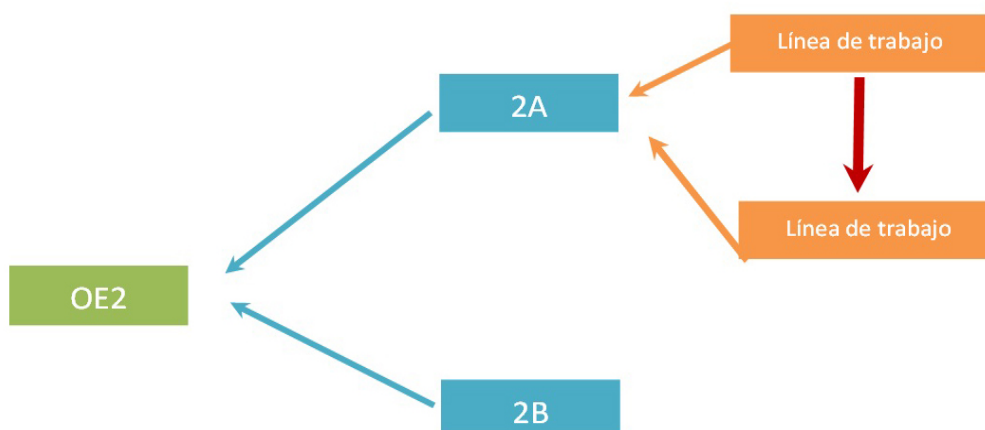
Así, los objetivos deben ser más concretos cuando más abajo en la cadena causal están, y en este caso, el objetivo de nivel inferior es más general y amplio que el de nivel superior.

- **Dentro de una orientación estratégica, existen dos objetivos con relación causal entre sí, que se encuentran en el mismo nivel:**

Esto se halla en la OE2. Su *línea de acción* 2A se define como “apoyar políticas de prevención para hacer frente a las distintas formas de vulnerabilidad especialmente en la lucha contra el hambre, la seguridad alimentaria y nutricional y la salud”. Para su consecución, se infiere que se establecerán *dos líneas de trabajo*: “la Gestión para la Reducción de Riesgo de Desastres (GRRD)” y “el fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia”.

En este caso, llama la atención este desdoblamiento, ya que el fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia es consecuencia, entre otras cosas, de la GRRD (ECHO, 2013). Luego la cadena causal pierde coherencia al establecer dos objetivos en el mismo nivel en el que uno es consecuencia –o componente– del otro.

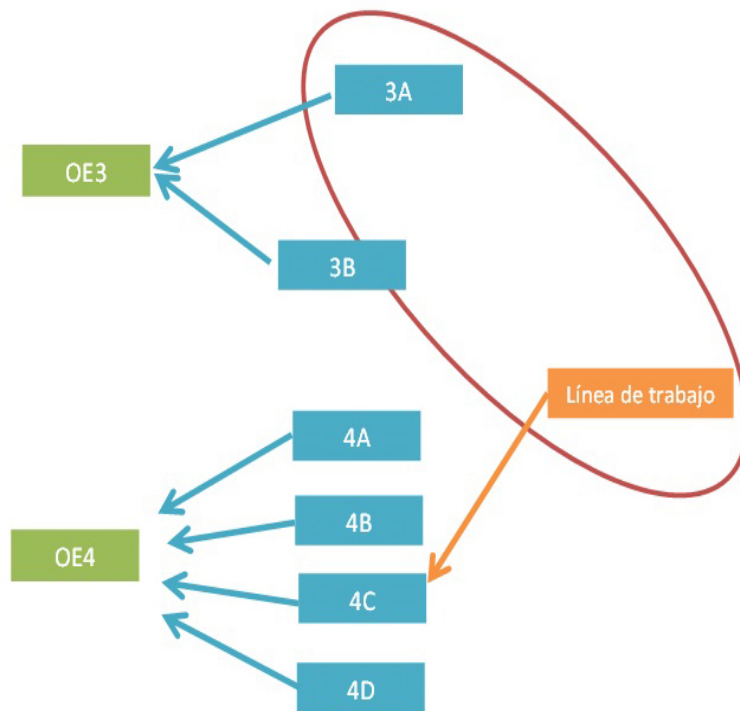
Figura 10. Objetivos del mismo nivel mantienen relación causal entre sí



- **Solapamiento entre objetivos que aparecen a la vez en varias orientaciones estratégicas**

En la orientación estratégica 4 la *línea de trabajo* 36, “Apoyar políticas públicas nacionales y regionales de desarrollo de los territorios rurales”, al expresarse de forma tan amplia coincide en gran medida con el contenido de la *línea de acción* 3A (orientación estratégica 3), “Desarrollo rural y territorial y la agricultura como sector clave”, produciéndose el solapamiento entre los objetivos de ambas orientaciones.

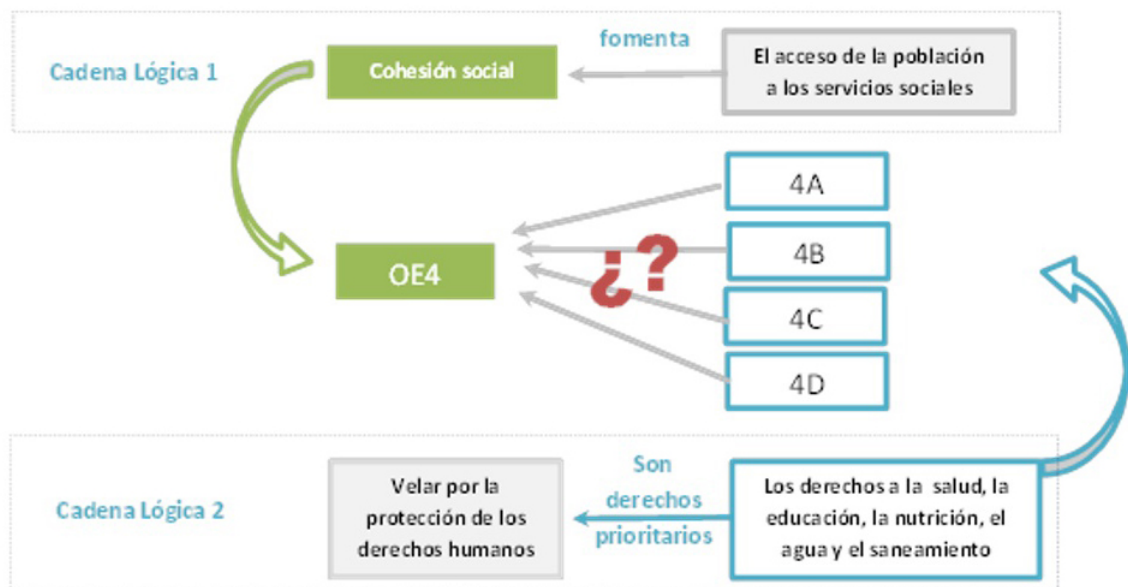
Figura 11: Existe solapamiento entre el contenido de las orientaciones estratégicas



- El objetivo que define la orientación estratégica y los objetivos de las líneas de acción, en las que se desagrega, no son coherentes al responder a dos lógicas (argumentaciones) diferentes

En la orientación estratégica 4 “fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos”, la cohesión social se vincula directamente con el acceso a los servicios sociales básicos por parte de las personas más desfavorecidas. Sin embargo, este planteamiento no concuerda con las *líneas de acción* en las que se desagrega esta orientación (4A “derecho humano a la salud”, 4B “derecho humano a la educación básica”, 4C “políticas públicas que garanticen el derecho humano a la alimentación” y 4D “derecho humano al agua y saneamiento básico”) que se fundamentan en un enfoque de derechos y no en un enfoque de provisión de servicios sociales.

Figura 12: En una orientación se encuentran dos líneas lógicas diferentes



Dicho de otro modo, las *líneas de acción* dirigidas al cumplimiento de derechos específicos no confluyen en un objetivo de defensa de los derechos humanos en general como sería esperable. En su lugar confluyen en una *orientación estratégica* fundamentada en la provisión de servicios básicos para la cohesión social.

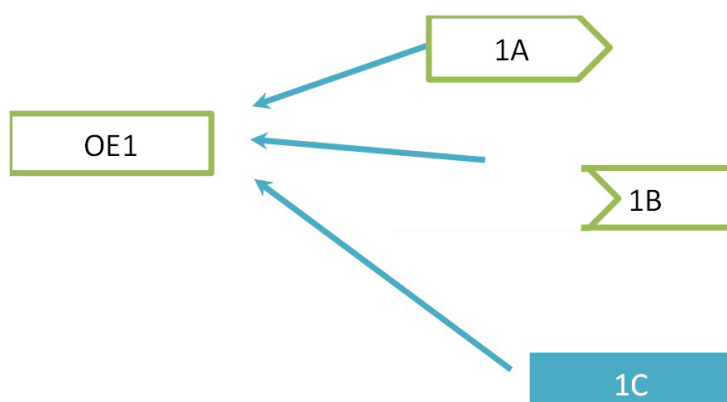
En definitiva conviven dos lógicas diferentes dentro de la misma orientación estratégica y como consecuencia la coherencia entre los dos niveles de objetivos se rompe.

- **Se proponen los mismos objetivos en diferentes niveles:**

Esto se encuentra en la OEI, que persigue “Consolidar los procesos democráticos y el estado de derechos” y para la que se establecen tres líneas de acción. Dos de ellas, la IA. *Impulsar la calidad de la democracia* y la IC. *Trabajar por el estado de derecho y los derechos humanos*, no suponen ningún avance o desarrollo necesario para alcanzar el objetivo en el que confluyen, sino que nos encontramos otra vez con el mismo objetivo (OEI) pero fragmentado en dos (IA y IC). Esto es, las dos primeras líneas de acción no suponen ninguna aportación, ni concreción, ni por tanto disminución de nivel en la jerarquía de objetivos que la propia orientación estratégica a la que responden.

Adicionalmente, las actuaciones que contribuyen a cada una de ellas: la calidad de la democracia y el estado de derecho, podrían ser las mismas, por lo que internamente también se rompe la cadena lógica.

Figura 13: Se encuentran los mismos objetivos en diferentes niveles



4.2.3. DESCRIPCIÓN DE LAS CONEXIONES ENTRE NIVELES DE OBJETIVOS

En todas las orientaciones estratégicas analizadas se constata la falta de una argumentación explícita sobre cómo se producen las conexiones entre los diferentes niveles de objetivos. Es decir, no se explican las decisiones de por qué se han escogido esas líneas de acción, y/o líneas de trabajo, y no otras. Tampoco se indica con claridad cómo las líneas de trabajo propuestas dan lugar a las líneas de acción establecidas ni, a su vez, cómo se espera que éstas contribuyan a la consecución de las orientaciones estratégicas. 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.

Mientras que se puede observar que los objetivos (tanto *orientaciones estratégicas como líneas de acción*) están descritos y establecidos para cada nivel de la jerarquía de objetivos, existe muy poca explicación sobre cómo se espera que cada nivel conduzca o contribuya al inmediatamente superior. Más concretamente, mientras que la jerarquía de objetivos está claramente establecida en el IV Plan Director, las conexiones que de manera plausible unen un nivel con el otro están claramente ausentes.

La explicitación de estas cadenas es muy relevante, ya que permite compartir una lógica que determina por qué se van a llevar a cabo las acciones elegidas. La explicitación de la lógica encierra la hipótesis causal que da sentido a la política pública: “*si ponemos en marcha determinada intervención, entonces solucionaremos (o paliaremos) determinado problema*”.

Esta relación que aquí reflejamos de forma lineal por simplificar y centrar este apartado es considerablemente más compleja. Una lógica causal de un documento estratégico de la naturaleza de los planes directores es considerablemente más compleja y debe incorporar otra serie de elementos que abordaremos cuando hablemos de supuestos y riesgos en el apartado 4.3.

En el IV Plan Director tampoco se indica cuál ha sido el criterio escogido para establecer las conexiones entre los diferentes niveles de objetivos. Es decir, no hay elementos que indiquen que las líneas de acción se establecen por considerarse “necesarias y suficientes” para alcanzar el objetivo perseguido, ni tampoco por que sean las escogidas y priorizadas por la Cooperación Española (entre las necesarias y suficientes). De esta forma, podría ser que para solucionar el determinado problema X de la población objetivo, sea necesario intervenir en tres áreas (A, B y C), por ser sus factores causales. Sería una decisión de la Cooperación Española optar por actuar sobre A, B y C; o bien sobre alguno de ellos por ser prioritario para España. Este tipo de argumentos que establecen lógicas causales no quedan definidos en el IV Plan Director.

La falta de explicación sobre las conexiones hace que resulte discrecional la selección de los objetivos en los niveles inferiores, pero si se quiere realmente contribuir a los objetivos de desarrollo y éstos están sustentados sobre estrategias específicas, las conexiones deberían ser no sólo robustas, sino también claras y transparentes.

Para ilustrar lo señalado en este apartado, a continuación se muestran varios ejemplos relativos a las conexiones entre las líneas de trabajo y las líneas de acción:

- OE1: ***no se explica cómo se espera que las líneas de trabajo establecidas contribuyan a la consecución de la línea de acción IA*** (Impulsar la calidad de la democracia).

Si bien es plausible que si se mejora la representatividad de los parlamentos y las funciones que ejercen éstos, se contribuirá a una democracia de más calidad, en ningún momento se explicita cuál es la vía de contribución, ni tampoco por qué se ha optado por esta vía en lugar de por otras posibles.

- OE3: para la consecución de la línea de acción 3B (Crecimiento económico inclusivo y sostenible) se establecen cuatro líneas de trabajo (“impulsar la integración económica de los países socios en la economía internacional”, “apoyo al tejido económico empresarial local”, “promoción de los sectores estratégicos o con gran potencial de desarrollo” y “facilitar que todos los ciudadanos sean sujetos de crédito, ahorro y seguro”).

De nuevo, es plausible, dado el conocimiento existente en la materia, que si se implementan acciones en las cuatro líneas establecidas se contribuya al “crecimiento económico inclusivo y sostenible”. Sin embargo, **no se explica por qué se han escogido estas líneas de trabajo y no otras**. Parece obvio que en un documento como el Plan Director no sea preciso explicar de forma pormenorizada cada una de las relaciones, pero sí debe quedar reflejado en el documento cuáles son los vínculos que han derivado en que se escoja esas acciones y no otras, de las posibles, y cómo se espera que contribuyan al objetivo de nivel superior.

- OE6: para la línea de acción 6D. Salud Global, se identifican tres líneas de trabajo en el ámbito multilateral que son coherentes para alcanzar dicho objetivo. Sin embargo, tal como están descritas, **no parece que excluyan la posibilidad de implementar otras posibles líneas de trabajo para esta línea de acción**. De nuevo, no encontramos claridad de por qué se han escogido estas líneas y no otras,

En relación al **cuarto nivel de objetivos**, que aparece en ocasiones, tampoco se justifica su elección de forma explícita y transparente. Es más, en algunos casos se presenta como una línea de posibles acciones, por lo que resultan ejemplos más que objetivos en sí mismos. En otras ocasiones se representan como actuaciones que se implementarán, pero sin justificarse o explicarse ninguna de las dos posibilidades.

4.3 SOBRE LA IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES SUPUESTOS Y RIESGOS

Existencia de elementos externos al control directo de la Cooperación Española que pueden afectar al alcance de los objetivos establecidos en el Plan Director. En este apartado se analiza si se han identificado:

1. **Los principales supuestos que afectan al Plan Director**
2. **Los riesgos asociados a los supuestos así como las estrategias de mitigación correspondientes.**

Antes de abordar este apartado es importante señalar que no existe consenso en la literatura sobre la teoría del cambio en relación a los conceptos de supuestos y riesgos por lo que se ha decidido adoptar el enfoque seguido en la elaboración de los Marcos de Asociación País de la cooperación española¹⁴.

Cuando hablamos de los principales **supuestos** nos referimos a aquellos eventos o condiciones externas, es decir, fuera del control de los gestores de un programa o política, que deben producirse para pasar de un nivel a otro en la jerarquía de objetivos identificada, y sobre los que existe una alta probabilidad de que se produzcan.

No obstante, al tratarse de factores fuera del control directo de los actores de la Cooperación Española, existe la posibilidad de que no se produzcan tal y como estaban previstos, poniendo en riesgo la estrategia definida. Por ello es fundamental identificar los **principales riesgos** asociados a cada supuesto y establecer una **estrategia de mitigación** de los mismos.

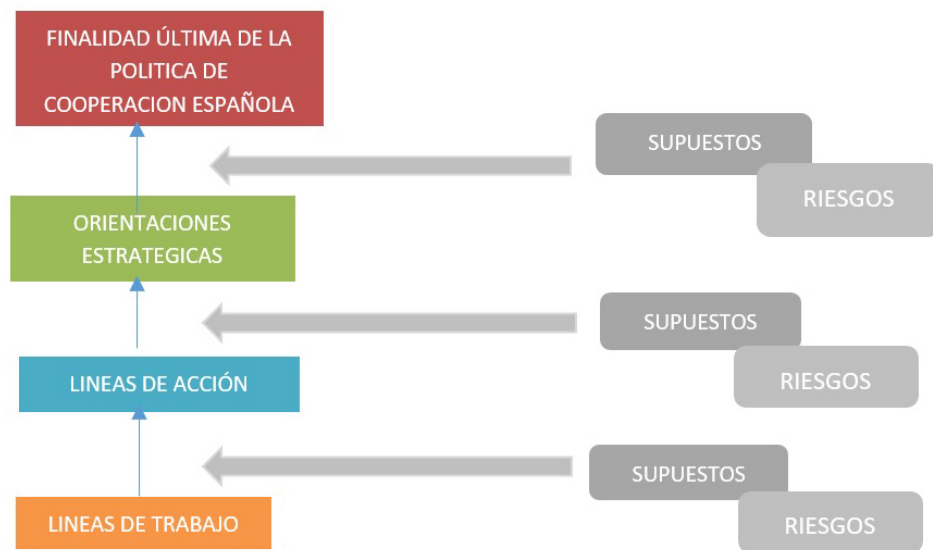
¹⁴ “METODOLOGIA MAP. Manual para el Establecimiento, Seguimiento y Evaluación de los Marcos de Asociación País.” Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2015).

Los supuestos deberían definirse para cada una de las tres transiciones entre niveles de objetivos identificada en la jerarquía de objetivos del IV Plan Director: la transición de las líneas de trabajo a las líneas de acción; de las líneas de acción a las orientaciones estratégicas y de las orientaciones estratégicas a la finalidad última de la cooperación.

Tras analizar el IV Plan Director hemos podido observar que no se identificaron los supuestos que permiten la transición entre los niveles de objetivos identificados para ninguna 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 los supuestos identificados, ni en consecuencia, sobre las estrategias de mitigación correspondientes.

Figura 14: Los supuestos y riesgos en la jerarquía de objetivos



Cabe señalar que la metodología, publicada en 2015, para la elaboración de los Marcos de Asociación País establece que se deben identificar los supuestos y los riesgos asociados a cada uno de los resultados de desarrollo esperados y, en caso de que estos últimos se produzcan, se deberán indicar las medidas que se establecerán para la neutralización o reducción de su impacto. Sin embargo, desde este nivel de objetivos, establecido en los MAP, hasta el cumplimiento de la finalidad última de la cooperación española la planificación transcurre entre, al menos, dos niveles de objetivos más (líneas de acción y orientaciones estratégicas), para los cuales no se han definido ni los supuestos ni los riesgos correspondientes.

No se trata de que el Plan Director identifique todos los supuestos y riesgos a los que se enfrenta la Cooperación Española para cumplir los objetivos planificados, pero sí se deberían identificar los principales supuestos y riesgos situados en el nivel estratégico; es decir, aquellos que

conforman la teoría del cambio que une al conjunto de actuaciones de la Cooperación Española.

Si los riesgos identificados se materializan y en consecuencia los supuestos no se cumplen, la Cooperación Española no podrá contribuir a los objetivos establecidos. Luego proporcionan importante información sobre el contexto para el que se planifica un programa o política y sobre la posibilidad de alcanzar los resultados previstos en el periodo que comprende el Plan Director, y por consiguiente constituyen información muy relevante para los gestores y decisores públicos.

4.4 SOBRE EL SOPORTE EMPÍRICO

Otro de los elementos importantes en la conceptualización de un plan estratégico alude a la base empírica de sus decisiones. Estas evidencias pueden venir de estudios, investigaciones, análisis de situación, análisis de efectos de acciones previas, estudios de carácter básico, etc.

Esto es, se analiza si existen evidencias que apoyen y respalden la jerarquía de objetivos propuesta por el IV Plan Director y que ha sido identificada en el análisis de las ocho orientaciones estratégicas. Una buena lógica generalmente incluye la evidencia que sustenta las cadenas causales, y que avala las decisiones a la hora de escoger intervenciones para solucionar los problemas.

De tal forma que se esperaría encontrar que, cuando se proponen líneas de actuación en determinado ámbito, es porque se cuenta con evidencias e información que avalan la eficacia para solucionar el problema al que se quiere dar respuesta. Esto es de particular importancia con un planteamiento como el del IV Plan Director en el que se propone una estructura orientada a resultados de desarrollo. Así, cabría esperar que las acciones escogidas por la cooperación española para conseguir tales resultados sean las que cuenten con mayores avales acerca de su eficacia.

En el análisis de este soporte empírico, se ha valorado no solo la referencia a posibles evidencias, sino también, aun no aludiendo a evidencias concretas, si la secuencia de eventos de la cadena de resultados propuesta es viable dado el conocimiento existente sobre la intervención y el contexto.

Para contestar a esta pregunta se ha analizado si en el documento del IV Plan Director se indican cuáles son las evidencias que respaldan la cadena de resultados propuesta para cada orientación estratégica.

Tras este análisis, podemos afirmar que no se ha encontrado ninguna referencia explícita ni implícita a las teorías de desarrollo ni la evidencia de estudios previos en las que se apoya la Cooperación Española para determinar que la mejor manera de alcanzar los objetivos establecidos es incidir en las líneas de acción propuestas.

No obstante, a pesar de ello, la secuencia de eventos propuesta en términos generales parece ser plausible teniendo en cuenta los conocimientos existentes en el campo del desarrollo.

En cualquier caso parece que, dada la existencia de las Estrategias de la Cooperación Española y las características de las mismas, ya señaladas anteriormente en este estudio, le correspondería a estos documentos la incorporación de las evidencias que sustentan la elección de una determinada cadena de resultados por la Cooperación Española.

5. CONCLUSIONES

RELEVANCIA:

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. Si bien desde su entrada en vigor, hace casi veinte años, la política de cooperación ha experimentado una gran evolución, esta ley sigue vigente y, por tanto, sigue constituyendo el documento central de la política española en esta materia.

No hemos podido encontrar tal ajuste en relación al objetivo de investigación científica y tecnológica y su aplicación a los proyectos de cooperación para el desarrollo que se establece en la Ley de Cooperación. No es posible encontrar un desarrollo de este mandato en ninguna orientación estratégica de las establecidas en el IV Plan Director.

Las orientaciones estratégicas establecidas en el 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. **Si bien la conceptualización de los problemas que afectan a la población objetivo no forma parte del IV Plan Director, esta información 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 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.

CLARIDAD DE LOS OBJETIVOS:

- 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 alcanzan 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 mutidimensionales, que requerirían de mayor concreción.

Adicionalmente, se ha observado que algunos objetivos no abordan propósitos estratégicos sino de gestión o de carácter normativo, y también otros que 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.

COHERENCIA INTERNA:

- 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 establecía tres niveles: orientaciones estratégicas (nivel 1), líneas de acción (nivel 2) y resultados de desarrollo (nivel 3).**

Para lograr su finalidad última el IV Plan Director establece formalmente **tres niveles de objetivos**: orientaciones estratégicas, líneas de acción y resultados de desarrollo.

Sin embargo, el análisis de los objetivos recogidos en el propio Plan, permite identificar una jerarquía de objetivos diferente de la formalmente establecida con cuatro niveles: orientaciones estratégicas, líneas de acción, líneas de trabajo y actuaciones.

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. Hay tres orientaciones en las que sólo se identifican los dos primeros niveles, y cinco orientaciones en las que se identifican los cuatro niveles, sin que haya justificación implícita ni explícita para tal heterogeneidad.

No está clara tampoco la relación entre los **resultados de desarrollo** (planteamiento propuesto) y las **líneas de trabajo y actuaciones** (planteamiento identificado), 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. En general, el planteamiento de cada orientación es robusto internamente y las cadenas causales son plausibles.

No obstante, en algunas ocasiones la lógica plasmada no es la correcta, esto se debe a varias razones: a) la jerarquía de objetivos no responde a relaciones causa-efecto; b) las relaciones causa-efecto están invertidas en relación a la lógica correcta; c) dos objetivos del mismo nivel jerárquico tienen 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.

IDENTIFICACIÓN DE SUPUESTOS Y RIESGOS:

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 eventos o condiciones externas que están fuera del control de los gestores pero que deben cumplirse para lograr los objetivos propuestos (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.

SOPORTE EMPÍRICO:

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 apoya la Cooperación Española para determinar que la mejor manera de alcanzar los objetivos establecidos sea a través de las actuaciones propuestas.

6. RECOMENDACIONES PARA EL V PLAN DIRECTOR

En base a la evaluación del diseño del IV Plan Director se establecen a continuación una serie de recomendaciones dirigidas a que el V Plan Director constituya un verdadero documento de planificación estratégica; es decir, que defina los objetivos estratégicos de la Cooperación Española para los próximos cuatro años, proporcione una guía para la acción de los diferentes actores que implementan esta política, e incorpore herramientas que permitan comprobar el avance en el cumplimiento de dichos objetivos. Un documento de estas características podría producir mejoras notables en la eficacia y la transparencia y rendición de cuentas de la Cooperación Española.

1. 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 en cada periodo y hacia los que deben orientarse los esfuerzos.

De esta forma se asegura que los objetivos del más alto nivel estratégico incluidos en el Plan Director respondan de forma adecuada a las prioridades, necesidades y compromisos contraídos.

Tal definición en relación a los criterios no sólo redundaría en una mejora de la calidad del Plan Director, sino que sería un ejercicio obligado de transparencia con la ciudadanía.

2. El Plan Director debería sustentarse en un correcto diagnóstico y conceptualización de los problemas a los que se quiere dar solución.

Una adecuada conceptualización de los problemas de la población objetivo a los que se pretende dar solución es pieza fundamental de la planificación para poder identificar no sólo las prioridades más relevantes, sino también las vías de acción más eficaces.

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 de los diagnósticos, así como de las teorías en las que se sustentan, de tal manera que actúen como un verdadero insumo para el documento de planificación de la Cooperación Española en el nivel estratégico.

3. 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 conforman el marco estratégico.

Alcanzar un nivel adecuado de concreción en un plan estratégico no es tarea fácil, pero resulta un requisito imprescindible para establecer claramente a qué objetivos quiere contribuir la cooperación española en los próximos cuatro años.

Esto implica necesariamente diferenciarlos de otros elementos de la planificación estratégica, como son la visión, la misión o los principios, que pueden tener una formulación más aspiracional, ambiciosa y con una mirada de futuro a más largo plazo.

Por ello, debe distinguirse en el documento de planificación los espacios adecuados para reflejar la mirada de futuro de la cooperación española –máxime cuando la agenda internacional está orientada al 2030-, de la formulación de objetivos propiamente dicha que debe ser precisa, clara e inequívoca.

4. 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.

Contar con una teoría del cambio coherente y robusta permitirá establecer los distintos niveles de resultados, con el nivel de agregación o concreción adecuado al nivel al que pertenecen.

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. Deben diseñarse cadenas de tipo “si...entonces” que lleven desde los objetivos inferiores a los objetivos de nivel superior.

Igualmente, 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.

5. 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.

En el V Plan Director deberían establecerse de forma clara y explícita las relaciones que deban darse entre los objetivos que se definan en él, los objetivos establecidos en cada uno de los países socios, y los objetivos regionales o de provisión de bienes públicos globales.

De acuerdo al diseño actual de la planificación estratégica de la Cooperación Española, los Resultados de Desarrollo de los Marcos de Asociación País (MAP) deberían poder confluir en los objetivos de más alto nivel que se establezcan en el V Plan Director. Igualmente, los Marcos de Asociación Estratégica con organismos multilaterales deberían asimismo poder confluir sobre esta estructura de planificación combinada y comprehensiva.

Otros documentos de notable relevancia en esta estructura son las Estrategias de la Cooperación Española. Actualmente, éstas no sólo aportan el diagnóstico y marco teórico, sino que también tienen un marco de acción que a su vez establece objetivos. Sería necesario por tanto, revisar cuál es su rol en la estructura de resultados de desarrollo de la cooperación española, y decidir si deben seguir conservando esta función de orientación de la acción.

Una jerarquía de objetivos claramente definida permitiría: contar con una visión general y unificada de los resultados a los que la cooperación española pretende contribuir; orientar la formulación de objetivos en los niveles inferiores de intervención establecidos en los documentos de proyecto, programa, convocatorias, etc.; y diseñar mecanismos de seguimiento y evaluación que nos permitan conocer a qué objetivos de desarrollo contribuye la cooperación española y en qué medida.

6. 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.

Como se ha señalado en esta evaluación, el Plan Director no debe incluir una descripción pormenorizada de supuestos y riesgos, pero sí sería recomendable identificar aquellos elementos críticos en el nivel estratégico.

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 o aplicar las estrategias diseñadas a tal fin.

El sistema ya cuenta con ejercicios de estas características, como por ejemplo el que se encuentra en el Plan Estratégico de la AECID 2014-2017 en el que se identifican cuatro tipos de riesgos: presupuestarios, políticos, asociados a la situación de los países socios y asociados al impulso directivo.

7. Las líneas de acción seleccionadas para solucionar los problemas de la población objetivo deberían ser las que contarán con mayores evidencias de éxito.

Toda acción política está parcialmente asentada en un marco ideológico, que se deriva de su misma naturaleza política. Pero debe contar asimismo con bases en la evidencia que permitan escoger de forma certera las acciones más eficaces y eficientes para solucionar los problemas que han sido escogidos como prioritarios y a los que pretende hacer frente la acción política.

En el caso del Plan Director, los expertos sectoriales deberían establecer sus cadenas de plausibilidad teniendo como referencia las fuentes más actualizadas y contrastadas. Estas establecen cuáles son las cadenas lógicas que determinan que si se llevan a cabo ciertas acciones se lograrán determinados objetivos (si...entonces).

En la actualidad existen numerosos estudios científicos y evaluaciones tanto de proceso como de impacto 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 sobre evidencia en la medida de la disponibilidad de tales evidencias.

8. Además del marco de objetivos estratégicos ya abordado ampliamente, 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.

La implantación de una batería de indicadores de cumplimiento asociados a los objetivos estratégicos que establezcan en el V Plan Director, supondría un avance cualitativo en la construcción de una cooperación orientada a resultados.

Es necesario también determinar los instrumentos y las estrategias de implementación que serán prioritarias durante la vigencia del V Plan Director, y cuya utilización deberá a su vez estar supeditada a su idoneidad para contribuir a los objetivos estratégicos seleccionados en cada contexto específico.

Por último, conocer los recursos financieros con los que se contará en el periodo de vigencia del V Plan Director es fundamental para el diseño de las estrategias de implementación y para poder dimensionar adecuadamente la contribución esperada a los objetivos estratégicos.

9. La teoría del cambio descrita en el V Plan Director debería ser diseñada por un equipo formado por expertos temáticos y sectoriales que cuenten con el apoyo y la orientación de expertos en planificación que garanticen la coherencia interna del sistema que se establezca.

La articulación completa y coherente del sistema de planificación estratégica de la cooperación española requiere no sólo de directrices claras y transparentes a nivel político y directivo (recomendación 1), sino también de un conocimiento combinado de expertos de distintas disciplinas.

La contribución de los expertos en los ámbitos temáticos que deberán ser clave en la acción de la cooperación española es imprescindible, pero deben ser adecuadamente acompañados de expertos en planificación estratégica que puedan asegurar que el esfuerzo realizado culmina en un documento no sólo coherente y de calidad, sino también capaz de orientar la acción de los próximos años, que es su función primordial y la que le da sentido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AECID (2014). *Guía de Modalidades e Instrumentos de cooperación de la AECID*. Documento disponible en <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/eficacia-y-calidad>

AECID (2015). *Metodología MAP. Manual para el Establecimiento, Seguimiento y Evaluación de los Marcos de Asociación País*. Madrid. MAEC. Documento disponible en <http://www.cooperacionespanola.es/es/publicaciones>

DGPOLDE (2007). *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*. Madrid. MAEC. Documento disponible en <http://www.cooperacionespanola.es/es/publicaciones>

Funnell, S.C. y Rogers, P.J. (2011). *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. San Francisco. Jossey-Bass.

Gertler, P.J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L.B. y Vermeersch, C.M.J. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica, Segunda edición*. Washington D.C. Banco Interamericano De Desarrollo y Banco Mundial.

Morra Imas, L.G. y Ray C.R. (2009). *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. World Bank

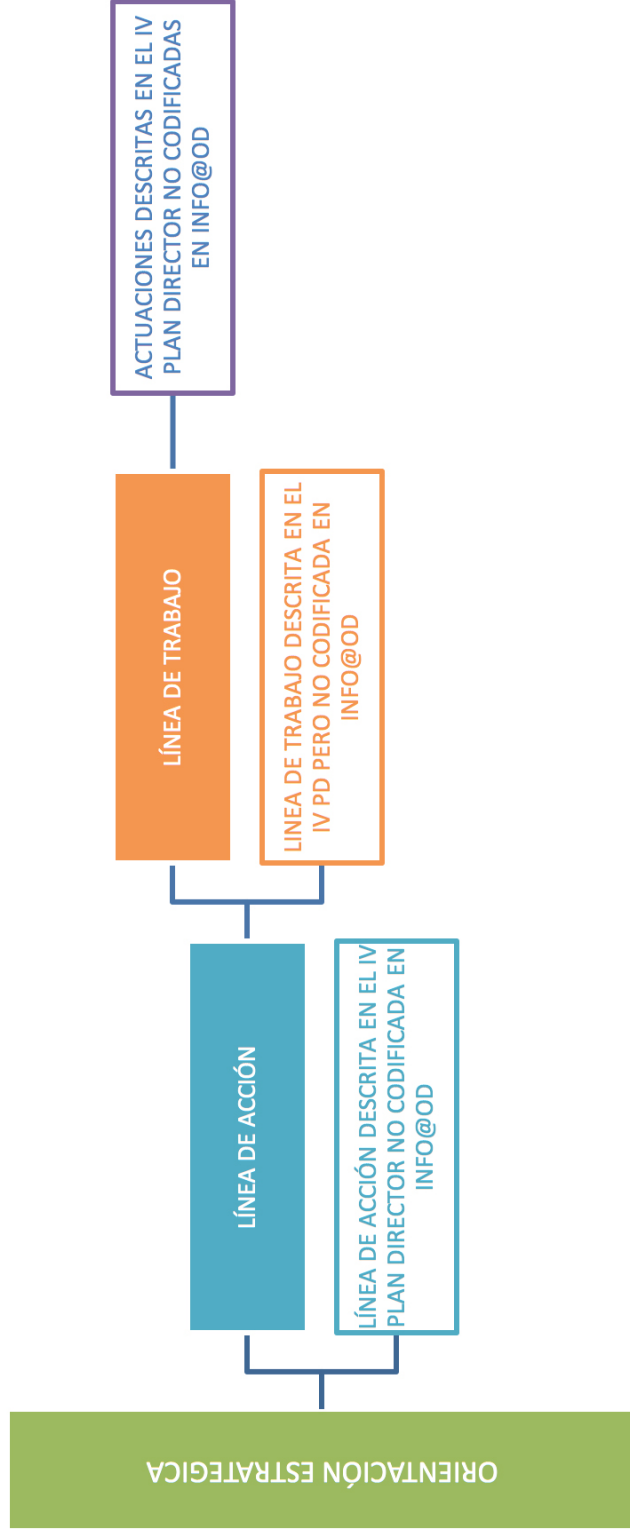
Osuna, J.L. y Márquez, C. (Eds.). (2000). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.

SGCID (2015). *Examen Intermedio del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. Informe de Evaluación 37. Madrid. MAEC. Documento disponible en <http://www.cooperacionespanola.es/es/publicaciones>

SGCID (2017). *La financiación de los objetivos de desarrollo del IV Plan Director de la Cooperación Española*. Madrid. MAEC. Documento disponible en <http://www.cooperacionespanola.es/es/publicaciones>

UNICEF (2015). *UNICEF Strategic Plan, 2014-2017 Evaluability Assessment: Final Report*. Nueva York. Evaluation Office.

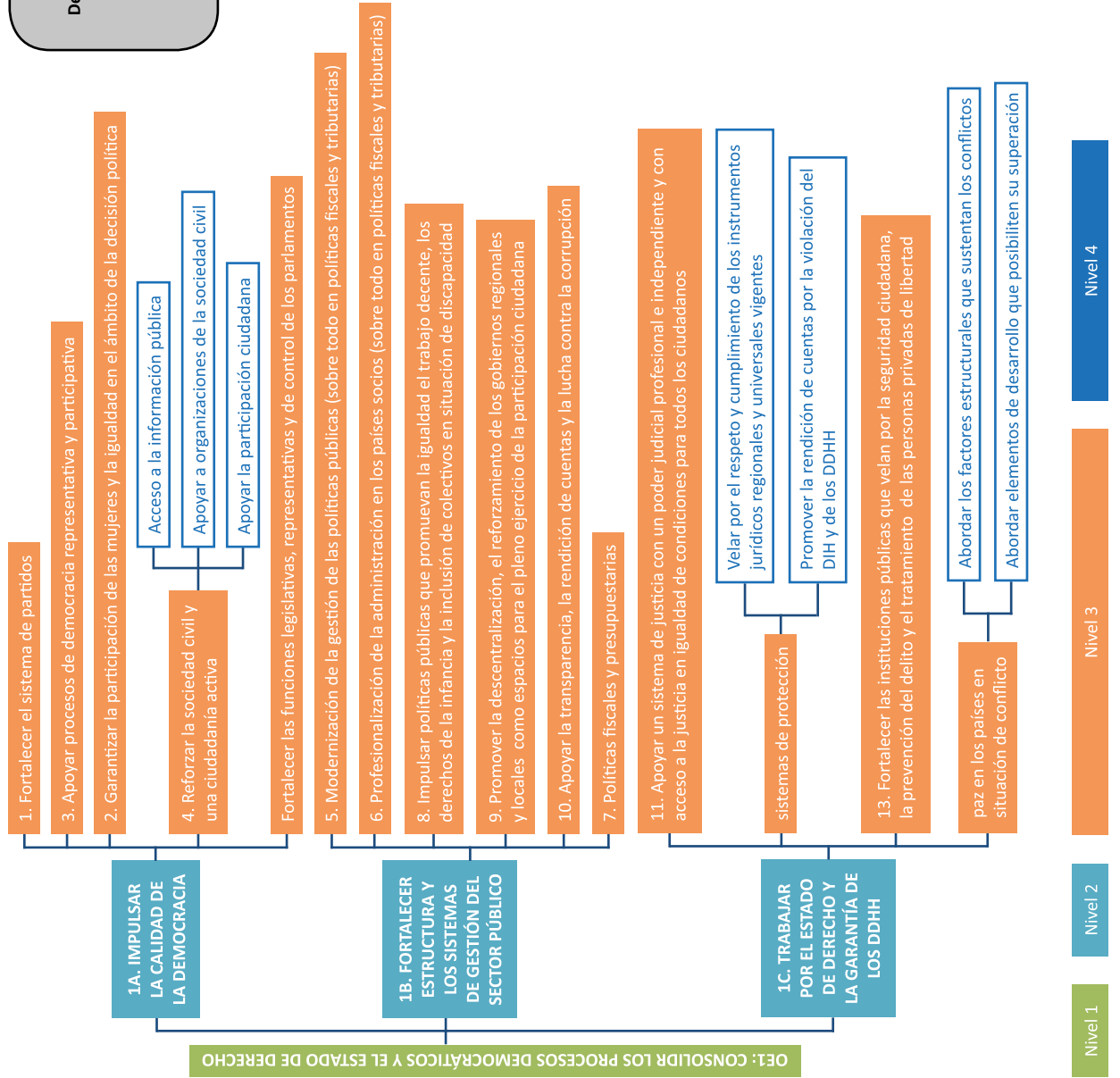
ANEXO I: JERARQUÍA DE OBJETIVOS IDENTIFICADA EN EL IV PLAN DIRECTOR

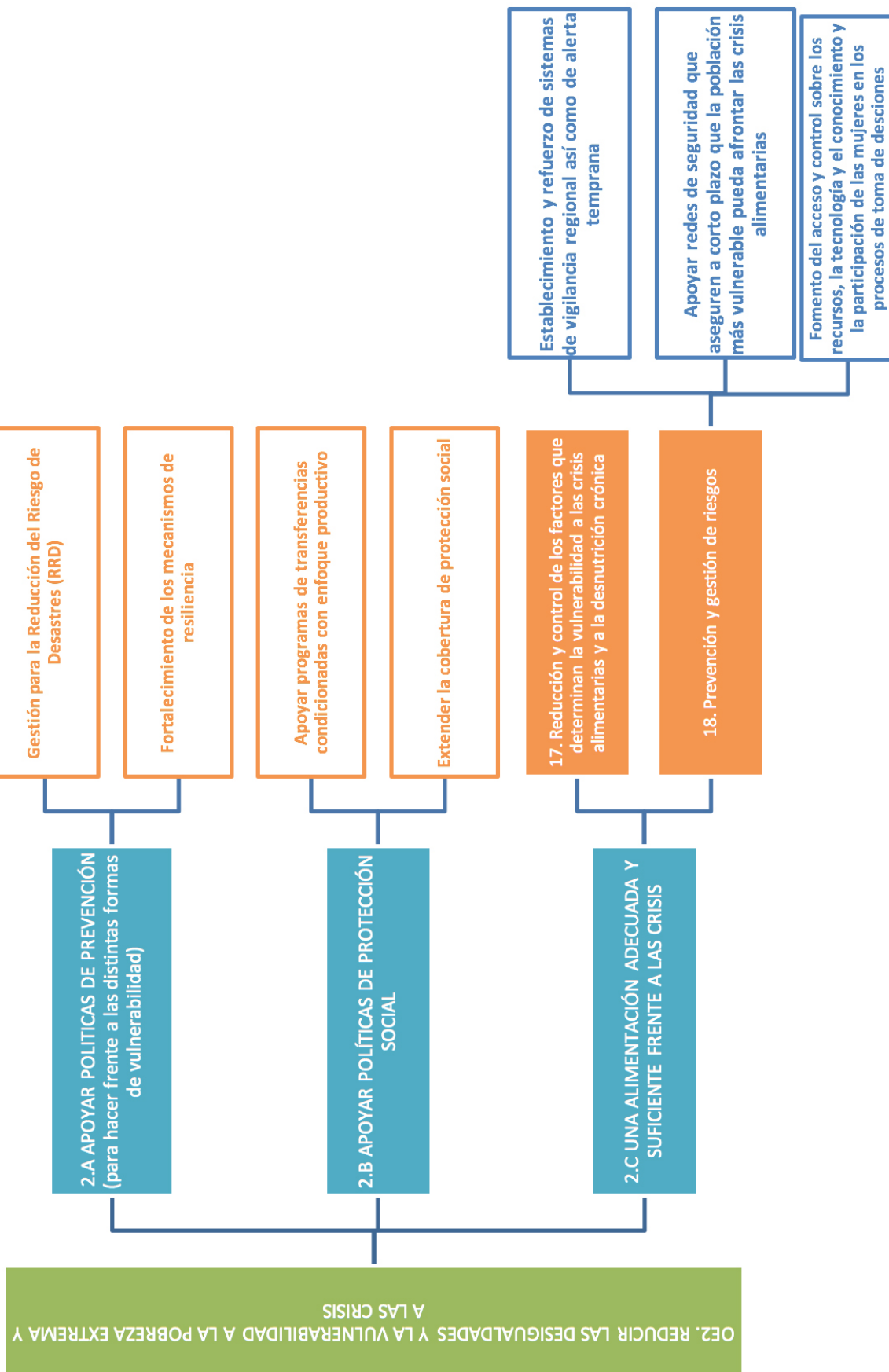


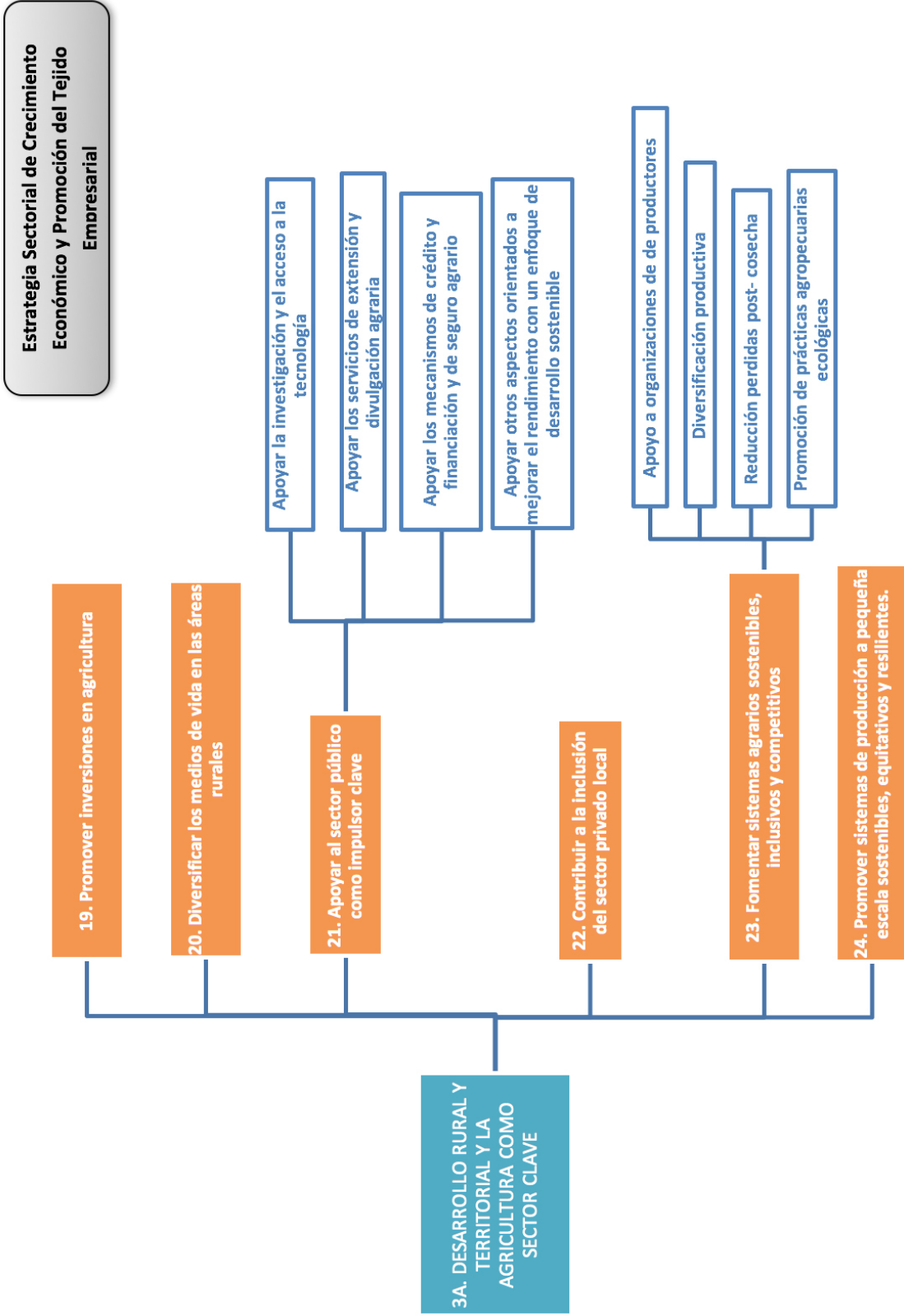
CADENA DE RESULTADOS DEL IV PD:

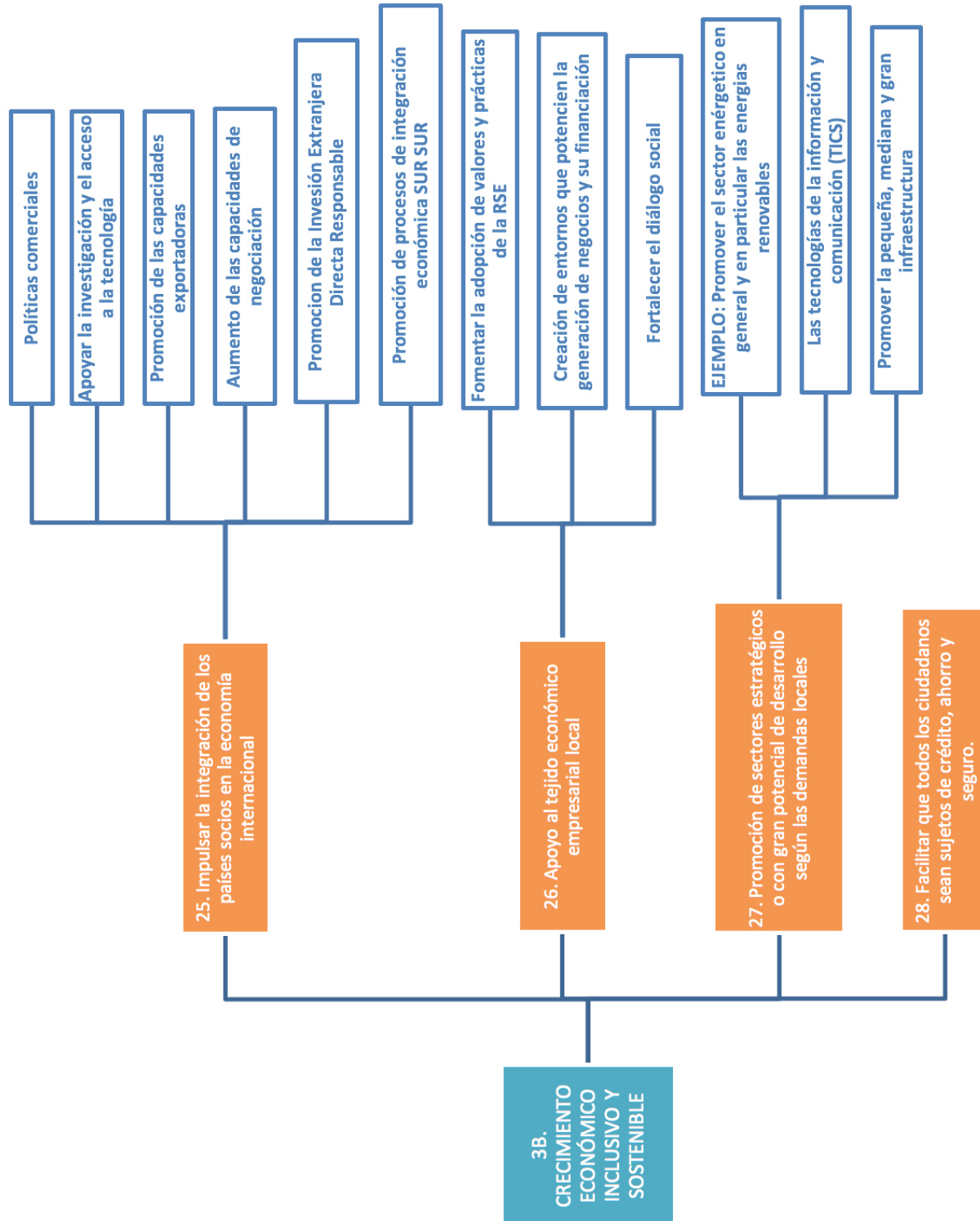


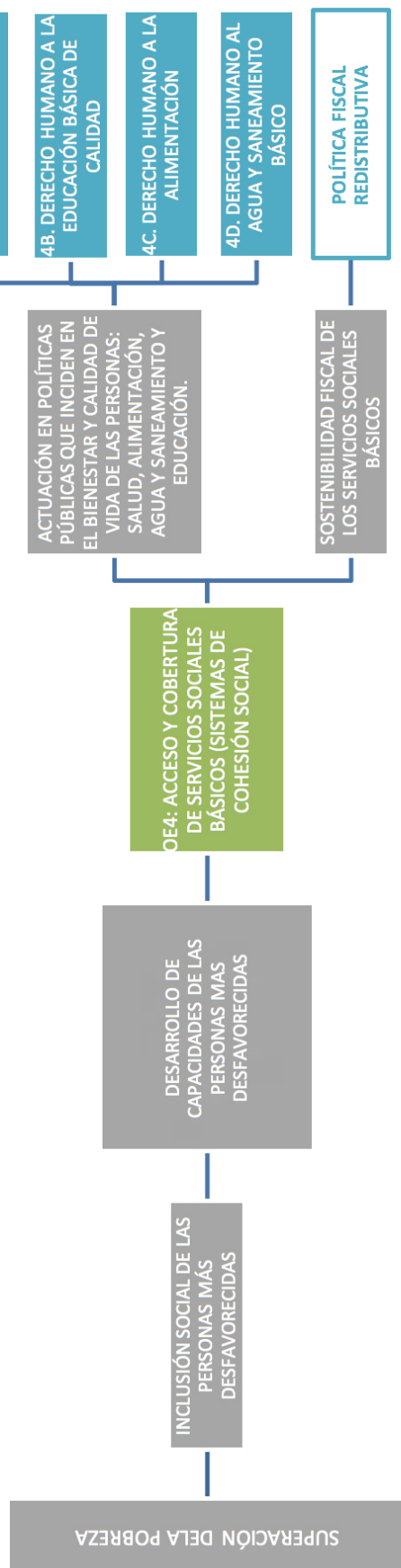
**Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional.
Estrategia de Cooperación con los Pueblos Indígenas.
Estrategia de Construcción de Paz.**







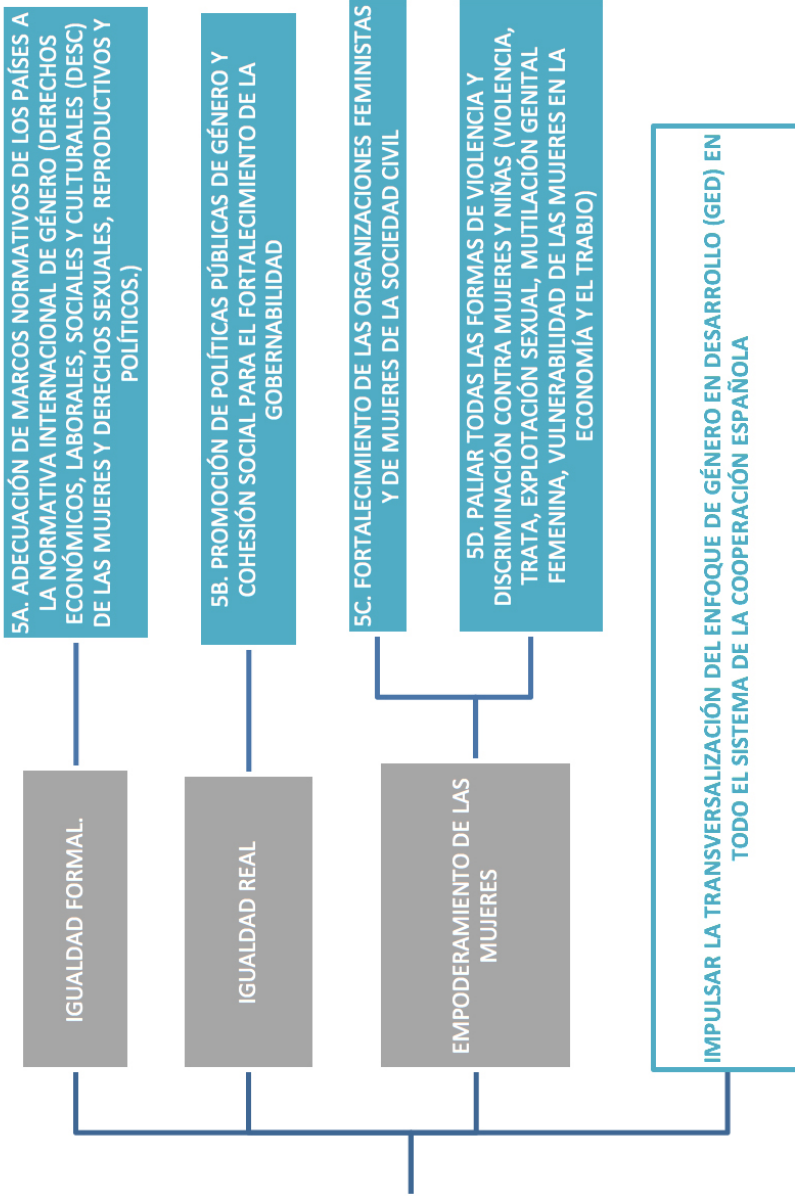




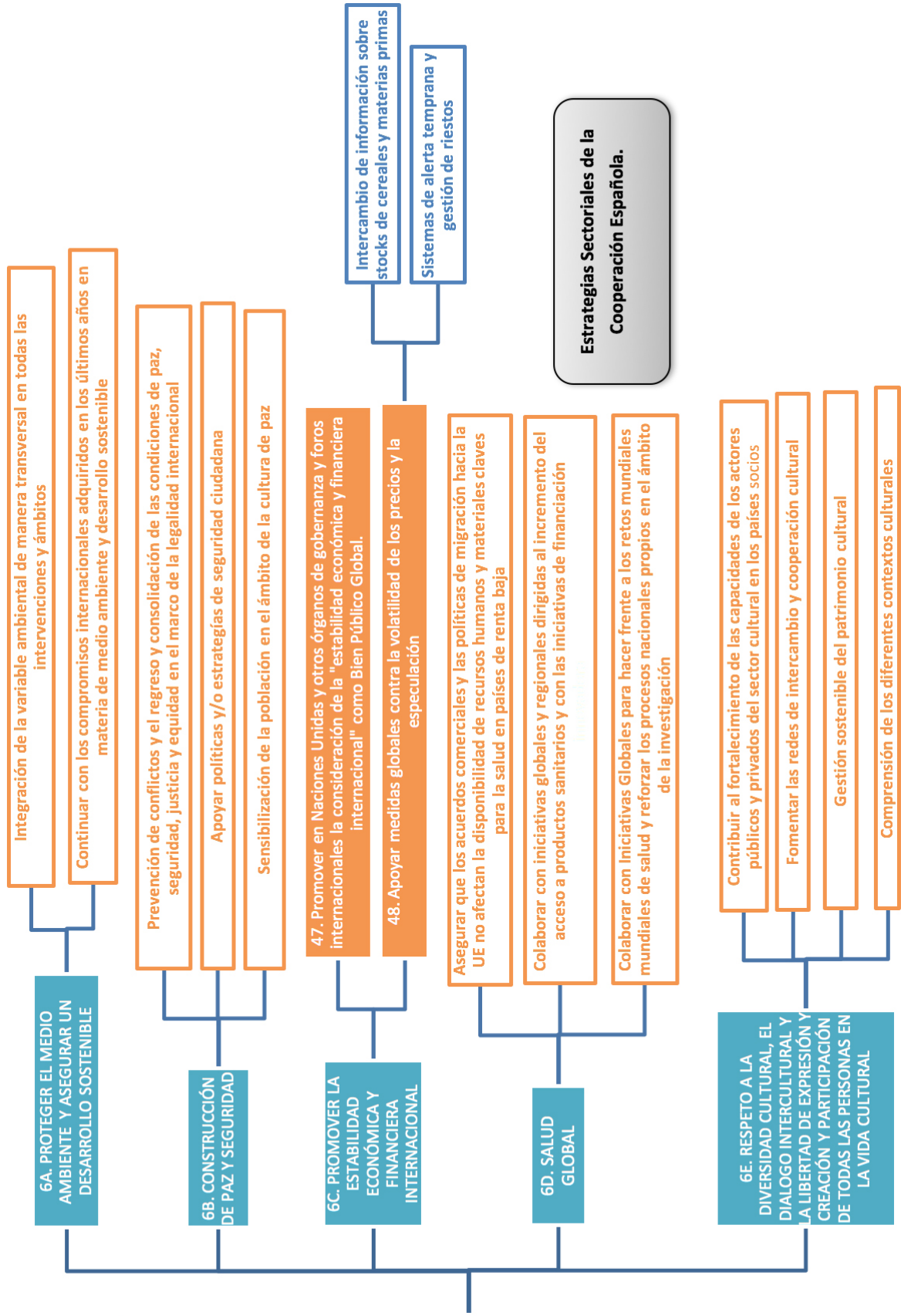
**Estrategia de Educación; Estrategia de Salud;
Estrategia de Lucha contra el Hambre
Documentos de planificación relativos a
Cambio Climático, Medio Ambiente y Género**

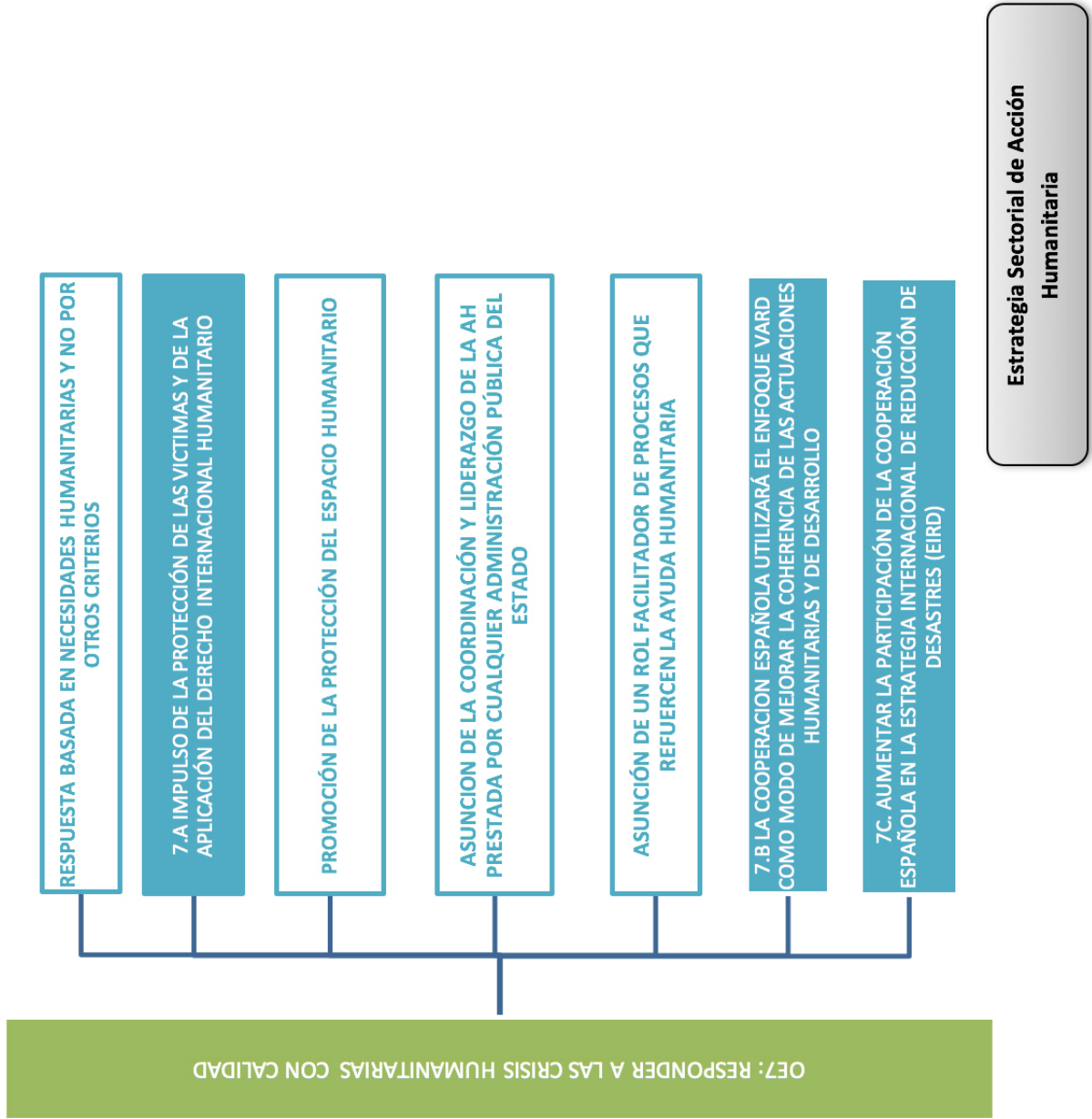


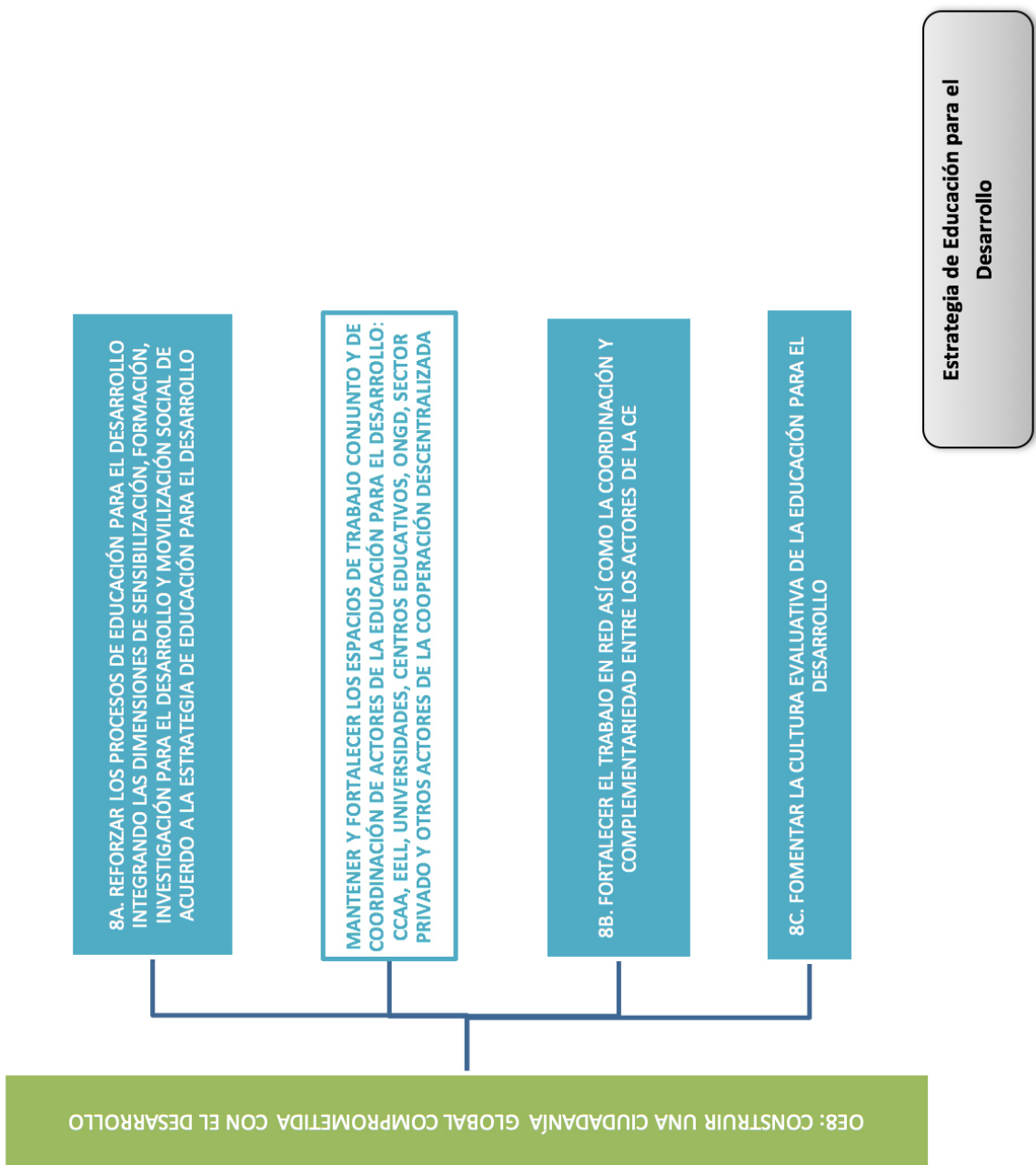
OES: PROMOVER LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO



Estrategia de Género en Desarrollo.
Plan de Acción de Mujeres y Construcción de Paz







ANEXO 2: ANÁLISIS DE LA CLARIDAD Y LA COHERENCIA INTERNA DE CADA UNA DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR

OE1. CONSOLIDAR PROCESOS DEMOCRÁTICOS Y EL ESTADO DE DERECHO

CRITERIO	PREGUNTAS	ANÁLISIS
CLARIDAD EN LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS	<p>¿Los objetivos reflejan claramente aquello que se quiere conseguir?</p> <p>¿Los objetivos son claros y concretos?</p>	<p>El enunciado del OE1 “Consolidar procesos democráticos y el estado de derecho” refleja claramente lo que se quiere conseguir, teniendo en cuenta que nos encontramos en el nivel más alto de la planificación, esto es agrega los resultados de diferentes procesos que confluyen en él, y, por lo tanto, no cuenta -ni requiere de- la concreción de los objetivos situados en los niveles inferiores.</p> <p>En relación con las tres Líneas de acción establecidas en el nivel inmediatamente inferior: La 1B “Fortalecer la estructura y los sistemas de gestión del Sector público” refleja lo que se quiere conseguir y se diferencia con claridad de las otras dos. Sin embargo, las líneas 1A “Impulsar la calidad de la democracia” y 1C “Trabajar por el estado de derecho y la garantía de los derechos humanos” prácticamente repiten el enunciado de la OE1 pero partiéndolo en dos, y son ambiguas –por su laxitud- en cuanto a lo que se quiere conseguir.</p>
PLAUSIBILIDAD COHERENCIA INTERNA	<p>¿Se han establecido diferentes niveles de objetivos? ¿Los diferentes niveles están claramente definidos?</p> <p>¿En qué medida se presenta una cadena de objetivos clara?</p> <p>¿Cuál es el grado de coherencia entre los distintos niveles de objetivos: OE, LA y LT?</p> <p>¿Existen saltos u omisiones en las cadenas de objetivos que dificultan la evaluabilidad al quedar la cadena lógica incompleta?</p>	<p>En la OE 1 se identifican cuatro niveles de objetivos (ver figura xx). Los primeros tres niveles (orientación estratégica, línea de acción, línea de trabajo) están claramente definidos, el cuarto nivel sólo se define para algunas líneas de trabajo. La mayoría de las líneas de trabajo no se desglosan en el cuarto nivel de objetivos, y no se encuentra justificación para esta diferencia en el distinto desarrollo de los objetivos.</p> <p>Para “Consolidar los procesos democráticos y el estado de derechos” (OE1) se establecen tres líneas de acción, de las cuales dos (1A. Impulsar la calidad de la democracia y 1C. Trabajar por el estado de derecho y los derechos humanos) no suponen ningún avance o desarrollo necesario para alcanzar el objetivo en el que confluyen, sino que nos encontramos otra vez con el mismo objetivo (OE1) pero fragmentado en dos (1A y 1C). Además las actuaciones que contribuyen a cada una de ellas: la calidad de la democracia y el estado de derecho, podrían ser las mismas, por lo que se rompe la cadena lógica.</p> <p>No obstante, si se analizan las líneas de trabajo en las que se desglosan las líneas de acción (nivel 3) se puede ver cómo la temática de las mismas, da un carácter distinto a la línea de acción en la que confluyen y cómo se espera que contribuyan al cumplimiento de la orientación estratégica 1.</p>

CRITERIO	PREGUNTAS	ANÁLISIS
	<p>¿La jerarquía de objetivos responde a relaciones causa-efectos lógicas?</p> <p>¿En qué medida contribuye cada nivel de objetivos a la consecución de los del nivel superior?</p> <p>¿Se establecen hipótesis sobre las relaciones causales dentro de la jerarquía de objetivos?</p>	<p>Para Impulsar la calidad de la democracia (1A) se identifican cinco líneas de trabajo: 1. Fortalecer el sistema de partidos, 2. Garantizar la participación de las mujeres y la igualdad en el ámbito de la decisión política, 3. Apoyar procesos de democracia representativa y participativa y 4. Reforzar la sociedad civil y una ciudadanía activa y, una última línea de trabajo, Fortalecer las funciones legislativas, representativas y de control de los parlamentos, (que no aparece codificada en InfoOD. pero que se identifica claramente en el texto del IVPD). Si bien en el IVPD no se explica cómo se espera que estas líneas de trabajo contribuyan a impulsar la calidad de la democracia, sí es plausible que si se mejora la representatividad de los parlamentos y las funciones que ejercen éstos, se contribuirá a una democracia de más calidad.</p> <p>Para Fortalecer la estructura y los sistemas de gestión del sector público (1B) en el IVPD se identifican cinco líneas de trabajo: 5. Modernización de la gestión de políticas públicas (sobre todo en políticas fiscales y tributarias); 6. Profesionalización de la administración en los países socios (sobre todo en políticas fiscales y tributarias), 8. Impulsar políticas públicas que promuevan la igualdad, el trabajo decente, los derechos de la infancia y la inclusión de colectivos en situación discapacidad, 9. Promover la descentralización, y 10. Apoyar la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. Si bien en el IVPD no se explicita cuál es la vía de contribución, es plausible que estas líneas de trabajo (con la excepción de la 8) contribuyan a fortalecer la estructura y los sistemas de gestión del sector público. La línea de trabajo 8 plantea el impulso de un tipo de políticas específico por lo que la lógica causal se pierde. Es decir, si se quiere impulsar una política determinada, una de las vías para ello es el fortalecimiento de su estructura y sistema de gestión y no al revés.</p> <p>Para Trabajar por el estado de derecho y la garantía de los DDHH (1C) se identifican cuatro líneas de trabajo: 11. Apoyar un sistema de justicia con un poder judicial profesional e independiente y con acceso a la justicia en igualdad de condiciones; 12. Fortalecer el sistema de protección de los DDHH; 13. Fortalecer las instituciones públicas que velan por la seguridad ciudadana, la prevención del delito y el tratamiento de las personas privadas de libertad; y 14. Apoyar los esfuerzos de construcción de paz en los países en situación de conflicto prolongado. Las líneas de trabajo son coherentes con la línea de acción en la que confluyen dada la ambigüedad de la misma pero no se explica por qué se han escogido estas líneas de trabajo y no otras.</p> <p>El 4º nivel de objetivos (representado gráficamente en verde en el anexo xx) sólo se define para las líneas de trabajo 4, 12 y 14. Los objetivos identificados en este cuarto nivel son coherentes con las líneas de trabajo en las que confluyen, como encontrábamos en niveles superiores. No obstante, al no justificarse su elección, en muchos casos no deja de ser una lista arbitraria dando la sensación de que podrían haber aparecido otros objetivos y nos los plasmados si el documento lo hubiera escrito otra persona.</p>

OE2: REDUCIR LA DESIGUALDAD Y LA VULNERABILIDAD A LA POBREZA EXTREMA Y A LAS CRISIS

CRITERIO	PREGUNTAS	ANÁLISIS
CLARIDAD EN LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS	<p>¿Los objetivos reflejan claramente aquello que se quiere conseguir?</p> <p>¿Los objetivos son claros y concretos?</p>	<p>La OE2 no refleja claramente el objetivo que se quiere conseguir. La debilidad en la definición de la orientación estratégica deriva de que la desigualdad y la vulnerabilidad a la pobreza extrema son problemas multidimensionales para los que se pueden identificar multitud de problemas contenidos en él. Como consecuencia, el enunciado de la orientación estratégica carece de claridad y concreción sobre lo que quiere hacer la cooperación española para alcanzar este objetivo. Más si tenemos en cuenta que las orientaciones estratégicas: 3 “promover oportunidades económicas para los más pobres, 4 “fomentar los sistemas de cohesión social” y 5 “promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género” se pueden considerar medios para alcanzar esta orientación.</p> <p>En relación con las tres líneas de acción establecidas en el nivel inmediatamente inferior:</p> <p>La 2A “Políticas de prevención/Fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia” refleja lo que se quiere conseguir al centrar el objetivo en los mecanismos de resiliencia.</p> <p>La línea de acción 2B “Apoyar políticas de protección social” es clara y concreta en cuanto a lo que se quiere conseguir, pero coincide y se solapa con el objetivo de la OE4 “fomentar los sistemas de cohesión social” ya que en líneas generales los sistemas de protección social y cohesión social suelen ser los mismos, por lo que se vuelve a generar confusión entre las dos líneas. La línea de acción 2C “una alimentación adecuada y suficiente frente a las crisis” es clara y concreta respecto a lo que se quiere conseguir. Sin embargo, llama la atención su formulación, ya que difiere del resto y además no está redactada como objetivo.</p>
PLAUSIBILIDAD COHERENCIA INTERNA	<p>Se han establecido diferentes niveles de objetivos? ¿Los diferentes niveles están claramente definidos?</p> <p>¿En qué medida se presenta una cadena de objetivos clara?</p> <p>¿Cuál es el grado de coherencia entre los distintos niveles de objetivos: OE, LA y LT?</p> <p>¿Existen saltos u omisiones en las cadenas de objetivos que dificultan la evaluabilidad al quedar la cadena lógica incompleta?</p>	<p>La OE2 se estructura en cuatro niveles de objetivos. Los diferentes niveles se identifican claramente en el IVPD. No obstante, la estructura no es homogénea, ya que el cuarto nivel de objetivos (en el que se establece como se trabajará para alcanzar el objetivo definido en la línea de trabajo) solo se define para la línea de trabajo número 18: prevención y gestión de riesgos.</p> <p>Para alcanzar el objetivo establecido en la OE2 “reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis” se construyen tres líneas de acción: la 2A enfocada en la prevención, y las 2B y 2C enfocadas en el afrontamiento de la desigualdad y la vulnerabilidad, tal como además se indica en la justificación de esta orientación estratégica en el IVPD.</p> <p>La línea de acción 2A se define como “apoyar políticas de prevención para hacer frente a las distintas formas de vulnerabilidad especialmente en lucha contra el hambre, la seguridad alimentaria y nutricional y la salud”. Para su consecución se infiere que se establecerán dos líneas de trabajo (tercer nivel de objetivos): la Gestión para la Reducción de Riesgo de Desastres (GRRD) y el fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia. En este sentido llama la atención este desdoblamiento, ya que el fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia es consecuencia de la GRRD (ECHO, 2013). Luego la cadena causal pierde coherencia al establecer dos líneas de trabajo cuando una es consecuencia de la otra.</p>

¿La jerarquía de objetivos responde a relaciones causa-efectos lógicas?

¿En qué medida contribuye cada nivel de objetivos a la consecución de los del nivel superior?

¿Se establecen hipótesis sobre las relaciones causales dentro de la jerarquía de objetivos?

La línea de acción 2B “apoyar políticas de protección social” se dirige a afrontar, a través de estas políticas, los problemas intrínsecos a la desigualdad y la vulnerabilidad. Del IVPD se infiere que en el marco de esta línea se apoyarán políticas de protección social -no se especifica cuáles- y programas de transferencias condicionadas con enfoque productivo; y, al mismo tiempo, se trabajará en extender la cobertura de la protección social. En este caso, la relación entre estas líneas de trabajo y la línea de acción en la que confluyen y a la que deben contribuir no se explica en el Plan Director y tampoco se puede inferir de manera directa.

Del IVPD se infiere que la línea de acción 2C “una alimentación adecuada y suficiente frente a la crisis” se centrará en afrontar los efectos de las crisis relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional de las personas. Sin embargo, las dos líneas de trabajo propuestas para conseguirlo se centran en aspectos relacionados con las políticas de prevención, abordadas en la línea de acción 2A. Es decir las actuaciones propuestas para las dos líneas de acción 2C y 2A son prácticamente las mismas:

- Por un lado la línea de trabajo 17 “reducción y control de factores de vulnerabilidad a las crisis alimentarias y a la desnutrición crónica” repite el resultado establecido para la línea de acción 2A, pero expresado de otra forma, perdiéndose la coherencia de la cadena de resultados.
- Por otro lado la línea de trabajo 18 “Prevención y gestión de riesgos” también se confunde con la Gestión para la Reducción de Desastres que estaba contemplada en la línea de acción 2A.
- Como consecuencia, la línea de acción 2C se solapa con la línea de acción 2A. Ya que lo que está previsto alcanzar en cada una de ellas es prácticamente igual.

OE3: PROMOVER OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LOS MÁS POBRES

CRITERIO	PREGUNTAS	ANÁLISIS
CLARIDAD EN LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS	<p>¿Los objetivos reflejan claramente aquello que se quiere conseguir?</p> <p>¿Los objetivos son claros y concretos?</p>	<p>Esta orientación estratégica, tal y como se indican en el IVPD, pretende que las personas excluidas de los procesos de generación de renta participen y se beneficien del crecimiento económico de los países. El enunciado del OE3 “promover oportunidades económicas para los más pobres” refleja claramente lo que se quiere conseguir (teniendo en cuenta que nos encontramos en el nivel de planificación estratégica que agrega los resultados de los diferentes procesos que confluyen en él).</p> <p>En relación con las dos Líneas de acción establecidas en el nivel inmediatamente inferior:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La 3A “desarrollo rural y territorial y la agricultura como sector clave” refleja lo que se quiere conseguir y se diferencia con claridad de la otra línea de acción. Sin embargo, en su formulación de nuevo difiere de los anteriores, y recoge tanto el fin último -desarrollo rural y territorial- como el principal medio que se impulsará desde la cooperación española para conseguirlo “la agricultura” y en un establecimiento de intenciones claro sobre el enfoque que desde la cooperación española se impulsará para alcanzar el desarrollo rural. • La línea de acción 3B “crecimiento económico inclusivo y sostenible” tal y como está expresada, se centra en el crecimiento económico que cumpla con dos características, sostenible e inclusivo; no obstante, es un objetivo bastante general y poco concreto, pudiendo concretarse en una amplia gama de posibilidades que no están definidas...
PLAUSIBILIDAD COHERENCIA INTERNA	<p>¿Se han establecido diferentes niveles de objetivos? ¿Los diferentes niveles están claramente definidos?</p> <p>¿En qué medida se presenta una cadena de objetivos clara? ¿Cuál es el grado de coherencia entre los distintos niveles de objetivos: OE, LA y LT?</p> <p>¿Existen saltos u omisiones en las cadenas de objetivos que dificultan la evaluabilidad al quedar la cadena lógica incompleta?</p>	<p>En la OE 3 se identifican cuatro niveles de objetivos. Los primeros tres niveles (Orientación estratégica, línea de acción, línea de trabajo) están claramente definidos, el cuarto nivel (en el que se establece como se trabajará para alcanzar el objetivo definido en la línea de trabajo) se define para las líneas de trabajo (21, 23, 25, 26 y 27), quedan por tanto sin desarrollar en este cuarto nivel la 19, 20, 22, 24 y 28, sin que se aporte razonamiento ni implícito ni explícito que permita comprender esta diferencia.</p> <p>El primer nivel de objetivos, se corresponde con la orientación estratégica 3 “promover oportunidades económicas para los más pobres”. Para la consecución de este objetivo se establecen dos líneas de acción: la 3A “desarrollo rural y territorial y la agricultura como sector clave” y la 3B “crecimiento económico inclusivo y sostenible”. Estas dos líneas identifican las dos estrategias diferenciadas en las que la CE quiere concentrarse para alcanzar la OE3. Sin embargo, el salto que se produce desde la línea de acción 3B a la orientación estratégica 3 es muy grande; ya que, si bien el crecimiento económico sostenible e inclusivo es necesario para que se produzcan oportunidades económicas para los más pobres, la cadena lógica de resultados parece haberse reducido en amplitud y complejidad, sin que esto esté justificado implícita o explícitamente. Esto no ocurre con la línea de acción 3A situada en un plano mucho más cercano la relación entre el medio y el fin.</p>

CRITERIO	PREGUNTAS	ANÁLISIS
CLARIDAD EN LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS	<p>¿La jerarquía de objetivos responde a relaciones causa-efectos lógicas?</p> <p>¿En qué medida contribuye cada nivel de objetivos a la consecución de los del nivel superior?</p> <p>¿Se establecen hipótesis sobre las relaciones causales dentro de la jerarquía de objetivos?</p>	<p>Para la consecución de la línea de acción 3A “desarrollo rural y territorial y la agricultura como sector clave en el IVPD se identifican 6 líneas de trabajo, que son coherentes con el resultado de la línea de acción.</p> <p>Para la consecución de la línea de acción 3B “crecimiento económico inclusivo y sostenible” se establecen cuatro líneas de trabajo. Estas líneas son coherentes para alcanzar el objetivo definido en esta línea de acción, pero se centran en cuatro aspectos relacionados con el crecimiento económico sin conexión entre sí (“impulsar la integración económica de los países socios en la economía internacional”, “apoyo al tejido económico empresarial local”, “promoción de los sectores estratégicos o con gran potencial de desarrollo” “facilitar que todos los ciudadanos sean sujetos de crédito, ahorro y seguro”) y tampoco se explica porque se han escogido estas líneas de acción y no otras.</p> <p>En cuanto al cuarto nivel de objetivos en algunos casos esta descrito a modo de ejemplo sobre posibles líneas de actuación a llevar a cabo, pero en otros casos se describe como las líneas de actuación que se implementarán. En general los objetivos identificados en este cuarto nivel son coherentes con las líneas de trabajo en las que confluyen. No obstante, al no justificarse su elección, en muchos casos no deja de ser una lista arbitraria dando la sensación de que podrían haber aparecido otros objetivos y nos los plasmados si el documento lo hubiera escrito otra persona.</p>

OE4: FOMENTAR SISTEMAS DE COHESIÓN SOCIAL, ENFATIZANDO LOS SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

CRITERIO	PREGUNTAS	ANÁLISIS
CLARIDAD EN LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS	<p>¿Los objetivos reflejan claramente aquello que se quiere conseguir?</p> <p>¿Los objetivos son claros y concretos?</p>	<p>La orientación estratégica 4 se define como “fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos”. El objetivo es, por lo tanto, claro en cuanto a que se pretende fortalecer los servicios sociales básicos, aunque no se indique cuáles queda clara la intencionalidad de la orientación estratégica.</p> <p>Es el siguiente nivel se identifican cuatro líneas de acción cada una enfocada en un derecho: 4A. Derecho humano a la salud: equidad y cobertura universal; 4B. Derecho humano a la educación básica de calidad”; 4C. Derecho humano a la alimentación; y 4D. Derecho humano al agua y saneamiento básico. Las cuatro líneas de acción son claras en cuanto a que indican el derecho humano que se quiere garantizar a través de las actuaciones de la cooperación española.</p> <p>Además se identifica una quinta línea de acción denominada “política fiscal redistributiva”. Este objetivo tal y como está definido no es claro en cuanto a lo que se quiere conseguir y, si bien, se identifica claramente en el texto del IVPD no aparece plasmado en InfoIod.</p>
PLAUSIBILIDAD COHERENCIA INTERNA	<p>¿Se han establecido diferentes niveles de objetivos?</p> <p>¿En qué medida se presenta una cadena de objetivos clara?</p> <p>¿Cuál es el grado de coherencia entre los distintos niveles de objetivos: OE, LA y LT?</p> <p>¿Existen saltos u omisiones en las cadenas de objetivos que dificultan la evaluabilidad al quedar la cadena lógica incompleta?</p> <p>¿La jerarquía de objetivos responde a relaciones causa-efectos lógicas?</p> <p>¿En qué medida contribuye cada nivel de objetivos a la consecución de los del nivel superior?</p> <p>¿Se establecen hipótesis sobre las relaciones causales dentro de la jerarquía de objetivos?</p>	<p>En la OE 4 se identifican cuatro niveles de objetivos. Los primeros tres niveles (orientación estratégica, línea de acción, línea de trabajo) están claramente definidos, el cuarto nivel (en el que se establece como se trabajará para alcanzar el objetivo de la línea de trabajo) solo se define para las líneas (29, 32 y 33).</p> <p>La cohesión social se vincula directamente con el acceso a los servicios sociales básicos por parte de las personas más desfavorecidas. De ahí surge el primer nivel de objetivos que se corresponde con la orientación estratégica 4 “fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos”.</p> <p>Para la consecución de este objetivo se establecen cuatro líneas de acción: 4A. Derecho humano a la salud: equidad y cobertura universal, 4B. Derecho humano a una educación básica de calidad para todos y todas, 4C. Políticas públicas que garanticen el derecho humano a la alimentación y 4D. Derecho humano al agua y saneamiento básico. Se justifica su elección en que se corresponden con cuatro políticas públicas que inciden en el bienestar y la calidad de vida de las personas (salud, educación, alimentación y agua y saneamiento) e indica que el propósito de la cooperación española es mejorar su accesibilidad y cobertura. Además, como ya se ha señalado, en el texto del IVPD se identifica una quinta línea de acción “política fiscal redistributiva” que garantiza la sostenibilidad fiscal de los servicios sociales básicos.</p>

En el IVPD se indica que la existencia de servicios sociales básicos proporciona condiciones para el desarrollo de las capacidades de las personas más desfavorecidas que contribuirán a su inclusión social y, por último a la superación de la pobreza. Sin embargo, la cadena de objetivos que explicita la descripción de esta orientación (superación de la pobreza) no concuerda con el planteamiento de las líneas de acción (enfoque de derechos), por lo que conviven dos lógicas diferentes.

Por otra parte, encontramos que las líneas de acción tienen un nivel de abstracción más elevado que la propia OE, y parece haber una inversión en la lógica, ya que establece que el cumplimiento de los derechos (al agua, a la educación, a la salud, y a la alimentación) fomenta los sistemas de cohesión social (servicios sociales básicos), en lugar de que el acceso a los servicios sea el que produzca que se cumplan tales derechos.

Esto es debido a que en esta orientación estratégica se mezcla el objetivo de cohesión social con el objetivo de cumplimiento de los derechos, y éstos a su vez se identifican con los servicios sociales que darían la prestación para su cumplimiento.

Para la consecución de la línea de acción **4A. Derecho humano a la salud: equidad y cobertura universal** en el Plan Director se identifican 3 líneas de trabajo:

- La 29 Fortalecimiento de los sistemas públicos de salud y la 30 Formación y capacitación de RRHH de sistemas de salud son coherentes con la línea de acción en la que confluyen al responder una relación causa-efecto lógica. No obstante, al no indicarse en la línea 29 de qué forma se fortalecerá el sistema público de salud y quedar el objetivo expresado de forma ambigua, la línea de trabajo 30 (Formación y capacitación de RRHH de sistemas de salud) es un medio para alcanzar la línea de trabajo 29 fracturándose la lógica que confluye en la línea de acción.
- Por otro lado, no se explica cómo la línea de trabajo 31 (Fortalecer políticas públicas necesarias para una mayor protección en servicios sociales de la infancia, mayores, personas con discapacidad y en situación de dependencia) contribuye al cumplimiento del 4A (Derecho humano a la salud). Tampoco la relación desde el punto de vista causal es evidente al tratarse de dos tipos de políticas que pueden estar relacionadas pero que se diferencian claramente. Es preciso señalar también que en el IVPD está previsto apoyar políticas de protección social en la orientación estratégica 2 y, aunque no está del todo claro dada la ambigüedad de la descripción de la línea, en la orientación estratégica 1. Por tanto, esta línea de trabajo presenta varias debilidades en la formulación: no está clara la relación causal con la línea de acción en la que confluye (Derecho humano a la salud) y además se solapa con los objetivos establecidos en otras orientaciones estratégicas.

Para alcanzar la línea de acción **4C. Políticas públicas que garanticen el derecho humano a la alimentación** se establecen tres líneas de trabajo:

-
- La línea de trabajo 35 está formada por dos objetivos, por un lado, mantener una posición activa en los principales OOH y, por otro, apoyar el fortalecimiento del liderazgo de los países socios y de los OORR en la mejora de la agricultura y la seguridad alimentaria y nutrición. En relación al primer objetivo no se indica la posición concreta que debe mantener España en relación al derecho humano a la alimentación. El segundo objetivo también es bastante confuso en su redacción, no explicándose en ningún momento de que manera contribuye al cumplimiento del objetivo situado en el nivel superior.
 - La línea de trabajo 36, Apoyar políticas públicas nacionales y regionales de desarrollo de los territorios rurales, al expresarse de forma tan amplia coincide en gran medida con la línea de acción 3A, Desarrollo rural y la agricultura como sector clave, por lo que vuelve a producirse solapamiento con lo previsto en el marco de otras OE.
 - Por último la línea de trabajo 37. Apoyar el fortalecimiento de políticas orientadas al desarrollo de la legislación para el acceso y control y explotación sostenible de los recursos naturales y productivos también se solapa con dos líneas de trabajo (23 y 24) de la orientación estratégica 3 que van dirigidas a fomentar sistemas de producción agraria sostenibles.

Para la consecución de la línea de acción **4D. Derecho humano al agua y saneamiento básico** se establecen tres líneas de trabajo: 38. Apoyo a la aplicación de políticas de Gestión Integral de Recursos Hídricos, 39. Mejora del acceso a servicios sostenibles de agua y saneamiento y 40. Promoción de la gobernanza del sector y del reconocimiento y aplicación del derecho humano al agua y saneamiento. Esta línea está bien construida ya que la línea de trabajo 38 se centra en la mejora de la gestión del servicio, la línea de trabajo 39 está centrada en asegurar el acceso al servicio y la línea de trabajo 40 se centra en la gobernanza del sector, por lo que las tres líneas serían complementarias al atacar el problema desde tres ángulos distintos.

OE5: PROMOVER LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO

CRITERIO	PREGUNTAS	ANÁLISIS
CLARIDAD EN LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS	<p>¿Los objetivos reflejan claramente aquello que se quiere conseguir?</p> <p>¿Los objetivos son claros y concretos?</p>	<p>El enunciado del objetivo estratégico 5, “promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género” refleja claramente lo que quiere conseguirse teniendo en cuenta que nos encontramos en el nivel más alto de planificación de la cooperación española.</p> <p>En relación con las cuatro líneas de acción establecidas en el nivel inmediatamente inferior:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5A. Adecuación de marcos normativos de los países a la normativa internacional de género: la redacción de este objetivo es claro y concreto en relación a lo que se quiere conseguir. • 5B. Promoción de políticas públicas de género y cohesión social para el fortalecimiento de la gobernabilidad: la redacción de este objetivo es confusa, y no establece claramente lo que se quiere conseguir. • 5C. Fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil: El objetivo expresa de forma clara y concreta lo que se quiere conseguir. • 5D. Paliar todas las formas de violencia y discriminación contra mujeres y niñas: El objetivo expresa claramente lo que quiere conseguir y sirve para focalizar todas las actuaciones que se implementen en este ámbito. <p>En el IVPD se identifica otra línea de acción “Impulsar la transversalización del enfoque de género en desarrollo (GED) en todo el sistema de la CE”. Sin embargo, se trata de un objetivo de gestión de la cooperación española no de un objetivo de desarrollo, por lo que podría encontrarse otra ubicación más adecuada en el IVPD.</p>
PLAUSIBILIDAD COHERENCIA INTERNA	<p>¿Se han establecido diferentes niveles de objetivos? ¿Los diferentes niveles están claramente definidos?</p> <p>¿En qué medida se presenta una cadena de objetivos clara?</p> <p>¿Cuál es el grado de coherencia entre los distintos niveles de objetivos: OE, LA y LT?</p> <p>¿Existen saltos u omisiones en las cadenas de objetivos que dificultan la evaluabilidad al quedar la cadena lógica incompleta?</p>	<p>En la OE5 se identifican claramente dos niveles de objetivos (orientación estratégica y línea de acción) a diferencia de la mayoría de OE en las que se identifican, al menos, tres niveles de objetivos, o incluso 4 niveles.</p> <p>Para “promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género” se establecen cuatro líneas de acción:</p> <p>5A. Adecuación de marcos normativos de los países a la normativa internacional de género.</p> <p>5B. Promoción de políticas públicas de género y cohesión social para el fortalecimiento de la gobernabilidad.</p> <p>5C. Fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil</p> <p>5D. Paliar todas las formas de violencia y discriminación contra mujeres y niñas.</p>

CRITERIO	PREGUNTAS	ANÁLISIS
CLARIDAD EN LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS	<p>¿La jerarquía de objetivos responde a relaciones causa-efectos lógicas?</p> <p>¿En qué medida contribuye cada nivel de objetivos a la consecución de los del nivel superior?</p> <p>¿Se establecen hipótesis sobre las relaciones causales dentro de la jerarquía de objetivos?</p>	<p>La lógica detrás de la elección de estas cuatro líneas de acción es que para alcanzar la igualdad de género y promover los derechos de las mujeres es necesario implementar políticas de igualdad real (5B. Promoción de políticas públicas de género y cohesión social para el fortalecimiento de la gobernabilidad), políticas de igualdad formal (5A. Adecuación de marcos normativos de los países a la normativa internacional de género) y acciones de empoderamiento de las mujeres (5C. Fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil</p> <p>5D. Paliar todas las formas de violencia y discriminación contra mujeres y niñas)</p> <p>Sin embargo, en esta orientación estratégica no se desglosan las líneas de acción en líneas de trabajo concretas dirigidas a su consecución. No se encuentra justificación en el texto a este menor desarrollo de la línea ni explícita ni implícita.</p>

OE6: MEJORAR LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES Y REGIONALES

CRITERIO	PREGUNTAS	ANÁLISIS
CLARIDAD EN LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS	<p>¿Los objetivos reflejan claramente aquello que se quiere conseguir?</p> <p>¿Los objetivos son claros y concretos?</p>	<p>El enunciado del objetivo estratégico 6, “mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales” no refleja con claridad lo que se quiere conseguir: si lo que se quiere mejorar es la forma en que se coordina la comunidad internacional para garantizar este tipo de bienes o, si lo que se quiere, es mejorar el acceso a estos bienes denominados globales y regionales.</p> <p>Son las cinco líneas de acción establecidas en el nivel inmediatamente inferior (6A. Proteger el medio ambiente y asegurar el desarrollo sostenible; 6B. Construcción de paz y seguridad; 6C. Promover la estabilidad económica y financiera internacional; 6D. Salud Global; y 6E. Respeto de la diversidad cultural) las que indican cuáles son los bienes públicos globales a los que contribuirá la cooperación española, si bien en términos generales no se establecen objetivos concretos para cada uno de ellos.</p>
PLAUSIBILIDAD COHERENCIA INTERNA	<p>Se han establecido diferentes niveles de objetivos? ¿Los diferentes niveles están claramente definidos?</p> <p>¿En qué medida se presenta una cadena de objetivos clara?</p> <p>¿Cuál es el grado de coherencia entre los distintos niveles de objetivos: OE, LA y LT?</p> <p>¿Existen saltos u omisiones en las cadenas de objetivos que dificultan la evaluabilidad al quedar la cadena lógica incompleta?</p> <p>¿La jerarquía de objetivos responde a relaciones causa-efecto lógicas?</p> <p>¿En qué medida contribuye cada nivel de objetivos a la consecución de los del nivel superior?</p> <p>¿Se establecen hipótesis sobre las relaciones causales dentro de la jerarquía de objetivos?</p>	<p>En la OE 6 se identifican tres niveles de objetivos (Orientación estratégica, línea de acción, línea de trabajo) claramente definidos.</p> <p>El primer nivel de objetivos, se corresponde con la orientación estratégica 6 “mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales”. Para la consecución de este objetivo se establecen cinco líneas de acción: 6A. Proteger el medio ambiente y asegurar el desarrollo sostenible; 6B. Construcción de paz y seguridad, 6C. Promover la estabilidad económica y financiera internacional, 6D. Salud Global y 6E. Respeto de la diversidad cultural.</p> <p>La diferencia entre los dos niveles de objetivos es que en el nivel más alto se indica que, la orientación estratégica en su conjunto, va dirigida a la mejorar provisión de los bienes públicos (globales y regionales) y en el nivel inmediatamente inferior se especifica los bienes públicos a los que, en concreto, se contribuirá a mejorar, pero no hay una relación causal entre los dos niveles de objetivos.</p> <p>Estos objetivos se abordan también en otras orientaciones estratégicas. Deducimos, por lo tanto, que la diferencia es que en mientras en la OE6 la actuación es multilateral, en los otros casos las actuaciones para su consecución son de carácter bilateral. Concretamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La paz y la seguridad en la orientación estratégica 1; • Los bienes y servicios ambientales en las orientaciones estratégicas 3 y 4; • La estabilidad económica y financiera en la orientación estratégica 3; • La salud en la orientación estratégica 4; <p>Con la excepción de la diversidad cultural no se aborda en otras orientaciones estratégicas.</p>

Con la excepción de la diversidad cultural no se aborda en otras orientaciones estratégicas.

En conclusión, en la orientación estratégica 6 se abordan objetivos de desarrollo que ya aparecen en otras orientaciones. Por lo tanto, no se trata de una OE diseñada para determinados objetivos de desarrollo sino establecida para enmarcar las actuaciones de carácter multilateral. Este planteamiento rompe la lógica según la cual se diseña el IVPD y que establece que las ocho OE son los principales retos de la CE, sus objetivos de desarrollo.

Para Proteger el medio ambiente y asegurar el desarrollo sostenible” se establecen dos líneas de trabajo. La primera línea “integración de la variable ambiental de manera transversal en todas las intervenciones y ámbitos” se corresponde con un objetivo de gestión de la cooperación española y no con un objetivo de desarrollo, por lo que de nuevo parece que tendría mejor encaje en otro lugar del IVPD. La segunda “continuar con los compromisos internacionales adquiridos en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible” no establece ninguna actuación para alcanzar la línea de acción, por lo que la mera continuación de los compromisos podría ser también objetivo de gestión y no de desarrollo.

Para la línea de acción “6B. Construcción de paz y seguridad” se establecen tres líneas de trabajo, las cuales son coherentes para alcanzar el objetivo definido en esta línea de acción, si bien no hay justificación para su elección, ni cuál es su rol en la consecución de la cadena lógica de resultados y no se indica porqué se han escogido estas y no otras

Para “Promover la estabilidad económica y financiera internacional” (6C) se establecen dos líneas de trabajo: 47. Promover en NNUU y foros internacionales la consideración de la estabilidad económica y financiera como bien público global y la 48. Apoyar medidas globales contra la volatilidad de los precios y la especulación. Ambas son coherentes para alcanzar el objetivo definido en esta línea de acción pero no se indica en ningún momento en que se basa su elección.

Para la línea de acción 6D. Salud Global, se identifican tres líneas de trabajo en el ámbito multilateral que son coherentes para alcanzar el objetivo definido en esta línea de acción. Sin embargo, tal como están descritas no parece que excluyan la posibilidad de implementar otras líneas de trabajo para esta línea de acción.

Para la línea de acción 6E. Respeto de la diversidad cultural, se establecen cuatro líneas de trabajo, que son coherentes para alcanzar ese objetivo pero no apuntan necesariamente a un modo de cooperación multilateral.

OE7: RESPONDER A LAS CRISIS HUMANITARIAS CON CALIDAD

CRITERIO	PREGUNTAS	ANÁLISIS
CLARIDAD EN LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS	<p>¿Los objetivos reflejan claramente aquello que se quiere conseguir?</p> <p>¿Los objetivos son claros y concretos?</p>	<p>El enunciado de la orientación estratégica 7, “responder a las crisis humanitarias con calidad” no refleja un compromiso concreto sobre lo que se quiere conseguir en el ámbito de la acción humanitaria. La ambigüedad con la que se expresa indica que la orientación estratégica se utiliza para enmarcar las actuaciones que se implementaran desde la cooperación española en este ámbito pero no como objetivo que establece un compromiso sobre lo que se quiere conseguir.</p> <p>En el IVPD no se identifican líneas de acción, es decir, objetivos situados en un nivel inferior de la jerarquía de objetivos. Se indica que la Acción Humanitaria española se articulará esencialmente en torno a siete puntos que responden a distintos aspectos de la AH:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respuesta basada en necesidades humanitarias y no por otros criterios (políticos o de prioridad geográfica): En este caso se trataría de un principio de actuación de la AH española pero no un objetivo. • Impulso de la protección de las víctimas y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario. No refleja un objetivo claro y concreto que se quiera conseguir con la Cooperación Española en el marco de la acción humanitaria. El Derecho Internacional Humanitario es el marco normativo que regula la prestación de asistencia y protección en los conflictos armados pero no es un objetivo en sí mismo. • Promoción de la protección del espacio humanitario. Es un objetivo pero no refleja con claridad lo que se quiere conseguir. • Asunción de la coordinación y liderazgo de la AH prestada por cualquier administración pública del estado. No se indica en ningún momento quien debe asumir la coordinación y liderazgo de la AH, parece que se trata de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID. En cualquier caso no se trata de un objetivo, sino de las funciones que debe desempeñar la OAH. • Asunción de un rol facilitador de procesos que refuercen la ayuda humanitaria. En este caso volvemos a encontrarnos, lo que parece es, otra función de la OAH y no un objetivo. • La cooperación española utilizará el enfoque VARD como modo de mejorar la coherencia de las actuaciones humanitarias y de desarrollo. En esta ocasión tampoco se expresa claramente lo que se quiere conseguir, sino que es un enfoque de trabajo en el ámbito de la acción humanitaria. • Aumentar la participación de la cooperación española en la Estrategia de Reducción de Desastres. Se expresa de nuevo cómo se quiere implementar la acción humanitaria pero no para qué. <p>Los objetivos establecidos en las líneas de acción, por lo tanto, no están bien establecidos ya que no o indican lo que se quiere conseguir en el ámbito de la acción humanitaria.</p>

**PLAUSIBILIDAD
COHERENCIA
INTERNA**

¿Se han establecido diferentes niveles de objetivos? ¿Los diferentes niveles están claramente definidos?

Llama la atención la construcción de esta línea, ya que si bien no se explicita, parece vincularse a los objetivos de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, estableciendo objetivos vinculadas al rol de coordinación y liderazgo, o facilitador de procesos.

¿En qué medida se presenta una cadena de objetivos clara? ¿Cuál es el grado de coherencia entre los distintos niveles de objetivos: OE, LA y LT?

En el IVPD se indica que la acción humanitaria “se articulará esencialmente en torno a” siete puntos que recogen compromisos y el enfoque de trabajo de la (Oficina de) Acción Humanitaria por lo que en esta orientación no se establece una cadena de objetivos clara, ni se aprecia la relación entre las distintas líneas de acción.

¿Existen saltos u omisiones en las cadenas de objetivos que dificultan la evaluabilidad al quedar la cadena lógica incompleta?

Las líneas de acción identificadas por lo tanto responden a compromisos de actuación de la Oficina de Acción Humanitaria, principios, el marco normativo o enfoques de trabajo de la AH pero no se corresponden con una jerarquía de objetivos que sustentaría el enfoque de resultados previsto en el IVPD.

¿La jerarquía de objetivos responde a relaciones causa-efectos lógicas?

¿En qué medida contribuye cada nivel de objetivos a la consecución de los del nivel superior?

¿Se establecen hipótesis sobre las relaciones causales dentro de la jerarquía de objetivos?

OE8: CONSTRUIR UNA CIUDADANÍA GLOBAL COMPROMETIDA CON EL DESARROLLO

CRITERIO	PREGUNTAS	ANÁLISIS
CLARIDAD EN LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS	<p>¿Los objetivos reflejan claramente aquello que se quiere conseguir?</p> <p>¿Los objetivos son claros y concretos?</p>	<p>El enunciado de la orientación estratégica 8, “construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo” enmarca claramente las actuaciones que se implementaran en la cooperación española en el ámbito de la educación para el desarrollo. No obstante, no proporciona un objetivo claro y concreto sobre lo que se quiere conseguir, sino que está planteado como una visión a medio o incluso largo plazo.</p>
PLAUSIBILIDAD COHERENCIA INTERNA	<p>¿Se han establecido diferentes niveles de objetivos? ¿Los diferentes niveles están claramente definidos?</p> <p>¿En qué medida se presenta una cadena de objetivos clara?</p> <p>¿Cuál es el grado de coherencia entre los distintos niveles de objetivos: OE, LA y LT?</p> <p>¿Existen saltos u omisiones en las cadenas de objetivos que dificultan la evaluabilidad al quedar la cadena lógica incompleta?</p> <p>¿La jerarquía de objetivos responde a relaciones causa-efectos lógicas?</p> <p>¿En qué medida contribuye cada nivel de objetivos a la consecución de los del nivel superior?</p> <p>¿Se establecen hipótesis sobre las relaciones causales dentro de la jerarquía de objetivos?</p>	<p>En la OE3 se identifican dos niveles de objetivos (orientación estratégica y líneas de acción) que están claramente definidos.</p> <p>Para alcanzar el OE8 en el IVPD se identifican cuatros líneas de acción. De éstas, sólo la 8A (Reforzar los procesos de educación para el desarrollo de acuerdo a la Estrategia de EpD) es coherente con el objetivo en el que confluye, es decir, responde a una relación causa-efecto lógica.</p> <p>En relación a las otras tres líneas de acción se puede señalar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La línea de acción 8B. Fortalecer el trabajo en red así como la coordinación y complementariedad entre los actores de la CE y la línea de acción, Mantener y fortalecer los espacios de trabajo conjunto y de coordinación de los actores de la educación para el desarrollo (no codificada en Info@OD pero claramente establecida en el texto del IVPD) establecen prácticamente el mismo objetivo redactado de forma distinta. En cualquier caso se trataría de un objetivo de gestión más que de un medio para alcanzar el objetivo expresado en la orientación estratégica 8. • La línea de acción 8C. Fomentar la cultura evaluativa de la educación para el desarrollo establece otro aspecto relacionado con la gestión de las actuaciones que se implementaran para alcanzar la orientación estratégica, es decir no responde a una relación causa efecto y por lo tanto la lógica no se cumple. <p>Esta línea no tiene un mayor desarrollo de la cadena de resultados en líneas de acción, y no se explicita justificación para esta diferencia en el nivel de desarrollo.</p>

Otros documentos relacionados se pueden encontrar en:
www.cooperacionespanola.es/publicaciones



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Cooperación
Española
EVALUACIÓN