

UNA PROPUESTA DE MODELO PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO BASADO EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Manuel Ignacio Martínez Espinoza*

RESUMEN: Los estudios de políticas públicas permiten examinar el diseño, proceso y resultados de una intervención pública evaluando el contexto de su implementación. No obstante, tales estudios han sido ignorados en las evaluaciones de la cooperación al desarrollo. Partiendo de lo anterior, el presente artículo expone una propuesta de modelo de análisis de la gestión de los proyectos de cooperación al desarrollo basada en el campo de las políticas públicas. La propuesta se basa en una perspectiva interdisciplinaria y analiza la organización gestora del proyecto de desarrollo y la interacción con su contexto en tres fases de políticas públicas (formulación, implementación y evaluación). Se concluye que el análisis de lo público debería incorporarse a las evaluaciones de la cooperación al desarrollo.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, gestión pública, evaluación, cooperación al desarrollo, interdiscipliniedad

¹ El autor agradece al Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM, en concreto, a la Coordinación de Humanidades y al Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México por el invaluable apoyo recibido para llevar a cabo su investigación posdoctoral en el Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste. Asimismo, reconoce los eruditos comentarios de la doctora Edith Kauffer Michel, los cuales contribuyeron a mejorar ostensiblemente la calidad del texto.

* Doctor en procesos políticos contemporáneos por la Universidad de Salamanca. Posdoctorando de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: manuel.martinez.espinoza@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Resulta redundante, casi tautológico, afirmar que la evaluación es una fase imprescindible dentro de la gestión pública puesto que es un proceso que pretende coadyuvar a la eficiencia, eficacia y legitimidad de ésta mediante la retroalimentación objetiva de sus acciones.² Resaltar la importancia de la evaluación dentro de la gestión pública puede ser un ejercicio reiterado pero no siempre innecesario, sobre todo si se tiene en cuenta que la evaluación dista mucho de ser una labor plenamente articulada dentro de los ámbitos de la gestión pública.

Gracias a la diversidad innata de todo quehacer operativo, existen numerosas tipologías de evaluación según sus objetivos, diseños, metodología y estrategias.³ Sin obviar tales tipificaciones, una clasificación de las evaluaciones que resulta útil es la que reconoce tres modelos generales: evaluación conceptual o de diseño, evaluación del proceso y evaluación de resultados.⁴ La primera tiene como objetivo analizar la racionalidad y coherencia en el diseño. La segunda consiste en examinar la forma en que se gestiona y ejecuta el programa. La tercera trata de conocer el alcance de los objetivos establecidos. Evidentemente, son tipos puros que en muchos casos se combinan en la práctica.

En el caso de la cooperación internacional para el desarrollo, aquel territorio programático y normativo donde coinciden varios niveles públicos (internacional, nacional, local y comunal), se ha buscado que las intervenciones de los múltiples donantes contengan un cierto nivel homogeneidad.⁵ Es así que se ha acordado un método

² Siguiendo a Ballart, en este artículo se concibe a la evaluación de la gestión pública como "la aplicación de métodos de investigación sistemáticos con el objeto de examinar el diseño, la implementación y la utilidad de las políticas y programas públicos" (Ballart, 1993: 200).

³ Véanse las tipologías que proponen Gómez Galán y Sainz Ollero (2006), Guerrero Amparán (1995), Mény y Thoening (1992), Souto-Otero (2006) y Vedung (1996).

⁴ Esta clasificación de las evaluaciones proviene de Osuna y Márquez (2000). Para otros autores como Ballart (1993), IUDC (1997) y Vedung (1996), los modelos de evaluación son de dos tipos: de resultados y de procesos.

⁵ Utilizando las ideas de Iglesia-Caruncho (2005), la cooperación internacional al desarrollo puede entenderse como un subsistema dentro del sistema de relaciones internacionales, que tiene el objetivo de colaborar en el crecimiento económico y en el

de trabajo nombrado como Gestión del Ciclo de Proyecto (GCP).⁶ La GCP se sustenta en el Enfoque del Marco Lógico (EML), el cual puede definirse como una herramienta analítica para la planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos. Esta herramienta, entonces, es empleada en la mayoría de organizaciones que llevan a cabo proyectos de cooperación al desarrollo (entre ellas, la Unión Europea y el Banco Mundial).⁷

De manera que las evaluaciones que se realizan en la cooperación internacional para el desarrollo, si bien es cierto que han considerado diversas modalidades,⁸ han tomado como su eje al EML, y particularmente a los llamados criterios de evaluación del mismo,⁹ por lo que, retomando la clasificación atrás asentada, han sido más evaluaciones de resultados o de diseño que de proceso. Esto significa que, por un lado, las

bienestar de los países en desarrollo (Iglesia-Caruncho, 2005: 35). Este subsistema se desenvuelve en diferentes esquemas (Ayuda Oficial al Desarrollo, Financiación Oficial al Desarrollo, Ayuda al Desarrollo no Oficial) y modalidades (bilateral y multilateral; reembolsable y no reembolsable) (Iglesia-Caruncho, 2005). Las intervenciones al desarrollo se definen como el conjunto de acciones que la cooperación realiza para cumplir con su cometido. Las intervenciones pueden tomar forma de proyectos, programas, estrategias o políticas.

⁶ La Comisión Europea adoptó la GCP como método de trabajo desde 1993 y ha recomendado a sus estados miembros usar esta metodología. Asimismo, también el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sugerido el uso de la GCP.

⁷ El EML es una metodología de estructuración de los principales elementos de un proyecto, subrayando los lazos lógicos entre los insumos previstos, las actividades planeadas y los resultados esperados. El EML considera seis fases en el ciclo de intervención (programación, identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación) y tres componentes en la matriz de cada intervención: la jerarquía de objetivos, los criterios de evaluación y los factores de desarrollo. Para profundizar en el EML, consúltese IUDC (1993).

⁸ Las evaluaciones en la cooperación internacional pueden ser de distintas categorías. Tal vez la tipología más completa proviene de MAE (2001: 116-121), en donde las evaluaciones han sido divididas en seis modalidades: evaluaciones de intervenciones puntuales, evaluaciones sectoriales, evaluaciones geográficas, evaluaciones de instrumentos, evaluaciones de programas y evaluaciones temáticas.

⁹ Los criterios de evaluación son componentes que se utilizan como conceptos guía para enfocar las evaluaciones. En el EML se asientan cinco: eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad.

evaluaciones en la cooperación internacional al desarrollo han sido escasas en el abordaje integral de los tres tipos de contenido (resultado, diseño y proceso) y, simultáneamente, las evaluaciones sobre la forma en que se ejecuta el programa (sobre todo vinculando el proceso al contexto de su implementación) han sido las menos habituales.

Dada la relevante influencia de las condiciones sociales, económicas y, ante todo, políticas localizadas en el territorio de implementación, mismas que afectan indefectiblemente el resultado del proyecto, es conveniente emprender análisis evaluativos que, sin omitir los aspectos concernientes al diseño de la intervención, examinen esas condiciones externas como una variable dependiente en los resultados del proyecto. Es así que un estudio de políticas públicas emerge como una opción analítica sobresaliente para la evaluación de intervenciones en el campo de la cooperación internacional al desarrollo.

Pocas cosas son indiscutibles. De manera que, por más que algunas visiones así lo hayan postulado, más que una actividad monopólica de gobiernos sería mucho más fructífero que la gestión pública se concibiera como un ejercicio facultativo de recursos instrumentales y heurísticos que, enmarcado en un cúmulo de valores democráticos, administra institucionalmente bienes y servicios en el espacio público.¹⁰ Desde este enfoque, que es en el que se enraíza el presente artículo, es factible concebir la cooperación internacional al desarrollo como un asunto de gestión pública. Sus objetivos, público beneficiario, territorio de actuación y, en la gran mayoría de los casos, el origen de sus recursos, hacen que encalle con pies de plomo en el ámbito de lo público.

El espacio de lo público es un contexto que orienta la gestación, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, por lo que existe un nexo indisoluble, cercano al pleonismo, entre éstas y la gestión pública (Uvalle, 2002). Sin embargo, son prácticamente inexistentes los estudios evaluativos sobre las intervenciones de la cooperación internacional al desarrollo con herramientas analíticas provenientes del campo de las políticas públicas.

¹⁰ Para reflexiones sobre el término de “gestión pública” véase Ballart (1997), Cabrero (2000b), Guerrero (2001) y Uvalle (2002).

Asiéndose de estas aristas pragmático-conceptuales en forma de inquietudes académicas, el presente texto expone una propuesta de modelo de análisis de políticas públicas para evaluar la gestión pública de los proyectos de cooperación al desarrollo.¹¹ El objetivo es, como se advierte, proponer lineamientos para una metodología de evaluación en el campo de la cooperación al desarrollo que, reivindicando la valía de la disciplina de las políticas públicas, ofrezca al menos pistas para la integralidad de las evaluaciones de diseño, proceso y resultado añadiendo al estudio esa particularidad tan poco enfatizada en las intervenciones de la cooperación al desarrollo: su carácter público.

Es así que la propuesta de modelo de análisis de políticas públicas para la evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo, que se expone en las páginas siguientes, considera tres frases en el ciclo de la política pública (formulación, implementación y evaluación), así como las perspectivas basadas en el proceso organizacional, en los actores (pluralismo), y en las variables estructurales (neomarxismo) e institucionales (neoinstitucionales). Dicho modelo se detalla en las siguientes páginas.

Este artículo se divide en cuatro acápites. En el primero se plantean los fundamentos teóricos del modelo de análisis de políticas públicas. En el segundo se describe la metodología del modelo. En el tercero se asientan las limitaciones del modelo. Finalmente, en el cuarto apartado se exponen las conclusiones del trabajo.

LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL MODELO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

El modelo de evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo que se propone se sustenta en el campo conceptual e instrumental de

¹¹ El modelo que se expone fue elaborado para la investigación de tesis doctoral del autor en la cual analizó dos proyectos de cooperación de la Comisión Europea implementados en territorios indígenas de Chiapas y Guatemala. De manera que el modelo ya fue aplicado y demostró su utilidad, al menos para los objetivos de la investigación referida. Véase Martínez Espinoza (2009).

las políticas públicas. Éstas, surgidas como disciplina en el mundo anglosajón,¹² se definen en este trabajo como “el conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político” (Grau, 2002: 34).

Reconociendo la porosidad de sus fronteras y la multiplicidad de sus denominaciones,¹³ se entiende al estudio de las políticas públicas como aquella investigación multidisciplinaria sustentada en herramientas conceptuales e instrumentos metodológicos que permite examinar, comprender y explicar la configuración, el diseño, el funcionamiento, y las consecuencias de las políticas.

Como toda disciplina politológica que se precie, las políticas públicas cuentan con fundamentos comunes pero también enfoques distintos. Aguilar (2007b) asienta que en el estudio de las políticas existen dos posiciones extremas otorgadas por la naturaleza del análisis: la noción “racional” y la noción “transaccional” de la política. Es decir, por un lado, la búsqueda y el énfasis en la máxima racionalidad posible y, por otro lado, el reconocimiento de la praxis del ejercicio del poder.

En un extremo, se ubica la visión racional estricta del análisis de políticas que puede quizá reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por

¹² “Certificado de nacimiento” que no es un asunto prescindible pues se basa en una distinción entre los términos *politics* y *policy*; siendo el primero utilizado para referirse a “la competencia política” y el segundo para “un curso definido de acción” (Beltrán, 2000: 19). Tal diferencia conceptual está ausente en el mundo hispanoparlante, donde para ambos enfoques se utiliza el término de “política”.

¹³ En la literatura especializada es factible encontrar por lo menos siete denominaciones distintas sobre los estudios enfocados en la *policy*: 1) *policy sciences*, 2) *policy analysis*, 3) *policy-making study*, 4) *policy studies*, 5) *policy style*; 6) estudios de implementación de políticas, y 7) evaluación de políticas públicas. En un intento de precisión, Luis Aguilar Villanueva ha establecido que la investigación en políticas públicas se divide en dos grandes rubros: por un lado, el análisis de políticas (*policy analysis*), orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad; por el otro lado, el estudio de la elaboración de las políticas (*policy-making research*), orientado positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político-administrativo dado o un gobierno particular en sus políticas públicas (Aguilar, 2007b: 42).

ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. En el extremo opuesto, se ubica la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utilizará táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo considerará una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política. (Aguilar, 2007b: 41)

Advirtiendo tales extremos, en el modelo de análisis que se propone se enfatiza la noción “transaccional”, la característica de lo público de las políticas; esto es, el análisis del poder político, o, lo que es lo mismo, quién obtiene qué, por qué, cuándo y las consecuencias de ello (Grau, 2002: 34). Se ha adoptado tal noción en el entendido de que conviene pensar en las políticas públicas no como un espacio plenamente autónomo, neutro ni sólo de naturaleza administrativa sino más bien concebirlo como una arena donde, si bien converge lo multidisciplinario, lo determinante en ella es el factor político: la intervención de actores, proyectos, procesos e instituciones políticas. Como lo ha señalado Sabatier (1999), la realidad demuestra que los procesos de las políticas públicas son caóticos y superpuestos debido a la multiplicidad de actores e instituciones que suponen. El enfoque de este modelo de análisis, dirigido más hacia el escrutinio de la distribución del poder político, se justifica también por el territorio donde se propone, y se ha probado, su uso: América Latina, un lugar donde predomina en su mayoría un estilo de hechura de políticas envuelto precisamente en esa noción transaccional de la política (Kelly, 2006).

En congruencia con la perspectiva señalada, el modelo que se propone emplea una metodología de análisis de políticas públicas acorde con el contexto en el que se inserta. Esto es, antes de reproducir mecánicamente un esquema de políticas públicas generado en un sistema político particular, interpretar su lógica y adaptarlo al espacio que se ha seleccionado.¹⁴

¹⁴ Como asienta Cabrero (2000), el modelo del *policy analysis* fue generado y ha sido desarrollado principalmente por y para el espacio anglosajón. Por lo tanto, el autor propugna por entender hasta dónde funciona el modelo en realidades diferentes y hasta

Partiendo de un análisis a los límites del valor universal de las políticas públicas como campo de estudio, Cabrero (2000) ha establecido dos tipos ideales de modelos de políticas públicas: en un extremo, el de denominación de origen, similar al estadounidense, llevado a cabo en un sistema político permeable, en un proceso de políticas abierto con entradas y salidas múltiples, con dinámica de consulta y diálogo amplio. En el otro extremo, el de un modelo autoritario en transición, similar al mexicano, llevado a cabo en un sistema político propenso al hermetismo, en un proceso de políticas selectivo y de actores en cónclave, con dinámica de intermediación y control. El modelo de evaluación de proyectos que se propone parte de la premisa de que la elaboración de las políticas públicas en América Latina sigue la lógica del modelo autoritario en transición.

Finalmente, los estudios de políticas públicas suelen dar por sentado ya sea la existencia de un Estado con sus atributos clásicos o la presencia de un sistema político con relaciones horizontales entre diferentes poderes del Estado y relaciones verticales entre los diferentes niveles de gobierno. No obstante, en el caso de la cooperación internacional al desarrollo es un ámbito donde converge más de un sistema político (a veces hasta con coaliciones transnacionales) que, por tanto, demanda negociaciones y acuerdos en el marco de un sistema internacional. Reconociendo esta característica, el modelo de evaluación se sustenta en el entendimiento de que, por un lado, la política pública objeto de estudio (los proyectos de cooperación al desarrollo) es el resultado de los acuerdos básicos entre los diferentes actores decisivos de los sistemas políticos y, complementariamente, esos acuerdos son ejecutados por distintas organizaciones que trabajan en un territorio espacial y temático específico pero que participan en diversos subsistemas políticos que generalmente incluyen cinco niveles: internacional, nacional, intermedio (estatal o departamental), local (municipal) y

dónde algunas realidades pueden hacer uso del método. El autor concluye que “La escuela de las políticas públicas no debe ser un modelo que deba incorporarse acríticamente en diversos contextos en un esfuerzo hasta ahora poco fructífero. Por el contrario, debe ser entendido como un método de análisis por construirse para responder así al cuestionamiento de cuáles son los usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en diversas realidades” (Cabrero, 2000: 221-222).

comunal. En ese sentido, el análisis se enfoca en la organización gestora de la política pública al concebirla como la síntesis y resultado operativo de ese proceso de convergencias político institucionales. El modelo, entonces, se enfoca en estudiar el desempeño de la organización gestora del proyecto y la interacción con su contexto en tres fases de la política pública. En el siguiente apartado se expone su metodología.

LA METODOLOGÍA DEL MODELO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

PRINCIPIOS METODOLÓGICOS DEL MODELO

El modelo propuesto, *grosso modo*, se enfoca en el estudio del desempeño de la organización gestora del proyecto y la interacción con su contexto en tres fases de la política pública (ver gráfico 1). Sus pilares son cinco herramientas conceptuales: el esquema de fases de políticas públicas y las perspectivas de análisis basadas en el proceso organizacional, en los actores (pluralismo), y en las variables estructurales (neomarxismo) e institucionales (neoinstitucionalismo).

En primer lugar, el esquema de fases de las políticas públicas se utiliza para organizar su estudio concibiéndolas como procesos si bien no lineales, sí poseedores de una secuencia inicial y final. Aunque se reconocen las limitaciones de esta perspectiva (es decir, que las políticas públicas suelen contener procesos elásticos, irregulares y hasta caóticos), el esquema de fases se utiliza para describir analíticamente el inicio, el desarrollo y el final del proyecto a investigar (o, lo que es lo mismo, sus planteamientos, su aplicación y sus resultados).¹⁵ Por lo anterior, en el modelo propuesto, siguiendo a Ballart (1993), se plantea el estudio de tres fases: formulación, implementación y evaluación.¹⁶

¹⁵ Un excelente análisis sobre las fases de las políticas públicas se encuentra en De León (1997).

¹⁶ Comúnmente, los estudiosos de las políticas públicas plantean seis fases: identificación, formulación de problemas, formulación y legitimación de alternativas de acción, puesta en marcha de la política, y evaluación.

En segundo lugar, la perspectiva del proceso organizacional, tal como afirma Elmore (2003), emerge del reconocimiento de que “las políticas no se pueden comprender al margen y separadamente de los medios de su ejecución” (Elmore, 2003: 185). Por lo tanto, el análisis a la organización ejecutora de la política pública no es un elemento complementario a los estudios de las políticas públicas, sino un factor primordial. El modelo, entonces, analiza la organización gestora de los proyectos de desarrollo siguiendo los postulados de Allison (2007), Elmore (2003), y Osuna y Márquez (2000).

Por su parte, la consideración de los actores participantes en los proyectos de cooperación al desarrollo es trascendental pues son un elemento esencial para el desarrollo de la política pública al verse afectados por la intervención y participar en ella (ya sea a favor o en contra). En virtud de esto, y siguiendo las premisas de Meltzer (2007), Pressman y Wildavsky (1998), Rein y Rabinovitz (2003) y Vedung (1996), el modelo plantea identificar y clasificar a los actores que intervienen en los proyectos de cooperación al desarrollo.

En cuarto lugar, dada su determinante valía para el curso de una política pública, el modelo también asume las condiciones estructurales externas a la intervención como un factor de análisis. Se retoma así una perspectiva estructural en la cual —considerando los enfoques de Sabatier y Mazmanian (2003), Osuna y Márquez (2000), van Meter y van Horn (2003) y del EML— se valoran las condiciones sociales, políticas y económicas del territorio donde la política pública se implementa.

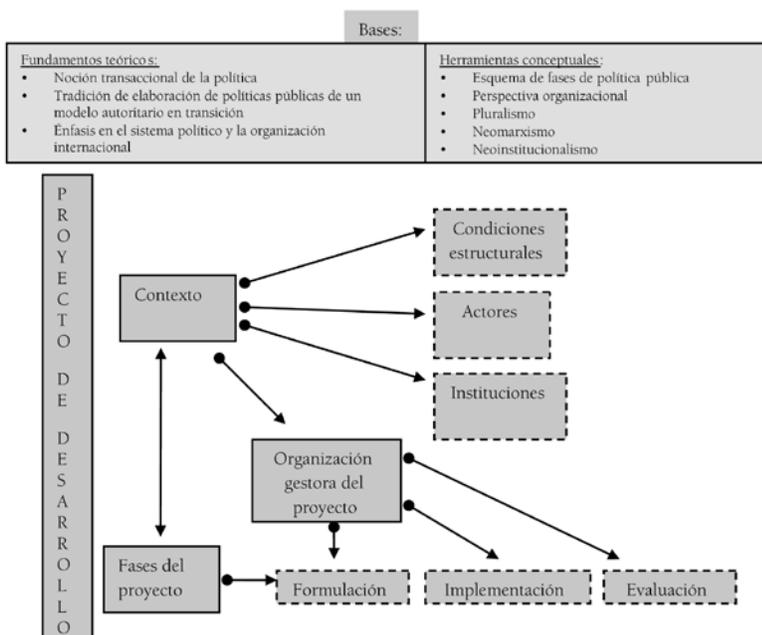
Finalmente, el modelo de análisis también reconoce la importancia de las instituciones para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Por ello, sin obviar la diversidad de definiciones y enfoques analíticos,¹⁷ y siguiendo a North (1995), March y Olsen (1997) y Peters (2003), se define a una institución política como el marco (formal o informal) que determina las fronteras de los procesos políticos, dando orden, estabilidad y certidumbre a la interacción de los actores políticos mediante la creación de acciones pautadas y la determinación de las oportunidades (a través de incentivos y castigos), construyéndose así

¹⁷ Como lo señala Peters (2003) existen seis tipos de institucionalismo: normativo, de elección racional, histórico, empírico, internacional y social.

expectativas, interpretaciones y preferencias. Es decir, como lo asienta Sánchez Ferrer (2002), las normas, valores y reglas de lo político.¹⁸

Establecidas sus bases teóricas y herramientas conceptuales, el gráfico 1 expone esquemáticamente el modelo de análisis de políticas públicas para la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo que se propone.

GRÁFICO 1. MODELO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO



¹⁸ “En los estudios basados en el institucionalismo el factor clave a la hora de explicar las políticas públicas es el conjunto de normas, valores y reglas de actuación que determinan el comportamiento de los actores políticos. Es decir, no cuenta tanto quiénes son los actores, sus preferencias o sus estrategias, como las normas que se han consolidado en un contexto dado, los valores predominantes en un sistema político o los procedimientos de actuación política y administrativa que se han consolidado en un área política determinada” (Sánchez Ferrer, 2002: 223).

MAPA DE RUTA DEL MODELO

El estudio de los proyectos de cooperación al desarrollo, según la metodología establecida, se realiza con un itinerario marcado por los siguientes ejes analíticos:

A. Contexto

El contexto se define como el espacio de acción de una política (el territorio —real o simbólico— hacia donde ésta se dirige y ejecuta). En el modelo propuesto el contexto lo constituyen las condiciones estructurales, los actores y las instituciones. Cada elemento se examina de la siguiente forma:

A1. Condiciones estructurales

El objetivo es realizar una descripción analítica de las condiciones económicas y sociales y del historial político del territorio donde se ejecuta la intervención. La descripción de las condiciones estructurales sirve para definir lo que Meltzer (2007) ha denominado *policy space* (espacio de la política pública): el espacio que contiene “aquellos ingredientes políticos que nos permiten comprender una amplia gama de problemas [...]. Todo sistema político contiene un número determinado de espacio de políticas que se superponen unos a otros” (Meltzer, 2007: 371).

Precisado el *policy space*, se procede a identificar el *policy issue area* (área de acción de la política pública), el cual se refiere al territorio específico de la política o el proyecto de desarrollo. Así lo conceptualiza Meltzer: “el área de acción de la política es esa parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de una política particular” (Meltzer, 2007: 371). La definición del *policy issue area* se efectúa mediante la identificación y clasificación de los actores y las instituciones.

A2. Actores

El modelo requiere elaborar una clasificación de los actores vinculados con el proyecto de cooperación a analizar. Reconociendo los postulados de Gomá y Subirats (1998), Meltzer (2007) y Subirats (1989), en

el modelo se define a un actor como aquel individuo, grupo, coalición o entramado/comunidad (*policy network/policy community*) que comparte algún espacio temático, territorial u organizacional con el proyecto de cooperación al desarrollo que se analice.

La clasificación de los actores se realiza mediante tres pasos. En primer lugar, en complemento a los tipos de participantes establecidos por Vedung (1996: 96), se confecciona un mapeo de actores que identifica y enumera a los principales actores bajo la siguiente tipología exhaustiva:

- 1) Actor específico del campo temático del proyecto (por ejemplo, pueblos indígenas o mujeres)
- 2) Ciudadanía en general
- 3) Actores gubernamentales nacionales, estatales y locales
- 4) Actores políticos
- 5) Actores económicos
- 6) Organizaciones sociales
- 7) Comunidad académica
- 8) Otros programas, proyectos y políticas similares

En segundo lugar, en apego a las premisas de Meltzer (2007) y Pressman y Wildavsky (1998), se caracteriza a los actores según el siguiente modelo:

- a) Posicionamiento frente al proyecto o el tema de la intervención al desarrollo: a favor (1), indeciso (2), en contra (3)
- b) Consistencia del posicionamiento: invariable (1), variable (2)
- c) Intensidad de la preferencia: alta (1), media (2), baja (3)
- d) Motivaciones: lo que los actores piden o toman
- e) Tipos de recursos de los actores:

CUADRO 1. LISTA DE RECURSOS GENÉRICOS DE LOS ACTORES

Recurso genérico	Ejemplo de recurso específico
Material	Un empleo con alta remuneración
Simbólico	Pertenencia a un comité del Congreso de alto rango
Físico	Violencia en las calles
Posición	Oficina de la presidencia
Información	Experiencia en cabildeo
Habilidad	Sentido de la oportunidad

Fuente: (Meltsner, 2007: 380)

f) fortaleza de los recursos: fuertes y débiles (1 y 2)

Finalmente, se les ubica en un esquema que va desde promotor del proyecto (a1, b1, c1, f1) hasta opositor del proyecto (a3, b1, c1, f1).

A3. Instituciones

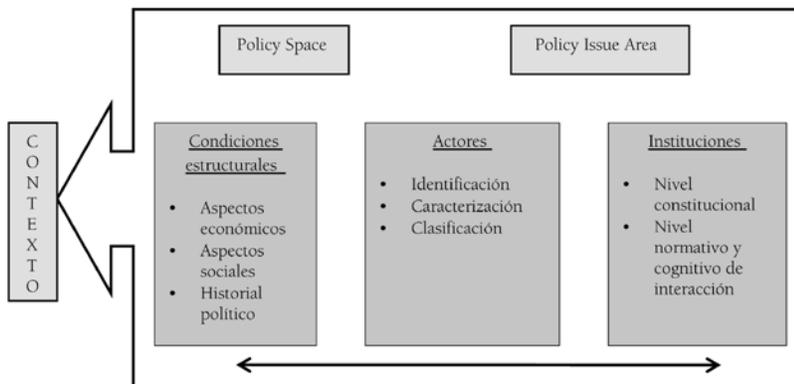
El modelo requiere la elaboración de un cuadro comparativo de lo que, en palabras de Colino (2002), son los niveles constitucional¹⁹ y normativo-cognitivo²⁰ de interacción. En otras palabras, se especifican los marcos legales, las reglas y los valores/orientaciones en torno al tema de la intervención al desarrollo (por ejemplo, equidad de género) que subyacen en el territorio de implementación de los proyectos.

¹⁹ El nivel constitucional establece tres elementos: 1) quién participa y con qué competencias en la adopción e implementación de las políticas y los recursos legales de cada grupo de actores; 2) quién resuelve las disputas sobre políticas y, por tanto, quién puede imponer sus opciones de política en caso de conflicto; 3) los actores con capacidad de veto y los procedimientos legales para ejercerlo (Colino, 2002: 318).

²⁰ El nivel normativo y cognitivo de interacción incide en tres elementos: 1) Determina los comportamientos y las orientaciones normativas (preferencias) y cognitivas (percepciones) de los actores individuales y colectivos, mediante la internalización de las ideas y creencias de política pública insertas en los objetivos institucionales de las organizaciones; 2) Determina el nivel de confianza mutua y expectativas sobre el comportamiento de los demás actores; 3) Proporciona argumentos legitimatorios del cumplimiento de las políticas, incluso contra los intereses propios o de otros actores (Colino, 2002: 318).

Es así que el eje *contexto* se articula con los elementos: condiciones estructurales, actores e instituciones. El gráfico 2 los sintetiza.

GRÁFICO 2. ELEMENTOS CONSTITUYENTES DEL EJE ANALÍTICO. CONTEXTO DEL MODELO DE EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO



B. Fases del proyecto y organización gestora

B1. Formulación

La formulación se concibe en el modelo como la fase inicial de la intervención al desarrollo. Es la etapa donde tiene lugar la identificación de problemas así como la necesidad de su atención pública y, por lo tanto, su entrada en las agendas. Asimismo, en esta fase, se realizan los planteamientos necesarios para la adopción y diseño de la política seleccionada.

El análisis de la fase de formulación en el modelo se divide en dos apartados. En primer lugar, se estudia la propia formulación de la intervención al desarrollo examinando la formación de la agenda,²¹ el

²¹ La formación de la agenda es “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb: 1996: 77).

estilo de políticas públicas (*policy style*),²² y el tipo de políticas según la tipología de Lowi (2007).

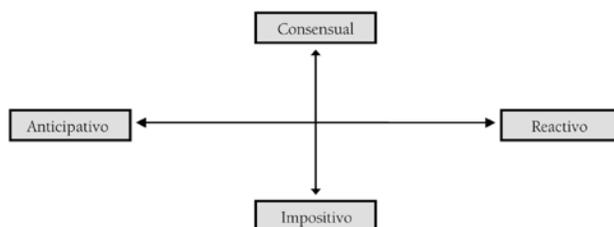
Según Elder y Cobb (1996) y Mény y Thoenig (1992), las agendas pueden ser de dos tipos:

- 1) Agenda sistémica o coyuntural, que es el conjunto de asuntos aceptados por la sociedad como temas que requieren atención de la autoridad pública, pero sin ser de competencia habitual.
- 2) Agenda institucional, formal o gubernamental, que son aquellas cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la habitual atención pública y como asuntos que caen en la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental.

El modelo utiliza la clasificación anterior para caracterizar la agenda en la que se incrusta cada proyecto de cooperación al desarrollo.

Por su parte, según el esquema propuesto por Richardson (1982), las políticas pueden seguir un estilo marcado por elementos anticipativos o reactivos, y consensuales o impositivos (ver gráfico 3), lo cual también se utiliza en el modelo como referente para el análisis de la formulación del proyecto de desarrollo.

GRÁFICO 3. ESTILO DE HECHURA DE POLÍTICAS
SEGÚN EL ESQUEMA DE RICHARDSON (1982)



Fuente: Elaboración propia con base en Richardson (1982)

²² El *policy style*, como lo indica Corzo (2002), se refiere a cómo afronta el gobierno la solución de problemas públicos, cómo se eligen las alternativas que solucionan los problemas, cómo se definen estos problemas en función de un estilo concreto de tomar decisiones y si esto condiciona la posición adoptada en diferentes modificaciones que se realiza esta política pública (Corzo, 2002: 357).

Con respecto al tipo de políticas, Lowi (2007) ha señalado la existencia de cuatro arquetipos de ellas:

Distributivas. Son aquellas que dan facilidades o privilegios incondicionalmente. Es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles.

Regulativas. Son las que imponen obligaciones a los individuos que se formulan por una autoridad pública con la intención de influir en el comportamiento de los ciudadanos, de manera individual o colectiva. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión.

Redistributivas. Abordan las cuestiones vinculadas a las relaciones de propiedad, poder político y escalafón social, por lo que tienden a ser la arena más tensa y frontalmente conflictiva.

Constitutivas. Son aquellas que tienen que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública.

El modelo retoma la tipología de Lowi (2007) para la caracterización del tipo de política que corresponde a cada proyecto de desarrollo.

Finalmente, la segunda parte del análisis a la fase de formulación corresponde al diseño del proyecto de cooperación al desarrollo. Tal como lo asientan Osuna y Márquez (2000), el objetivo de este tipo de análisis es evaluar la racionalidad y coherencia del diseño del programa (Osuna y Márquez, 2000: 28-29). Siguiendo la propuesta de evaluación conceptual de Osuna y Márquez (2000), el análisis al diseño de la intervención al desarrollo tiene el objetivo de examinar la relevancia, pertinencia y coherencia interna del proyecto (Osuna y Márquez, 2000: 31-46). Cada factor se constituye de los siguientes principios analíticos:

a) *Relevancia.* Se analiza el diagnóstico de los problemas realizado en los postulados del proyecto; es decir, conocer hasta qué punto se han identificado adecuadamente las características de los problemas, potencialidades y población objetivo. En la relevancia se verifica:

- a1. Que la identificación de los problemas sea clara, rigurosa, completa y que se planteen elementos medibles, así como fuentes de información que justifican tales planteamientos.
 - a2. Que se indiquen las causas y consecuencias de los problemas.
 - a3. Que se defina a la población objetivo indicando si se ha realizado un estudio de necesidades, cómo es su cuantificación, cuáles son las características que debe poseer para ser seleccionada, y cómo es el tipo de cobertura prevista por el programa.
 - a4. Que el proyecto sustente sus afirmaciones en estudios sobre el contexto político, social, económico y legal del territorio en donde operará la política.
- b) *Pertinencia*. Se analiza la calidad en la formulación de los objetivos. Aquí se examina:
- b1. Que los objetivos señalen claramente los compromisos asumidos por el proyecto sobre bases medibles y observables.
 - b2. Que sean objetivos que, aunque tengan diversas proyecciones, compartan una sola meta o fin.
 - b3. Que sean claros y concretos, factibles de ser medidos.
 - b4. Que especifiquen un resultado o acción concreta para cada actuación determinada.
 - b5. Que se hayan previsto fechas para la consecución de objetivos.
- c) *Coherencia interna*. Se analiza lo que en el EML (IUDC, 1993; MAE, 2001) se cataloga como “jerarquía de objetivos” o “lógica de intervención”: la racionalidad interna entre metas y recursos, organizándolos de lo particular a lo general bajo la siguiente tipología: recursos, actividades, resultados, objetivo específico y objetivo general.

B1.1 Organización gestora del proyecto

Dado que surge de la formulación (sus lineamientos básicos se localizan en el documento rector del proyecto) pero participa en el resto de las fases del proyecto, en el modelo se analiza la organización gestora del proyecto inmediatamente después de la fase de formulación y antes de la de implementación.

En correspondencia con las guías de Allison (2007), Elmore (2003), Osuna y Márquez (2000), y Sabatier y Mazmanian (2003), se estudian dos aspectos de la organización gestora del proyecto: la división de

funciones (organigrama) y la suficiencia de recursos. En la parte de la división de funciones, se examina la asignación de las funciones de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación en las diferentes unidades administrativas integrantes de la organización, comprobando la adecuada definición de tareas, coordinación y comunicación en el proyecto. Con respecto a los recursos de la organización, se exploran la existencia de tres tipos: humanos (tipo de reclutamiento, cantidad y calidad), económicos (cantidad, asignación presupuestaria, utilidad) y temporales (disponibilidad de tiempo para ejecutar las tareas).

B2. Implementación

En el modelo se define la implementación como la fase de la política en la cual ésta se ejecuta a través de acciones destinadas al cumplimiento de los objetivos previamente establecidos.²³ Tal como lo han sostenido Berman (2003) Sabatier y Mazmanian (2003) y Subirats (1989), los estudios sobre la implementación (*implementation research*) tienen el objetivo de analizar los factores que explican los resultados del programa (generalmente, por qué no se consiguieron los objetivos previstos).

En el modelo que se propone la fase de implementación se analiza, en primer lugar, teniendo la premisa de que la implementación implica planteamientos condicionados por el contexto en el que se llevan a cabo.²⁴ De esta forma, se utiliza un enfoque intermedio entre los modelos

²³ Para Berman, “La implementación consiste en el cumplimiento de una decisión proveniente de la autoridad” (Berman, 2003: 285). Para Rein y Rabinovitz, la implementación es “(1) una declaración de las preferencias del gobierno, 2) medida por varios actores que 3) generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas” (Rein y Rabinovitz, 2003: 148). Para Aguilar Villanueva, la implementación “es el objetivo, el evento aún irrealizado pero esperado y calculado como efecto último de un proceso causal, puesto en marcha por determinadas condiciones iniciales y continuado por la cadena de acciones de implementación. Hay así un doble sentido de implementación: es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva” (Aguilar, 2003: 47).

²⁴ Es decir, retomando el concepto de adaptación mutua de Paul Berman: “proponemos la hipótesis de que la micro-implementación efectiva se caracteriza por la adaptación mutua que ocurre entre el proyecto y el contexto organizacional” (Berman, 2003: 304-305).

de implementación conocidos como “de arriba hacia abajo” (*top down*)²⁵ y “de abajo hacia arriba” (*bottom up*).²⁶ En segundo lugar, la fase de implementación se analiza con perspectivas descriptivas y analíticas; es decir, explicando el proceso administrativo de la implementación y los factores que la condicionan.

Con las directrices anteriores, en el modelo se clasifica la implementación de cada proyecto de desarrollo según las ideas de Paul Berman, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, y Martin Rein y Francine Rabinovitz. En primer lugar, Rein y Rabinovitz (2003) señalaron la existencia de tres imperativos en los actores: el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia (Rein y Rabinovitz, 2003: 148-149). Es decir, para estos autores el proceso de implementación de la política se rige por el respeto a la racionalidad legal, misma que está mediada por la racionalidad definida por los servidores públicos, la cual requiere consenso interno y externo.

Por su parte, Pressman y Wildavsky (1998), propusieron un esquema analítico para explicar el fracaso en la etapa de la implementación. En su propuesta establecieron dos factores: la multiplicidad de participantes y perspectivas y la multiplicidad de puntos de decisión y aclaración.

La multiplicidad de participantes y perspectivas señala que en la implementación de las políticas públicas intervienen diferentes actores con diversas actitudes y grados de compromiso, lo que convierte los grandes objetivos de la política en metas particulares. La multiplicidad de puntos de decisión y aclaración indica que en la ejecución de las políticas públicas existen “puntos de decisión” (cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante) y “puntos claros” (cada que se requiere que un participante dé su aprobación por separado). Así, todo proceso de implementación tiene varios “puntos de decisión”, lo que conlleva determinadas decisiones

²⁵ Modelo analítico que se inclina por el análisis a partir de la primacía jerárquica de la autoridad.

²⁶ Modelo analítico que se inclina por el análisis partiendo de los ciudadanos y/o los “burócratas a nivel de calle” (*street-level bureaucrats*).

de acción colectiva; y cada decisión a tomar tiene varios “claros”, que supone la aprobación de varios actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa. El modelo propuesto, entonces, examina la existencia de puntos claros y puntos de decisión en la implementación de cada intervención al desarrollo.

Finalmente, Berman (2003: 13) estableció una tipología en la cual argumentó que la implementación puede seguir una de cuatro rutas:

- 1) Ausencia total de implementación. En esta modalidad no se producen adaptaciones ni en el plan del proyecto ni en el comportamiento del prestador de servicios;
- 2) Cooptación. La cual implica que no hay adaptación del comportamiento del prestador de servicios y, por el contrario, se modifica el proyecto para ajustarlo a las rutinas existentes;
- 3) Aprendizaje tecnológico. Que significa que no se induce una adaptación del plan o proyecto, sino que ocurre una adaptación del comportamiento rutinario con el fin de ajustarlo al plan; o
- 4) Adaptación mutua. Que implica tanto la adaptación del proyecto como la del comportamiento del prestador de servicios.

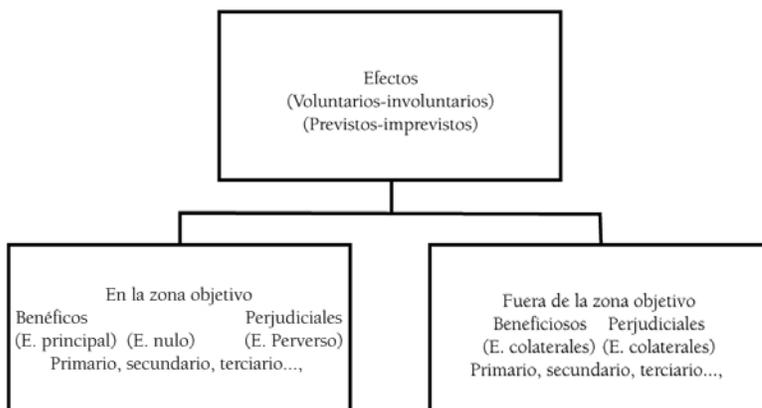
B3. Evaluación

La evaluación se define como el examen de los resultados producidos por una intervención.²⁷ En la fase de evaluación del modelo, por tanto, se analiza la percepción de los gestores y de la población sobre los resultados de la política. Para ello, se ha dividido la evaluación en dos tipos: interna y externa. La evaluación interna se concentra tanto en los encargados de la administración del proyecto como en el público objetivo del mismo. Por su parte, la evaluación externa se enfoca en los actores ajenos al proyecto (ya sean organizaciones independientes que han evaluado al proyecto u organizaciones y actores que, por su concurrencia espacial o temática, se interesan en el proyecto).

²⁷ Como lo asienta Vedung (1996), las evaluaciones no sólo deben concentrarse en el análisis del cumplimiento de los objetivos de un programa sino, sobre todo, en los efectos que éste produce.

Con los ejes analíticos anteriores, se determinan los efectos producidos por la política siguiendo la propuesta de Vedung (1996), en la cual se indica que una intervención produce tres tipos de efectos: principales, nulos y perversos; siendo éstos voluntarios e involuntarios, así como previstos e imprevistos, en la zona objetivo o fuera de la misma (ver gráfico 4).

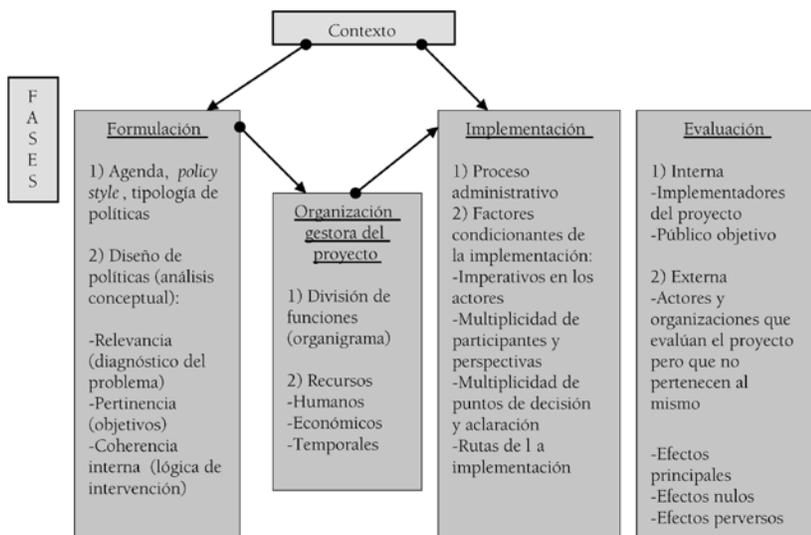
GRÁFICO 4. TIPOS DE EFECTOS DE LAS INTERVENCIONES



Fuente: Vedung (1996: 79).

En resumen, el mapa de ruta del modelo de evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo inicia con un análisis del contexto en el cual se implementa la intervención (condiciones estructurales, actores e instituciones), para posteriormente dedicarse a examinar la fase de formulación del proyecto, su organización gestora, su implementación y finalmente su fase de evaluación. El gráfico 5 sintetiza los ejes analíticos del modelo.

GRÁFICO 5. MAPA DE RUTA Y EJES ANALÍTICOS DEL MODELO DE EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO



TIPO DE INVESTIGACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN REQUERIDAS PARA EL MODELO

La implementación de la propuesta de modelo de evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo requiere una investigación cualitativa de corte etnográfico pues el modelo precisa en su mayoría información de relevamiento directo. De esta forma, se sugiere utilizar las siguientes técnicas de estudios etnográficos: entrevistas, historias de vida en contexto de diálogo (el diálogo ayuda a guiar al informante hacia las temáticas de interés pero en forma muy indirecta), grupos focales (entrevistas colectivas) y observación directa en los espacios territoriales donde se implemente la intervención al desarrollo. En ese sentido, la validez en la recopilación de la información se asegurará por la estrategia de triangulación de fuentes: documentos rectores del

proyecto, entrevistas a actores principales (gestores y beneficiarios del proyecto) y secundarios, así como observación participante.²⁸

LIMITACIONES DE LA PROPUESTA DE MODELO DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

El modelo expuesto en las páginas previas tiene el objetivo de plantear desde el campo de las políticas una ruta analítica para la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo que integre los tres tipos de evaluaciones generales (de diseño, de proceso y de resultados); por lo tanto, aunque se pruebe su eficacia y utilidad, no se postula como un modelo analítico general para la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo pues esta metodología no está exenta de limitantes, mismas que se enlistan a continuación.

En primer lugar, la aproximación metodológica tiene principalmente un carácter cualitativo. Es decir, que sin ausencia total de información cuantitativa, el modelo analítico se basa más en técnicas vinculadas a la interpretación de la realidad que a técnicas vinculadas a la interpretación de datos duros.²⁹ En congruencia con ello, se reconoce que el énfasis en la investigación cualitativa conlleva un importante riesgo de validez y posibilidades de sesgo en la recopilación de la información. Para solventar tales escollos se propone, amén de la observación participante, la realización de entrevistas a todos los actores vinculados al campo temático del proyecto de desarrollo proporcionándoles la misma batería de preguntas y confrontando sus enfoques con los del resto de los actores.

²⁸ Para un análisis sobre la posición y disposición del investigador en la práctica de evaluación de políticas a través de métodos cualitativos, véase Besse (2000).

²⁹ Para otros modelos de análisis a la cooperación al desarrollo, revélese: Alonso y Fitzgerald (2003), el cual se enfoca en la eficacia de la ayuda al desarrollo; Gómez Galán y Sanahuja (2001), que estudia la cooperación desde un análisis del sistema internacional; Iglesia-Caruncho (2005), que observa los impactos socio económicos de la cooperación al desarrollo; Piqueras Infante (2008), el cual es un compendio de análisis críticos sobre la cooperación al desarrollo; y Varela de Ugarte (2007), el cual se concentra en los aspectos del diseño de los proyectos.

Por otra parte, el modelo se concentra en lo que Aguilar (2007b) catalogó como “noción transaccional de la política”: el reconocimiento de la praxis del ejercicio del poder. De manera que los enfoques de análisis técnicos, administrativos y económicos son considerados como complementarios al enfoque político. Por ello, en el modelo se excluyeron herramientas analíticas del tipo costo/beneficio en las consideraciones sobre la eficacia y la eficiencia del proyecto.³⁰

En tercer lugar, dado que el modelo de análisis estudia el desempeño de la organización gestora del proyecto y la interacción con su contexto en tres fases de la política pública, éste se concentra en el territorio espacial y temático de la implementación. Por lo anterior, se excluye el análisis de la estructura del organismo cooperante y el subsistema en el que se incorpora (es decir, un enfoque más amplio de relaciones internacionales), pues tal enfoque puede ampliar temporal y temáticamente el estudio.

Finalmente, en cuarto lugar, el modelo de análisis sólo emplea las directrices generales de los aspectos sociales, económicos, culturales y de historial político del contexto, por lo que se evita profundizar en los mismos. Ello, atendiendo a la postura de Grau, quien afirma que:

En la disciplina de las políticas públicas lo que *no* se estudia son los procedimientos administrativos, ni la legislación, ni tampoco la organización de un gobierno, ni los grupos de presión, sino que, teniendo en cuenta todos estos aspectos como parte del contexto y como posibles variables que pueden influir, desde las políticas públicas se estudian las acciones gubernamentales y los procesos que llevan a ellas. (Grau, 2002: 34)

No obstante, aun con las limitaciones anteriores, el modelo propuesto resulta confiable para la evaluación de la gestión pública de los proyectos de cooperación al desarrollo debido a tres características principales:

³⁰ Un excelente estudio sobre la cooperación al desarrollo que emplea métodos econométricos y, en ese sentido ejemplifica las herramientas analíticas excluidas en la investigación doctoral, es Tezanos Vázquez (2008).

- 1) Considera la reducción de los sesgos de confirmación y disconformidad al dar validez a la recopilación y análisis de la información pues evita buscarla o interpretarla unidireccionalmente.
- 2) Impide la deformación profesional; o sea, que coadyuva para que el análisis al fenómeno vaya más allá del prisma de la politología; de esta forma, es factible incluir postulados de otros campos del conocimiento para un análisis interdisciplinario desde la ciencia política.
- 3) Cuenta con un pilar esencial del método científico: la reproducibilidad. Es decir, que el método puede repetirse para volver a comprobar los resultados de un estudio de forma empírica.

CONCLUSIONES

El modelo de políticas públicas para evaluar la gestión pública de los proyectos de cooperación al desarrollo, atrás expuesto, ya ha sido utilizado en el terreno empírico: sirvió de base para investigar la participación de los pueblos indígenas en dos proyectos de cooperación al desarrollo de la Comisión Europea implementados en Chiapas y Guatemala.³¹

La conclusión obtenida de su uso es que, a pesar de que no consideró análisis econométricos y mostró cierta rigidez para la inclusión de otros temas,³² el modelo resultó de gran utilidad para la evaluación global de la gestión pública de los proyectos de cooperación al desarrollo puesto que pudo configurar una radiografía general de la eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia interna e impactos de las intervenciones estableciendo nexos lógicos con el desempeño de la organización gestora

³¹ Véase Martínez Espinoza (2009).

³² La investigación en la cual se utilizó el modelo tuvo el objetivo de analizar la participación de los pueblos indígenas en el proyecto y como resultado del mismo, por lo que en el transcurso del trabajo de campo surgieron otros temas que fueron de gran preocupación para las comunidades y organizaciones indígenas y que no pudieron ser abordados en la investigación (como el de los recursos naturales o la propiedad de la tierra). Es así que, en estricto sentido, la falta de inclusión y/o profundidad de otros temas no fue por causada por el modelo sino por el enfoque de la investigación.

y el contexto en el cual se insertaron los proyectos. Además, aseguró su reproductibilidad dado que permitió realizar mediante el método de las semejanzas un ejercicio comparativo entre los casos seleccionados, evidenciando de ambos sus fortalezas y debilidades. Es así que, al menos en los proyectos de cooperación investigados, el modelo de evaluación resultó conveniente e incluso, si se le compara con las evaluaciones (tanto internas como externas) encargadas por las propias organizaciones gestoras de los proyectos, el modelo de evaluación permitió integrar con mayor equilibrio las evaluaciones de diseño, proceso y resultados. De manera que también resultó holístico.

Evaluar significa conocer, clasificar y apreciar de los pasos dados; reaprender. Evidentemente, toda la cadena de estrategias, recursos y actividades que se disponen para conseguir un objetivo trazado requiere ineludiblemente ser evaluada para ser reaprendida. El camino andado resulta insulso si no se destina para andar mejor los que se asoman.

Toda intervención pública tiene, o debería tener, la misión de mejorar lo que interviene y perfeccionar sus siguientes pasos. La evaluación entonces, con perdón de Perogrullo, se encumbra como el eslabón que une a ambas misiones. Dado su carácter de público, las intervenciones en ese espacio deben contener cuando menos dos propiedades insolubles y, de ser posible, vinculantes: eficiencia y legitimidad. Es decir, las intervenciones públicas deben ser útiles y aceptadas. En suma, deben ser políticas públicas.

No obstante, las intervenciones de la cooperación internacional al desarrollo, a todas luces “públicas”, realizan en su mayoría evaluaciones, cuando no segmentadas, sí enfatizadas en el diseño del proyecto o en sus resultados, pocas veces sobre el contexto y el proceso, y menos aún integrando todos los ejercicios evaluativos. De manera que evaluaciones provenientes del campo de las políticas públicas, de nulo empleo en el ámbito de la cooperación al desarrollo, emergen como una opción relevante.

Tomando el testigo de estas premisas, el presente artículo ha expuesto una propuesta de modelo de políticas públicas para evaluar la gestión pública de los proyectos de cooperación al desarrollo. Dicho modelo se basa en perspectivas de análisis organizativas, pluralistas, neomarxistas e institucionales para analizar la organización gestora del proyecto de

desarrollo y la interacción con su contexto en tres fases de políticas públicas (formulación, implementación y evaluación).

El modelo ofrece una metodología de análisis aplicable a los proyectos de cooperación que integra los tres tipos principales de evaluación (diseño, proceso y resultados) examinando elementos globales del contexto, de los actores y de las instituciones concurrentes en el territorio donde las intervenciones se llevan a cabo. Es decir, busca ser una propuesta de evaluación integral y de gestión pública.

Como todas las propuestas, la del modelo de evaluación que en este trabajo se expone no tiene la pretensión de ser excluyente o exhaustiva. Tan sólo pretende ser eso: un punto de partida para la inclusión de los estudios de las políticas públicas en la evaluación de la gestión (pública, se insiste) de la cooperación internacional al desarrollo. Y es, en esa medida, un modelo que requiere ser discutido, complementado y superado.

FUENTES CONSULTADAS

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (ed.) (2003), *La implementación de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- _____ (2007a), *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- _____ (2007b), *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- ALLISON, G.T. (2007), “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en Luis Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa, p. 119-174.
- ALONSO, J. y V. Fitzgerald (coord.) (2003), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Madrid: Catarata.
- BALLART, X. (1993), “Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 80, Madrid: CEPC, p. 199-224.
- _____ (1997), “Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. Delimitación de contenidos y bibliografía”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 97, Madrid: CEPC, p. 223-247.
- BELTRÁN VILLALVA, M. (2000), *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: CEPC.

- BERMAN, P. (2003), "El estudio de la macro y micro-implementación", en L. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas públicas*. México: Porrúa, pp. 281-321.
- BESSE, J. (2000), "Los dilemas de Jano. El rol, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación del impacto de políticas a través de métodos y técnicas cualitativas", en *Gestión y política pública*, vol. IX, núm. 1, México: CIDE, p. 5-38.
- CABRERO MENDOZA, E. (2000a), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México", en *Gestión y política pública*, vol. IX, núm. 2, México: CIDE, p. 189-229.
- _____ (2000b), "Estudio introductorio", en B. Bozeman (coord.), *La gestión pública: su situación actual*. México: FCE, p. 37-42.
- COLINO, C. (2002), "Diseño institucional y eficacia de las políticas. El federalismo y la política medioambiental", en M. Grau y A. Mateos (eds.), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 305-352.
- CORZO, S. (2002), "La política de empleo", en M. Grau y A. Mateos (eds.), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 353-399.
- DE LEÓN, P. (1997), "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier", en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, México: CIDE, p. 5-17.
- ELDER, Ch. y R. Cobb (1996), "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en L. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa, p. 77-104.
- ELMORE, R. (2003), "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en L. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas públicas*. México: Porrúa, p. 185-280.
- GOMÁ, R., y J. Subirats (1998), *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.
- GÓMEZ GALÁN, M. y H. Sainz Ollero (2006), *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo. El marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación*. Madrid: CIDEAL.
- GOMÉZ GALÁN, M. y J. Sanahuja (coords.) (2001), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: CIDEAL.

- GRAU CREUS, M. (2002), “El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis”, en M. Grau y A. Mateos (eds.), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 29-58.
- GUERRERO AMPARÁN, J. (1995), “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. I, primer semestre, México: CIDE, p. 47-115.
- GUERRERO, O. (2001), “Nuevos modelos de gestión pública”, en *Revista Digital Universitaria*, vol. 2, núm. 3, 30 de septiembre, México: UNAM, disponible en: www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html. [Consulta: 2 de agosto, 2008].
- IGLESIA-CARUNCHO, M. (2005), *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. Madrid: Catarata/IUDC.
- INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN (IUDC) (1993), *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*. Madrid: IUDC.
- _____ (1997), *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*. Madrid: IUDC.
- KELLY, J. (2006), *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: IESA.
- LOWI, T. (2007), “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en L. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa, p. 89-117.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (MAE) (2001), *Metodología de evaluación de la cooperación española*. Madrid: MAE.
- MARCH, J. y J. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- MARTÍNEZ ESPINOZA, M. (2009), *La participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo de la Comisión Europea*, tesis doctoral. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- MELTSNER, A. (2007), “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en L. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa, p. 367-392.

- MÉNY, I. y J. Thoenig (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- NORTH, D. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- OSUNA, J. y C. Márquez (ed.) (2000), *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional/Universidad de Sevilla.
- PETERS, G. (2003), *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- PIQUERAS INFANTE, A. et al. (2008), *Desarrollo y cooperación: un análisis crítico*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- PRESSMAN, J. y A. Wildavsky (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: FCE.
- REIN, M. y F. Rabinovitz (2003), "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en L. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas públicas*. México: Porrúa, p. 147-184.
- RICHARDSON, J. (ed.) (1982), *Policy Styles in Western Europe*. Londres: Allen and Unwin.
- SABATIER, P. (1999), "The Need for Better Theories", en P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Public Policy Process*. Colorado: Westview Press.
- SABATIER, P. y D. Mazmanian (2003), "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en L. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas públicas*. México: Porrúa, p. 323-372.
- SÁNCHEZ FERRER, L. (2002), "Actores estratégicos. La política de educación y el problema de la elección escolar", en M. Grau y A. Mateos (eds.), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 221-266.
- SOUTO-OTERO, M. (2006), "Evaluación de políticas: una revisión crítica de las definiciones, diseños y métodos", en *Revista da Escola Galega de Administración Pública. Administración y Ciudadanía*, vol. 1, núm. 1, Santiago de Compostela, p. 173-201.
- SUBIRATS, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S. (2008), *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*. Madrid: Biblioteca Nueva.

- UVALLE BERRONES, R. (2002), “Los fundamentos institucionales de la gestión pública”, en línea: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043511.pdf> [consulta: 6-08-08].
- VAN METER, D. y C. Van Horn (2003), “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en L. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas públicas*. México: Porrúa, p. 97-146.
- VARELA DE UGARTE, F. (dir.) (2007), *La calidad de las intervenciones de desarrollo. Fundamentos y herramientas para mejorar el diseño*. Madrid: CIDEAL.
- VEDUNG, E. (1996), *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Fecha de recepción: 30 de mayo de 2012

Fecha de aprobación: 7 de mayo de 2013