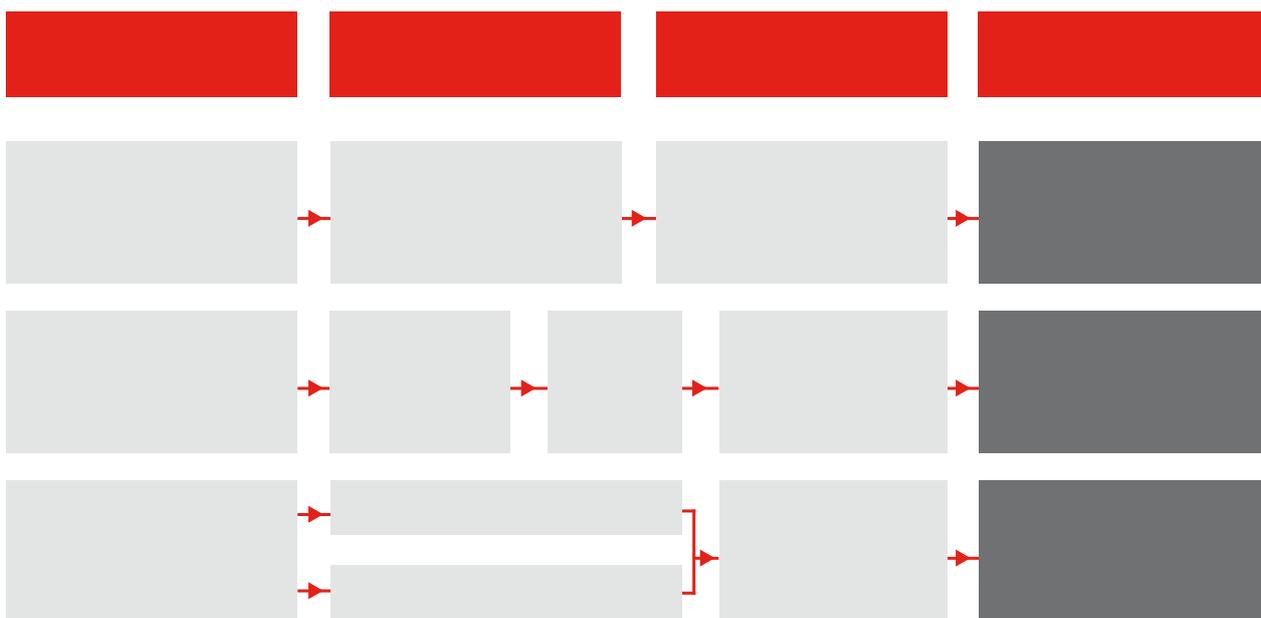


Guía práctica 3

Evaluación del diseño

Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas



ivàlua  Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques

Instituciones miembros de Ivàlua:



©2009, Ivàlua

No se permite la reproducción total o parcial de ese documento, ni su tratamiento informático ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso del titular del Copyright.

Autor: Jaume Blasco, analista de Ivàlua

Diseño: petitcomite.net

Impresión: Cevagraf, s.c.c.l.

Primera edición: octubre de 2009

Depósito legal: B-41790-2009

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	PÁG. 5
1. ¿PARA QUÉ SIRVE DESCRIBIR LA TEORÍA DEL CAMBIO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA?	PÁG. 7
2. ¿CÓMO SE CONSTRUYE LA TEORÍA DEL CAMBIO?	PÁG. 10
2.1 LOS COMPONENTES DE LA TEORÍA DEL CAMBIO	pág. 12
2.2 LA REPRESENTACIÓN DE LA TEORÍA DEL CAMBIO	pág. 14
PASO 1: DEFINIR LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA INTERVENCIÓN	pág. 14
PASO 2: DESCRIBIR EL CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN	pág. 17
PASO 3: DEFINIR CÓMO FUNCIONA LA INTERVENCIÓN	pág. 19
PASO 4: DISPONER LOS COMPONENTES DE LA TEORÍA DEL CAMBIO EN UNA TABLA	pág. 21
PASO 5: REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL MODELO LÓGICO	pág. 28
PASO 6: VERIFICAR EL MODELO LÓGICO CON LOS DISEÑADORES Y GESTORES DE LA INTERVENCIÓN	pág. 29
3. ¿CÓMO SE EVALÚA LA TEORÍA DEL CAMBIO?	PÁG. 30
3.1 EVALUAR EL DISEÑO DEL PROGRAMA EN RELACIÓN CON LAS NECESIDADES	pág. 31
3.2 EVALUAR LA LÓGICA Y LA PLAUSIBILIDAD DEL DISEÑO DEL PROGRAMA	pág. 33
3.3 EVALUAR POR COMPARACIÓN CON LA INVESTIGACIÓN SOCIAL Y OTRAS EXPERIENCIAS PRÁCTICAS	pág. 35
3.4 EVALUAR POR MEDIO DE LA OBSERVACIÓN PRELIMINAR	pág. 36
4. CUADROS DE SÍNTESIS DE LA GUÍA METODOLÓGICA	PÁG. 37
¿CÓMO SE CONSTRUYE LA TEORÍA DEL CAMBIO?	pág. 37
¿CÓMO SE EVALÚA LA TEORÍA DEL CAMBIO?	pág. 38
BIBLIOGRAFÍA	PÁG. 39

INTRODUCCIÓN

En la Guía práctica sobre ***Cómo iniciar una evaluación: oportunidad, viabilidad y preguntas de evaluación***¹ sosteníamos que, con independencia de la magnitud y del tipo de política pública que queramos evaluar, existen dos atributos comunes a todas las políticas y programas que es importante caracterizar como paso previo a cualquier evaluación:

- 1) Todas las políticas públicas tienen una razón de ser. Es decir, existe un problema o una situación social insatisfactoria que motiva la intervención pública y que se espera que se solucione o mitigue mediante dicha intervención. La siniestralidad en las carreteras, la violencia doméstica o el brote de la gripe nueva son ejemplos de problemas susceptibles de ser abordados con una intervención pública y que dan razón de ser a diversos programas y políticas.
- 2) Las intervenciones públicas pueden ser concebidas como un conjunto de hipótesis sobre cómo y por qué se supone que lograrán sus objetivos, es decir, solucionarán o mitigarán el problema que les da razón de ser. El carné de conducir por puntos se basa, por ejemplo, en la suposición de que la retirada del permiso a los infractores reincidentes prevendrá la conducción imprudente, ya sea por temor a perder el permiso en el caso de los conductores que ya acumulan puntos perdidos, ya sea por la prohibición de conducir a los que ya los han perdido todos. Además, se supone que esta reducción en el número de conductores imprudentes dará lugar a una disminución de accidentes y víctimas. Sin embargo, estas proposiciones no son certezas, sino hipótesis, y puede ser que se demuestren correctas, equivocadas o —lo más probable— ni una cosa ni la otra (es decir, que sean válidas para determinados tipos de personas, para determinados tipos de accidentes y en determinados lugares, pero no en otros). Este conjunto de hipótesis o asunciones sobre cómo se espera que el programa funcione hasta conseguir sus objetivos se denomina «**teoría del cambio**» o «**teoría del programa**».

En esta guía profundizamos en el análisis de la teoría del cambio de las intervenciones públicas; pero, a diferencia de la Guía práctica sobre *Cómo iniciar una evaluación* [óp. cit.], no la consideramos solamente un instrumento preliminar para planificar una evaluación de implementación, impacto o eficiencia, sino también un tipo de evaluación en sí misma. En este sentido, la teoría del cambio no es solamente un atributo de la política pública que debe ser comprendida y descrita por el evaluador para entender mejor la naturaleza de la intervención que debe evaluar, sino que constituye el núcleo de la política pública: su fundamento teórico. Como tal, puede ser correcta o equivocada; puede reflejar el conocimiento existente sobre cuál es la manera más eficaz de abordar un determinado problema social; o puede estar mal concebida, de manera que, por muy bien gestionada que esté y por muy precisa que sea su implementación, difícilmente mitigará el problema que le da razón de ser.

Describir y evaluar la solidez de los fundamentos lógicos de una política pública es, por tanto, una forma de evaluación especialmente relevante, ya sea **ex ante**, para ponderar el potencial de una propuesta de intervención pública para resolver el problema que la motiva y sugerir mejoras en su diseño, como **ex post**, para políticas públicas ya en funcionamiento. Desgraciadamente, las políticas y los programas con teorías del cambio pobres o mal concebidas no son una excepción, ya que no es infrecuente que se diseñen sin una reflexión meditada sobre sus objetivos y la forma en que se espera conseguirlos. Las prisas con que suelen gestarse las intervenciones públicas, la tendencia a utilizar instrumentos estándar sin mayores consideraciones sobre su adecuación a problemas y contextos concretos, la escasa tradición de tomar en consideración lo que el conocimiento generado por la investigación en ciencias sociales nos dice y la costumbre de diseñar las actividades antes de formular los objetivos hacen que a menudo el diseño de las intervenciones públicas responda más a intuiciones que a un análisis de necesidades preciso y a una consideración atenta sobre las distintas alternativas de actuación y sus fundamentos lógicos.

Por estos mismos motivos, la teoría del cambio de las políticas públicas no solo tiende a ser conceptualmente débil, sino que ni siquiera suele ser explícita. Son pocas las intervenciones públicas que disponen de un documento en el que se detallan adecuadamente sus objetivos y fundamentos teóricos, y al preguntar a las personas que participan en la formulación e implementación de una determinada política, no es extraño que expresen distintas versiones sobre los objetivos a conseguir y sobre cómo y por qué creen que la política pública los logrará. Por consiguiente, ya sea como instrumento para ayudar a planificar y estructurar una evaluación de implementación, impacto o eficiencia, como sugeríamos en la Guía práctica sobre *Cómo iniciar una evaluación* [óp. cit.], ya sea como forma de evaluación en sí misma, el análisis del diseño comienza necesariamente por desentrañar, construir, negociar y expresar con claridad la teoría del cambio.

Esta guía se estructura en tres partes: la primera trata sobre las aplicaciones de la evaluación del diseño, ya sea como un instrumento para facilitar otros tipos de evaluaciones o como una evaluación por derecho propio; la segunda se centra en explicar los instrumentos para detectar los fundamentos teóricos de una intervención pública y hacerlos explícitos en la forma de una teoría del cambio; la última trata de los métodos para ponderar la calidad de la teoría en tanto que estrategia para solucionar el problema que da razón de ser a la política pública, es decir, sobre la evaluación del diseño propiamente dicha que da título a esta guía.

Notas:

1 BLASCO, J. *Cómo iniciar una evaluación: oportunidad, viabilidad y preguntas de evaluación*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas; 1)

1. ¿PARA QUÉ SIRVE DESCRIBIR LA TEORÍA DEL CAMBIO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA?

La descripción de la teoría del cambio de una intervención pública sirve fundamentalmente para cuatro tipos de propósitos. Recordamos de la Guía práctica sobre *Cómo iniciar una evaluación* [óp. cit.] que, en primer lugar, la descripción de la teoría del cambio tiene **un uso instrumental para guiar los pasos iniciales y el diseño de una evaluación**, ya sea de implementación, impacto o eficiencia:

- En primer término, sirve para **ordenar el proceso de toma de contacto con la política pública** y estructurar el diálogo con las personas que la han diseñado y la gestionan. A este respecto, la construcción de una primera versión de la teoría del cambio es un instrumento útil para evitar centrar excesivamente las preguntas en lo que hace el programa, y ampliar el conocimiento en otros aspectos cruciales para la evaluación: lo que el programa quiere conseguir y las expectativas sobre cómo lo conseguirá.
- Igualmente, una primera aproximación a la teoría del cambio permite realizar un **test preliminar de la evaluabilidad**, con el fin de determinar si la intervención pública reúne las condiciones necesarias como para que valga la pena dedicar tiempo y recursos a evaluarla. En los casos en que resulte difícil identificar en qué consisten las actividades y los productos (es decir, lo que hace el programa o la política), cuando no sea posible consensuar los objetivos estratégicos (lo que el programa quiere conseguir respecto al problema que le da razón de ser) o cuando no se encuentren vínculos lógicos y razonables entre una cosa y la otra, es preferible no iniciar la evaluación, ya que es muy improbable que pueda contribuir mínimamente a mejorar la intervención pública, e incluso podría conducir a la obtención de conclusiones erróneas.
- De igual forma, la evaluación del diseño puede permitir **identificar qué tipo de evaluación es más relevante** y determinar si el programa es lo suficientemente estable y maduro como para que se pueda acometer una evaluación de impacto o eficiencia, si es más pertinente analizar el proceso de implementación o si es necesario hacer ambas cosas. Supongamos, por ejemplo, que al construir la teoría del cambio de un determinado programa de inserción sociolaboral identificamos que el objetivo no es tanto que los participantes encuentren trabajo como que a medio plazo estabilicen una renta más elevada que la que obtendrían si estuviesen cobrando un subsidio público. La teoría permitiría determinar el tiempo que habría que esperar para poder detectar que las rentas son «estables» y poder realizar así una evaluación de impacto.
- Por último, la teoría del cambio hace explícitas las hipótesis sobre cómo se supone que debe funcionar el programa o la política y por qué se espera que se generen los impactos deseados. Cada una de las hipótesis de la teoría es, en realidad, una pregunta

de evaluación potencial. Volviendo al ejemplo del carné por puntos: ¿se retira realmente el permiso de conducir a las personas reincidentes? ¿Las personas reincidentes cambian su conducción ante la amenaza de perder el carné? ¿Las personas a las que se les ha retirado el permiso dejan de conducir? ¿Han disminuido realmente los accidentes y las víctimas gracias a la intervención? Al mismo tiempo, el análisis de la teoría permite identificar las hipótesis que parecen especialmente poco realistas o críticas para el conjunto del proceso y, por tanto, para las que resulta más importante que la evaluación valide su certeza. Por este motivo, la evaluación del diseño es también un instrumento útil para **identificar y formular preguntas de evaluación** especialmente relevantes.

Una vez tomada la decisión de iniciar la evaluación, la teoría del cambio continúa teniendo **un valor instrumental para estructurar la elaboración y el desarrollo de la evaluación**:

- En primer lugar, constituye un marco de referencia para **determinar qué datos e información son necesarios** a fin de contrastar las hipótesis que se considere necesario validar, e incluso para saber cómo orientar el diseño del análisis de esta información. Si detectamos, por ejemplo, que una hipótesis crítica de la teoría de un programa de tutorías de lectura para alumnos de primaria es que los participantes sean los niños con más déficits formativos de lectura, ¿qué datos pueden permitirnos capturar el nivel de lectura de los alumnos? Una vez que tengamos los datos, ¿qué tipo de análisis nos permitiría corroborar o invalidar la hipótesis, es decir, determinar si los participantes son realmente los que tienen el nivel más bajo?
- La teoría del cambio es igualmente útil para **interpretar los resultados de la evaluación**, es decir, para determinar no solo los impactos que se han logrado, sino también para describir cómo se han conseguido: ¿ha sido a través de los pasos previstos en la teoría del cambio o ha sido, justamente, porque en la práctica se han introducido modificaciones sobre esta teoría? ¿Hay algún componente del programa que haya contribuido especialmente a la consecución de los impactos previstos? Y, en caso de que los impactos no hayan sido los deseados, ¿qué ha fallado? ¿Ha sido la implementación, que no se ha desarrollado de acuerdo con las previsiones porque ha aparecido un problema imprevisto, o ha sido que la teoría del cambio no era la adecuada para el tipo de población atendida o para el contexto económico en que se ha desarrollado el programa? Las respuestas sobre qué pasos y factores han conducido al éxito o al fracaso en la consecución de los objetivos de una política son a menudo la información más relevante para los gestores de esta intervención, y aumentan enormemente las probabilidades de que se utilicen las conclusiones de la evaluación.
- Asimismo, la teoría del cambio constituye **una referencia con la que comparar y valorar los resultados** de la evaluación de implementación o impacto del programa o política. A este respecto, permite identificar desviaciones entre lo que sucede (en términos de lo

que la evaluación detecta) y lo que debería estar sucediendo (según las prescripciones de los que diseñaron o gestionan el programa o la política pública). Esta referencia es básica para poder valorar los resultados de la evaluación. Supongamos, por ejemplo, que se comprueba que una intervención que consiste en otorgar subvenciones a los ayuntamientos para que desarrollen políticas locales de juventud ha dado lugar sobre todo a la financiación de actividades de ocio y tiempo libre, y que estas actividades han sido valoradas muy positivamente por los jóvenes participantes, que han sido principalmente menores de 18 años. ¿Esto es positivo o negativo? Por sí mismo, ni una cosa ni la otra. Para poder valorarlo necesitaríamos saber qué es lo que los promotores de la convocatoria de subvenciones tenían previsto que los ayuntamientos hicieran con las subvenciones, qué expectativas tenían respecto a los impactos que las políticas locales de juventud subvencionadas debían tener sobre los jóvenes, e incluso, qué entendían por «joven». Sin una teoría del cambio que marque la referencia normativa de la intervención pública (lo que debería ser), la interpretación de los resultados de la evaluación es a menudo demasiado ambigua.

Por último, la evaluación de la teoría del cambio de una política o un programa tiene un valor intrínseco más allá de su utilidad como instrumento para facilitar otros tipos de evaluación. En este sentido, la evaluación trata de **identificar si el diseño de la intervención pública tiene defectos en la determinación de sus objetivos y/o en los fundamentos lógicos sobre cómo espera conseguirlos**, ya sea mediante la ponderación del diseño con una evaluación de necesidades previa, la revisión crítica del diseño por parte de expertos o su valoración a la luz de lo que han determinado otras evaluaciones de programas similares o del conocimiento acumulado por las ciencias sociales sobre el problema que se pretende mitigar. Este tipo de evaluación, que tratamos en el último punto de esta guía, puede resultar muy informativa para los responsables de la política pública y servir para guiarlos en la introducción de modificaciones y mejoras en el diseño de la intervención, incluso antes de ponerla en práctica.

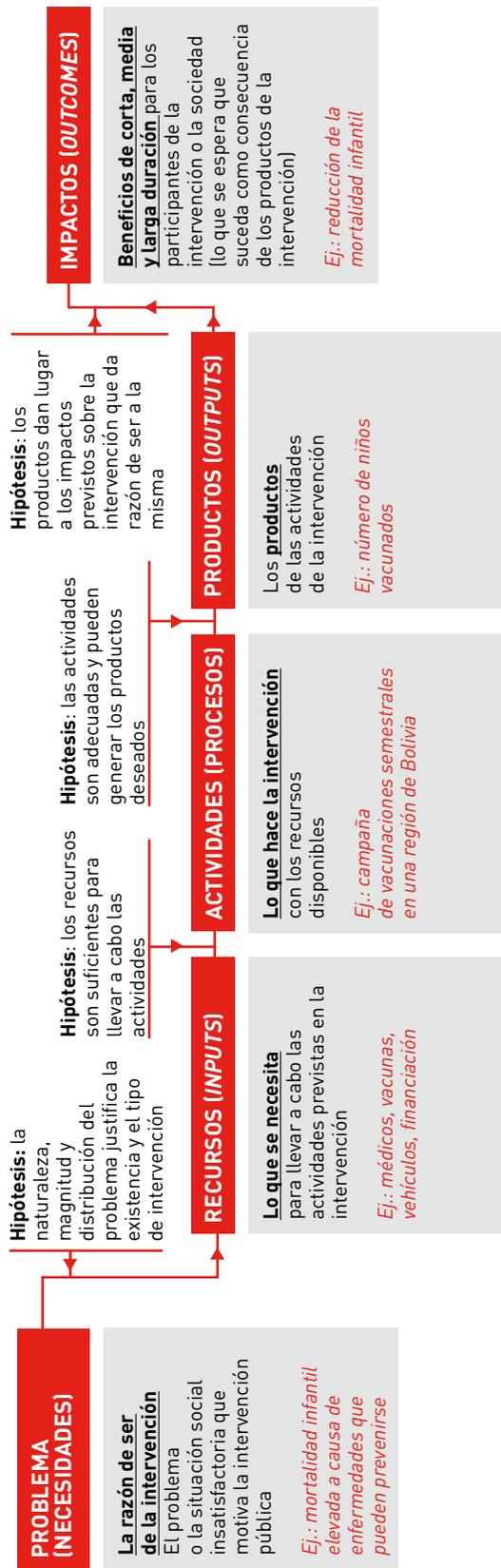
2. ¿CÓMO SE CONSTRUYE LA TEORÍA DEL CAMBIO?

El primer paso para poder evaluar el planteamiento estratégico de una intervención pública, como hemos dicho en la Introducción, es disponer de una descripción explícita y precisa de los fundamentos lógicos sobre los que se estructura y gestiona el programa o la política pública. Estos fundamentos teóricos, sin embargo, aparecen explicados muy pocas veces en los documentos, y corresponde al evaluador la tarea de descifrar y construir la teoría a partir de las expectativas y asunciones implícitas en la estructura y actividades de la política pública, del testimonio de las personas que la han diseñado, la gestionan y llevan a cabo las operaciones, de la revisión de documentos diversos sobre su diseño y funcionamiento y de la observación directa de las actividades y servicios que constituyen la intervención pública.

De forma general, cualquier política pública puede ser concebida como una hipótesis causal: «si ponemos en práctica una determinada política, solucionaremos un determinado problema». De hecho, validar esta hipótesis es el objeto último de la evaluación de políticas públicas y el núcleo sobre el que pivota toda la disciplina. Por otra parte, y en la línea de lo que ya avanzábamos en la Guía 1, una política pública puede ser igualmente concebida como «una transformación intencionada de unos recursos específicos (*inputs*) en ciertas actividades (procesos) con el fin de producir unos impactos deseados (*outcomes*), en el marco de un contexto específico» (McLaughlin y Jordan, 2004). La construcción de la teoría del cambio consiste, fundamentalmente, en mezclar estas dos concepciones: se trata de desagregar la hipótesis causal general de una intervención pública (si la ponemos en práctica, solucionaremos un problema) en el conjunto de hipótesis parciales que configuran el proceso a través del cual se espera que la política pública solucione el problema (si disponemos de determinados recursos, podremos hacer determinadas actividades, si hacemos determinadas actividades, generaremos determinados productos; y si generamos determinados productos, conseguiremos determinados impactos que, en último término, solucionarán o mitigarán el problema para el que se concibió la intervención pública).

El procedimiento a seguir para expresar este conjunto de hipótesis parciales no es rígido, ya que no existe un consenso claro sobre el formato que más facilita su posterior análisis y evaluación. Probablemente, la manera más habitual de expresar la teoría del cambio es de forma gráfica, mediante un diagrama de flujos conocido como «modelo lógico», aunque puede adoptar otras formas, como una tabla o descripción narrativa. En cualquiera de las opciones, la teoría del cambio suele exponerse de tal forma que se identifican y se muestran las relaciones entre los distintos componentes que la constituyen, que mostramos en el **gráfico 1**, que ya habíamos visto en la Guía práctica sobre *Cómo iniciar una evaluación* [óp. cit.].

Gráfico 1: Teoría del cambio de las intervenciones públicas



2.1 LOS COMPONENTES DE LA TEORÍA DEL CAMBIO

En cualquiera de sus formas, la descripción de la teoría del cambio suele contener, por lo menos, los siguientes **componentes**:

- **Los recursos:** recursos humanos, materiales, cognitivos y financieros, entre otros, requeridos para llevar a cabo las actividades que constituyen la política pública (*personal cualificado, automóviles, presupuesto, instalaciones, material, información, infraestructuras, etc.*).
- **Las actividades:** el conjunto de procesos necesarios para transformar los recursos en productos o, en general, todo aquello que el programa o la política pública hace (*cursos de formación, provisión de asistencia sanitaria, concesión de subvenciones, investigación médica, asesoramiento técnico, etc.*).
- **Los productos:** el conjunto de bienes o servicios proporcionados por el programa o la política pública a sus usuarios o beneficiarios directos (*personas formadas, subvenciones otorgadas, enfermos atendidos, informes realizados, asesoramientos técnicos ejecutados, etc.*).
- **Los impactos:** los beneficios o cambios que se producen como consecuencia de las actividades y los resultados de la política o el programa (*reducción de la mortalidad infantil, reducción de los accidentes de tráfico, incremento de la renta, mejora de la calidad del aire, etc.*).

Algunos autores añaden a la teoría del cambio algunos componentes que pueden resultar útiles en determinados contextos. Los hay que, como hemos hecho nosotros en el **gráfico 1**, sitúan las **necesidades** que debe cubrir el programa o la política pública como primer componente del modelo, para recalcar que el determinante primordial de la intervención pública es la situación o el problema que le da razón de ser y no los recursos de los que se dispone.

Por otra parte, para las políticas públicas que proporcionan servicios a las personas (salud, educación, servicios sociales, atención a la dependencia, etc.), Montague (1997) sugiere hacer explícita la **población diana** como componente intermedio entre los productos y los impactos (**gráfico 2**), para forzar la reflexión sobre quiénes son las personas a las que está destinado el servicio, cómo se espera que reaccionen ante la existencia del mismo y distinguir si la teoría puede funcionar de forma diferente según los distintos subgrupos de población a los que se dirige. Por ejemplo, una reforma de un programa de atención a personas sin techo que pretenda incrementar la entrada en el sistema de albergues entre las personas que pernoctan en la calle debería distinguir variaciones de la teoría en función de si las personas sin techo son extranjeros llegados recientemente, personas con enfermedades mentales o personas con adicciones, entre otros perfiles, ya que los motivos por los que

pueden mostrarse reticentes a alojarse en los albergues, los objetivos que el sistema de atención puede lograr para cada uno de ellos y el tipo de servicio que requieren son muy dispares.

Gráfico 2: Teoría del cambio con especificación de la población diana



Otros autores, por el contrario, postulan que el funcionamiento de las políticas públicas y su capacidad para lograr los impactos deseados dependen en buena parte del contexto en que se desarrollan, lo cual explica por qué programas y políticas públicas con diseños similares presentan a veces impactos muy distintos según el lugar y el momento en que se implementan. Por este motivo, sugieren incluir en la teoría del cambio componentes que representen los **factores contextuales** que influyen, ya sea positiva o negativamente, en el diseño y el funcionamiento del programa o la política pública. A veces se trata de antecedentes del diseño (como la situación del mercado laboral, el ciclo económico, las variables geográficas y otras características que configuran la situación en que el programa ha sido concebido e iniciado), y en otros se trata de factores que intervienen durante el proceso de implementación (como un cambio de ciclo económico, la creación de un nuevo programa o política complementario o cambios en el personal) (McLaughlin y Jordan, 2004). Igual que en el caso de la población diana, la inclusión de factores contextuales en el modelo puede ir acompañada de distintas variantes de la teoría del cambio, siendo cada una de ellas un reflejo de la manera en que se espera que el programa o la política funcione bajo determinadas circunstancias. Por ejemplo, la teoría del cambio de un programa de formación ocupacional puede prever que, en momentos de expansión económica y desempleo bajo, una parte sustancial de los participantes serán personas que ya tienen un empleo y el objetivo para ellas es mejorar de ocupación, mientras que en períodos de recesión y desempleo elevado serán personas desempleadas con la pretensión de encontrar empleo (Weiss, 1998).

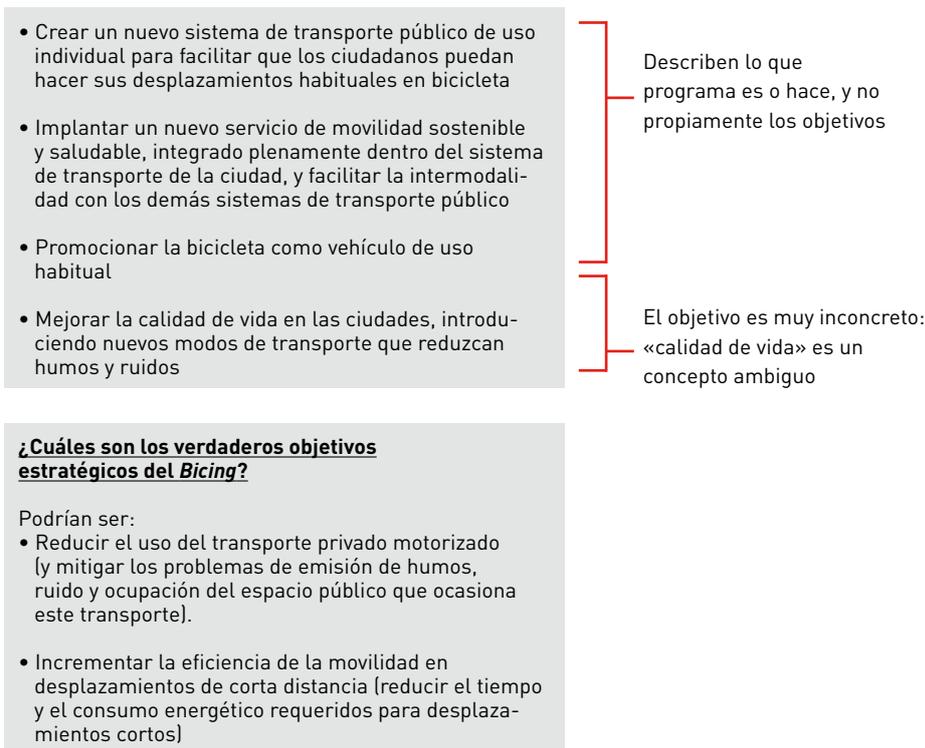
2.2 LA REPRESENTACIÓN DE LA TEORÍA DEL CAMBIO

Una vez presentados los componentes que suelen ser más relevantes para la descripción de la política o el programa a evaluar, proponemos a continuación un procedimiento de seis pasos para construir y representar la teoría del cambio en un modelo lógico (y con pocas adaptaciones, en cualquier otra forma de representación, ya sea en tabla o narrativa):

PASO 1: DEFINIR LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA INTERVENCIÓN

Una buena manera de comenzar a conceptualizar la teoría del cambio es identificar cuáles son los objetivos que la política o el programa trata de conseguir. Como hemos dicho repetidamente, las políticas públicas tienen su razón de ser en un problema o una situación insatisfactoria que ha motivado la creación de la política pública. Por tanto, los objetivos estratégicos de la intervención deben estar relacionados con este problema a resolver o la situación a mejorar, y debe existir una conexión realista entre lo que hace el programa y la mejora que desea obtenerse. De hecho, las políticas públicas suelen tener unos objetivos oficiales (especificados en la normativa que las regula o en otros documentos) sobre los que se basa la identificación de los objetivos estratégicos. Sin embargo, ya hemos comentado en la Guía práctica sobre *Cómo iniciar una evaluación* [óp. cit.] que es muy posible que los objetivos oficiales sean ambiguos o muy genéricos, que en realidad no sean propiamente objetivos, sino una descripción de las funciones del programa o de objetivos operativos, o que incluso si se trata de verdaderos objetivos estratégicos y están descritos de forma clara y específica, hayan quedado obsoletos por el tiempo transcurrido desde que fueron formulados, de tal manera que la política o el programa se encuentre actualmente orientado a la consecución de otros objetivos, en sustitución de los oficiales o añadidos a los mismos. En el **gráfico 3**, por ejemplo, se muestran los objetivos formales del servicio de bicicletas de uso público de Barcelona, el popular *Bicing*, que hacen referencia mayoritariamente a lo que el programa es («un nuevo sistema de transporte público») o hace («promocionar la bicicleta como vehículo de uso habitual»), y no a lo que el programa pretende conseguir. La formulación poco precisa de los objetivos formales y más aún su ausencia hacen que la identificación del problema que da razón de ser a la intervención pública y la descripción de los objetivos hacia los que el programa está realmente dirigido requieran un proceso de investigación, debate y reflexión igual que el del resto de la teoría del cambio.

Gráfico 3: Objetivos formales del servicio de bicicletas de uso público de Barcelona, Bicing



Por otra parte, la consecución de los objetivos raramente se concibe como una consecuencia automática e inmediata de las actividades del programa o la política. A menudo se prevé que las intervenciones públicas tengan una secuencia temporal de impactos intermedios hasta la consecución del impacto final. Hay autores que se refieren a esta secuencia con el nombre de «**estructura de impactos de la política pública**» (McLaughlin y Jordan, 2004), la cual suele incluir impactos a corto plazo directamente causados por la intervención, impactos intermedios que resultan de los anteriores e impactos a largo plazo o finales que son fruto de la acumulación de los impactos intermedios. En la práctica, la estructura de impactos refleja un hecho compartido por muchos programas y políticas: que el impacto final sobre el problema que da razón de ser a la política pública a menudo está condicionado por la consecución de otros impactos previos. En este sentido, el **gráfico 4** muestra algunos ejemplos sencillos de estructuras de impacto que conectan una intervención pública con el impacto final esperado a largo plazo a través de una serie de impactos preliminares. El **gráfico 5**, en cambio, muestra el caso real y más complejo de un programa de subvenciones para la promoción y difusión de proyectos privados de tecnología avanzada. En cada una de las tres columnas aparecen listados los impactos positivos que se espera que se generen con el paso de los años como consecuencia de la subvención, tanto los que se producen para los beneficiarios de las subvenciones cuando por fin consiguen comercializar o patentar las nuevas tecnologías, como los que se producirán para el conjunto de la economía una vez que la tecnología se difunda y genere externalidades positivas. La lista de impactos previstos se acompaña de la representación de dos curvas que muestran el crecimiento previsto de los impactos económicos, tanto privados como públicos, con el paso del tiempo.

Gráfico 4: Estructuras del impacto

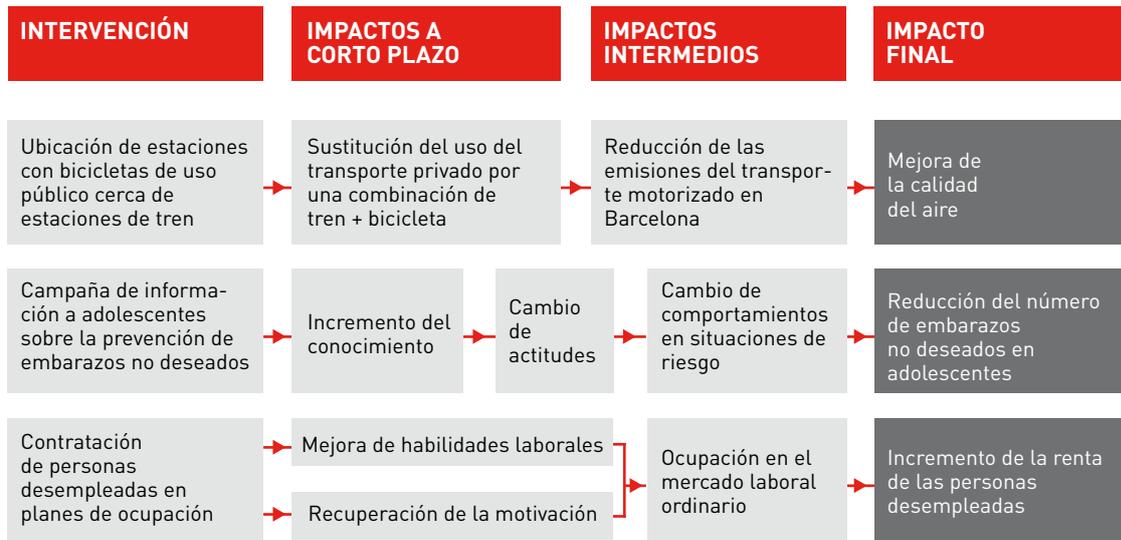
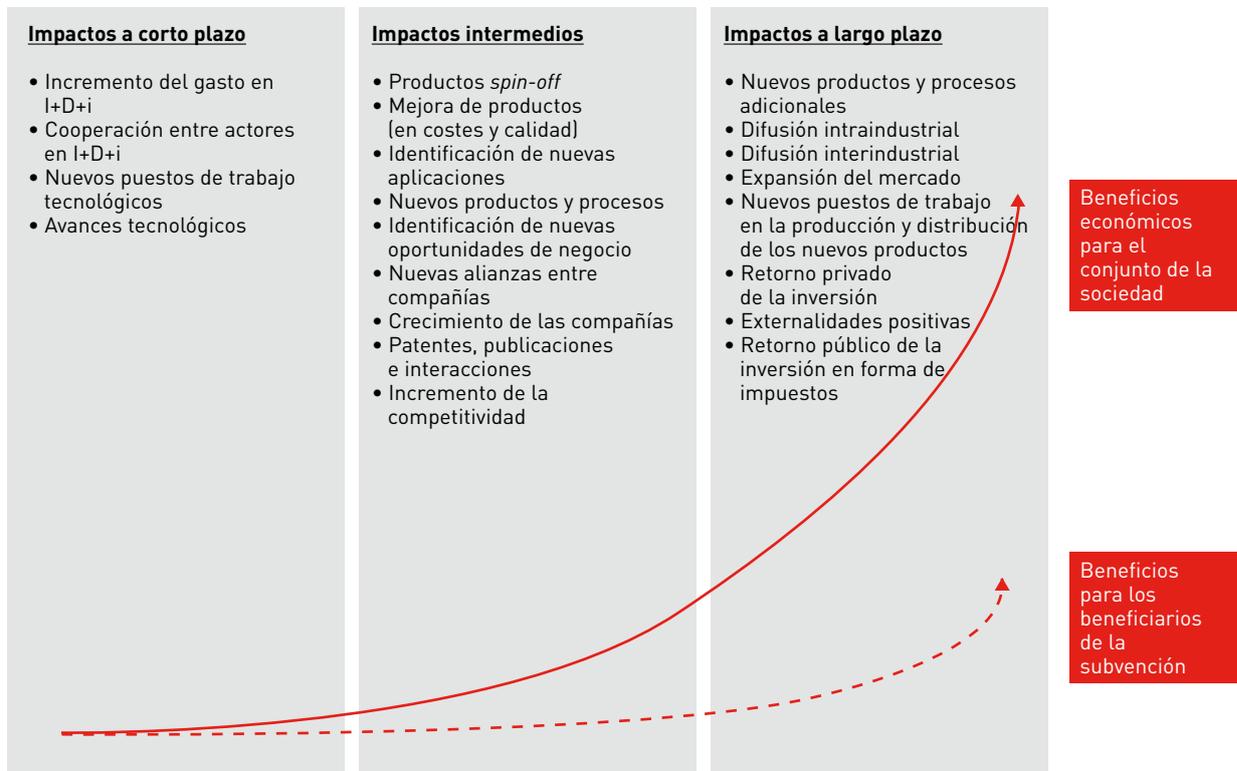


Gráfico 5: Estructura de impactos de un programa de promoción y difusión de proyectos privados de tecnología avanzada



Fuente: adaptación de Ruegg y Feller (2003)

PASO 2: DESCRIBIR EL CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN

Al definir el problema que la intervención pública quiere solucionar, es importante definir también el contexto, es decir, identificar el entorno en el que la intervención pública se lleva a cabo y la manera en que determinados factores de dicho entorno pueden influir en el proceso de implementación y en la generación de los impactos deseados. Esto ayudará posteriormente a clarificar y evaluar las hipótesis y expectativas que constituyen la teoría del cambio, ya que la bondad o incoherencia de la teoría no solamente depende de las características internas de la intervención pública (de qué recursos dispone, cómo se gestiona, etc.), sino de una buena comprensión de los factores externos que permita determinar si la forma en que la política trata de mitigar un problema es razonable o está mal fundamentada. La presencia de otras políticas o programas que complementan, compiten o interfieren con la que nos interesa evaluar, la influencia del ciclo económico en el problema que el programa intenta mitigar o una tradición de malas relaciones entre dos administraciones que deben cooperar para la implementación de una política pública son ejemplos de factores contextuales a considerar.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que en este texto, y en general en esta serie de guías, planteamos la evaluación de políticas públicas como un proceso eminentemente técnico, lo cual puede generar la impresión equivocada de que los problemas que motivan las intervenciones de los poderes públicos son hechos objetivos e incontrovertibles, que requieren una mera caracterización estadística. Ahora bien, no hay que olvidar que existen procesos políticos que explican por qué ciertas situaciones insatisfactorias se convierten en problemas sobre los que los poderes públicos actúan mientras que otras quedan desatendidas, así como por qué los problemas se definen de una determinada manera y no de otra. En la arena política hay distintos actores, con diferentes intereses y valores, que compiten legítimamente para colocar en la agenda pública determinados problemas, definidos desde una determinada perspectiva, de manera que de ello se derive un determinado tipo de intervención pública. La formulación de determinadas políticas y sus objetivos reales no solamente tienen que ver con la mitigación *objetiva* de un determinado problema, sino también con quién gana y quién pierde con cada intervención pública. En consecuencia, **la evaluación de una política o un programa requiere una mínima información sobre el contexto, la naturaleza y las dimensiones políticas del problema**, que permita una caracterización no solamente técnica de su racionalidad y objetivos. El peso de los determinantes políticos no siempre es el mismo. En algunas ocasiones, la definición del problema y la formulación de la solución son eminentemente técnicas (como en la regulación de la Inspección Técnica de Vehículos), mientras que en otras son fundamentalmente políticas (como en el caso de la legalización del aborto para menores de más de 16 años sin permiso parental). A veces las intervenciones y sus objetivos tienen una alta volatilidad política (como en la política educativa) y otras veces se mantienen relativamente inalterados a pesar de los cambios políticos (como las políticas activas de ocupación). En cualquier caso, es importante tener en cuenta que tanto en la identificación y definición de problemas como en la formulación de soluciones, el análisis técnico es un factor importante, pero no el único.

CÓMO RECABAR LA INFORMACIÓN RELEVANTE PARA LA TEORÍA DEL CAMBIO

El evaluador o el grupo de trabajo que tenga la misión de describir la teoría del cambio de una intervención pública necesita recopilar, de forma relativamente sistemática, la información que le permita ir más allá de su impresión inicial o conocimiento parcial del programa o política, e integrar las versiones que sobre la teoría mantienen los distintos actores que toman parte en su diseño e implementación. Los principales métodos de recolección de información relevante para este fin son:

- Las **entrevistas** a las personas que tengan una relación más directa con el diseño y la implementación de la política pública a evaluar, para recoger sus percepciones sobre el problema que la intervención pública quiere abordar y la manera en que se supone que debe hacerlo.
- La **revisión de fuentes documentales** que pueden contener la versión oficial de la teoría del cambio o bien algunas asunciones o expectativas que ayudan a construirla, tales como la normativa que regula el programa o la política, comunicados de prensa, memorias de programas presupuestarios que incluyan la intervención a evaluar, planes estratégicos u operativos, presentaciones públicas y otros informes y documentos internos.
- La **revisión bibliográfica de otros análisis y evaluaciones** de intervenciones públicas similares, ya sean de tipo académico o bibliografía «gris» (estudios no publicados, generalmente disponibles en Internet), para comprobar cómo otros han concebido la teoría del cambio de programas similares y los factores contextuales importantes a tener en cuenta.
- La **observación directa** del programa o política pública, en la que el evaluador presencia directamente procesos y actividades (como reuniones de coordinación, la atención a los beneficiarios, el proceso de revisión de proyectos a subvencionar, etc.) y registra la información relevante sobre ellos.

En cualquier caso, el proceso de construcción de la teoría del cambio **no debería ser una tarea solitaria**. Si la intervención es bastante compleja, está mal definida o no existe consenso sobre la teoría, puede crearse un pequeño grupo de trabajo con personas que desempeñen algún papel relevante en relación con la implementación de la política pública o sus resultados (gestores, operadores del programa, beneficiarios, etc.) para hacer el análisis inicial y elaborar un primer borrador.

En los casos en que no se considere necesario crear este grupo, resulta igualmente importante concebir el desarrollo del modelo lógico como un proceso iterativo, en el que la información facilitada por los actores relevantes se integra en un borrador, que vuelve a ser contrastado con los actores y se va modificando hasta llegar a desarrollar una visión compartida sobre cómo se supone que el programa debe funcionar y cuáles son los objetivos que debe conseguir.

PASO 3: DEFINIR CÓMO FUNCIONA LA INTERVENCIÓN

En ocasiones, definir qué es y qué hace el programa que queremos evaluar puede ser tan evidente que no requiere ni siquiera dedicarle un esfuerzo consciente. Resulta obvio de qué trata una intervención que consiste, por ejemplo, en hacer una carretera. Por el contrario, describir cómo actúa un programa puede ser bastante más complicado. Con frecuencia, las intervenciones públicas implican múltiples actividades y el concurso, para su planificación y/o ejecución, de distintas instancias de la propia administración competente, de otras administraciones o bien de entidades externas del tercer sector o del sector privado. En el caso de los planes de ocupación (un programa para contratar a personas desempleadas en actividades de interés social financiadas públicamente, que pretende que los participantes adquieran habilidades y recuperen la motivación para encontrar un trabajo), el Estado y el Fondo Social Europeo contribuyen en buena parte a la financiación y regulan el tipo de actividad para la que puede emplearse dicha financiación; el Servicio de Ocupación de Cataluña lanza una convocatoria de subvenciones con esta financiación detallando los criterios de otorgamiento (población diana, sector de la actividad, etc.); los ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro presentan proyectos; los servicios territoriales del Servicio de Ocupación de Cataluña los valoran; los ayuntamientos y entidades que obtienen la subvención hacen una oferta de trabajo especificando el perfil de los desempleados que quieren contratar; las Oficinas de Trabajo efectúan la selección en función de los criterios de dicha oferta; y un largo etcétera hasta que las personas desempleadas acaban contratadas y trabajando en un plan de ocupación.

A efectos de la teoría del cambio, no todos los detalles sobre qué hacen un programa o una política complejos y cómo lo hacen resultan relevantes: basta con tener en cuenta las actividades que realmente ayudan a comprender cómo funciona la intervención, que a menudo pueden ser empaquetadas en grupos de actividades asociados a funciones relevantes que lleven a productos (*outputs*) concretos. En el ejemplo anterior, la publicación de la convocatoria de subvenciones, la redacción y presentación de proyectos, la selección de proyectos, la selección de personas y la ejecución de los proyectos serían, probablemente, los grupos de actividades más relevantes.

No obstante, si la operativa del programa es demasiado compleja, es posible que no sea suficiente con distinguir una serie de funciones y los correspondientes grupos de actividades, sino que habrá que desarrollar una verdadera **teoría del proceso** sobre cómo se supone que el programa o política pública debe organizarse para desarrollar sus actividades y generar los productos (*outputs*) previstos. A este respecto, Rossi [et ál.] (2004) distinguen dos componentes de la teoría del proceso: primero, **el plan de utilización del servicio**, que está constituido por el conjunto de hipótesis sobre cómo se supone que el programa detectará la población diana, proporcionará el servicio previsto y concluirá la prestación del servicio una vez que ya no sea necesario o adecuado (esto puede ser tan sencillo como

que los adolescentes vean un anuncio en la televisión que les informa y conciencia sobre cómo prevenir las enfermedades de transmisión sexual, o tan complejo como seleccionar y contratar a los beneficiarios de los planes de ocupación descritos anteriormente). En segundo lugar, el **plan organizativo** hace referencia a los recursos, personal, administración y organización general del programa o la política pública, y puede presentarse igualmente como una serie de hipótesis: si el programa dispone de determinados recursos, personal, instalaciones, etc., si se organiza y administra de determinada manera y si desarrolla determinadas actividades y funciones, entonces podrá proporcionar el servicio y generar los productos (*outputs*) previstos. Los recursos y la organización adecuados son, en este esquema, los factores que hacen posible que el plan de utilización del servicio funcione para hacer llegar los servicios previstos a la población diana. En general, una fuente de información muy útil para describir cómo actúa el programa es **el catálogo de procesos de la organización**. Si este catálogo existe, está bien construido y forma parte de una política de organización adecuada, encontraremos allí una buena descripción de los procesos clave y de soporte que intervienen en el programa evaluado, así como de los recursos organizativos y de personal que llevan asociados.

Por otra parte, en algunas políticas públicas el problema no es la complejidad del proceso, sino la falta de concreción en la definición de las actividades. Es decir, lo complicado no es tanto responder al cómo, sino a lo que hace el programa o política. Este es el caso, especialmente, de intervenciones públicas que no implican la provisión de un servicio, regulación o actividad concreta, sino que se trata de planes o intervenciones que pretenden influir, orientar o coordinar otros programas o políticas públicas. En estos casos, resulta difícil discernir entre las actividades que se deben al plan y otras actividades que ya se realizaban y que se habrían continuado realizando en ausencia del plan, mientras que la influencia del plan sobre otras políticas y programas puede ser difícil de aislar como actividad concreta.

En otras ocasiones, las intervenciones públicas implican actividades tangibles, pero estas tienen unos límites tan difusos que hacen difícil determinar exactamente dónde acaba la intervención a evaluar y dónde comienzan otras políticas o programas con los que está entrelazada. En principio, la definición de la intervención debería limitarse a las actividades directamente dirigidas a solucionar el problema específico para el que ha sido diseñada, pero identificando, como parte del análisis del contexto, la existencia de otras políticas y programas que pueden influir sobre su buen funcionamiento y consecución de objetivos. Esto, sin embargo, no siempre resulta sencillo. Imaginemos, por ejemplo, que un programa de atención a las personas sin techo prevé, entre otras actuaciones, la derivación de los individuos con problemas de salud mental a centros de atención especializados para este tipo de enfermos. Los gestores del programa nos explican, de entrada, que el programa no funciona correctamente porque los centros especializados están saturados y solamente admiten la mitad de derivaciones que se les presentan, con lo cual los trabajadores sociales

del programa buscan a menudo soluciones alternativas, aunque saben que no son las óptimas. ¿Deberíamos excluir de la teoría del cambio los centros de atención especializada para personas con enfermedades mentales? ¿Tendrá sentido sugerir mejoras en el proceso que afecten a esos centros si la evaluación ha sido encargada y será abordada exclusivamente en el programa de atención a personas sin techo? En los casos en que la complejidad, la indefinición o unos límites difusos hacen difícil acotar lo que el programa o la política pública *es, hace y cómo lo hace*, serán necesarios una reflexión y un análisis detenidos para identificar qué actividades y recursos son los más importantes para los objetivos principales de la intervención, junto con una negociación con los promotores de la evaluación para encontrar una definición que sea, al mismo tiempo, lo bastante inclusiva como para abarcar las actividades y procesos más importantes, y lo bastante concreta como para hacer viable la evaluación con el tiempo y los recursos disponibles.

PASO 4: DISPONER LOS COMPONENTES DE LA TEORÍA DEL CAMBIO EN UNA TABLA

Una vez descrito lo que el programa quiere conseguir (en términos de objetivos) y lo que el programa *es, hace y cómo lo hace*, se trata de disponer sus componentes en una tabla e ir identificando el resto de componentes relevantes de la teoría del cambio. La **tabla 1** propone un esquema en blanco para ir situando de forma lógica todos los elementos en recursos, actividades, productos e impactos a corto y largo plazo.

Tabla 1: Desarrollo de la teoría del cambio

	"Si... entonces..." →			← "¿Cómo? ¿Por qué?"	
	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVIDADES (PROCESOS)	PRODUCTOS (OUTPUTS)	IMPACTOS (A CORTO PLAZO)	IMPACTOS (A LARGO PLAZO)
DEFINICIÓN	Lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas	Lo que se hace con los recursos con el fin de conseguir los objetivos de la intervención	Lo que se espera que las actividades produzcan	Los beneficios o cambios que se espera detectar como resultado de los productos	Los cambios fundamentales que se espera conseguir al cabo de varios años
DESCRIPCIÓN					
HIPÓTESIS CLAVE					
MEDIDAS					

El procedimiento para ir rellenando la tabla comienza por la fila titulada **Descripción** y puede iniciarse de forma bastante desordenada. Se trata de ir enumerando los *grupos de actividad* que hayamos identificado en el paso 3 en la columna de actividades, y las *estructuras de impacto* relativas a los objetivos identificados en el paso 1 en las columnas de la derecha. A cada grupo de actividad le podemos ir asociando el producto que se espera que genere (si se trata, por ejemplo, de evaluar expedientes, serán expedientes evaluados, si se trata de formar personas desempleadas, serán los desempleados que hayan completado el curso de formación, y si se trata de vacunar niños, serán los niños vacunados). A continuación, podemos añadir a la columna de los recursos aquellos que hayamos ido identificando a lo largo del proceso de toma de contacto con el programa o la política pública y que resulten lo bastante evidentes (financiación, personal, instalaciones, etc.), prestando atención para hacer constar aquellos que pensamos que pueden actuar como limitador para el buen funcionamiento del programa. Debemos tener en cuenta que el mismo elemento puede tener la condición de recurso en un programa y de producto en otro. Por ejemplo, en una política de fomento de la investigación, un programa que consistiera en aumentar el número de investigadores en las empresas tendría el número de investigadores como producto, mientras que en otro programa que tuviera por objetivo incrementar el número de patentes, el número de investigadores actuaría como un recurso. Igualmente, es bueno recordar que, en general, no todos los elementos que identificamos son lo bastante importantes como para ser incluidos en la lista, solamente debemos incluir aquellos que ayuden a comprender cómo funciona el programa.

Una vez finalizada la disposición desorganizada de elementos, se trata de comprobar si todos los elementos relevantes han sido identificados y si es posible ir construyendo una secuencia lógica desde los recursos hasta los impactos. Una posibilidad para hacerlo es comenzar por los impactos a largo plazo e ir hacia atrás (es decir, de derecha a izquierda), preguntándonos *cómo* o *por qué* se supone que se conseguirá cada uno de ellos. Si el impacto deseado es reducir la mortalidad infantil, *¿cómo* o *por qué* lo conseguiremos? Si la respuesta es a través de la vacunación de una determinada enfermedad, *¿cómo* o *por qué* se vacunarán los niños? Si la respuesta es a través de dos rondas anuales de vacunaciones en zonas rurales, *¿cómo* o *por qué* se llevarán a cabo estas dos rondas de vacunaciones? El objetivo es construir una secuencia lógica que vaya conectando los impactos a largo plazo con los impactos a corto plazo, los impactos a corto plazo con los productos, cada producto con una actividad y cada actividad con los recursos necesarios para llevarla a cabo. Obviamente, esta secuencia no tendría que ser fruto solo del sentido común o la especulación personal, sino que debería intentar reflejar lo que indique el testimonio de las personas entrevistadas, los documentos revisados y la observación de actividades.

Un procedimiento alternativo es comenzar por los recursos e ir planteándose las preguntas de derecha e izquierda: si disponemos de estos recursos, *¿qué* haremos con ellos? Si hacemos esta actividad, *¿qué* resultará? Si funciona bien y generamos este resultado,

¿qué impacto tendrá? En cualquier caso, la construcción de la secuencia lógica no suele ser lineal, sino que, a menudo, hay que ir dando pasos adelante y atrás para completar los cabos que quedan por atar: productos sin actividad, impactos sin producto, etc. De la misma manera, no está de más irse planteando de vez en cuando la pregunta «¿*Alguna otra cosa?*» para asegurarse de que no quedan líneas de razonamiento, actividades, productos o servicios sin incluir.

Una vez dispuestos en la tabla todos los componentes que configuran la teoría, es el momento de rellenar las dos últimas filas de la tabla. En **Hipótesis clave** se trata de anotar las asunciones críticas respecto a la probabilidad de que cada uno de los componentes dé lugar o se relacione adecuadamente con los otros componentes con los que está asociado:

- Si se trata de un **recurso**, las hipótesis deberán hacer referencia a que el recurso será el adecuado y se dispondrá de una cantidad suficiente para poder realizar las actividades previstas. Imaginemos, por ejemplo, que un programa de modernización de los sistemas de información municipales e implantación de la tramitación telemática destinado a municipios de menos de 20.000 habitantes prevé tanto la concesión de subvenciones a los ayuntamientos como el apoyo de un técnico especializado del consejo comarcal para ayudarlos a utilizar la subvención adecuadamente. Los técnicos comarcales constituyen un recurso clave de esta intervención, y las hipótesis más relevantes al respecto son que los consejos comarcales disponen efectivamente de técnicos especializados en administración electrónica, que la formación técnica y experiencia de esas personas es la adecuada para poder prestar la asistencia prevista a los municipios y que un único técnico por comarca será suficiente para ofrecer dicha asistencia a todos los ayuntamientos beneficiarios.
- Si se trata de una **actividad**, las hipótesis deberán referirse a su capacidad para generar el producto que la teoría del cambio les presupone. Así, un programa que consista en avalar contratos de alquiler para jóvenes implica la hipótesis de que ofrecer un aval público (actividad) conducirá a la firma de contratos de alquiler (producto); mientras que un programa que ofrezca plazas de albergue para inmigrantes recién llegados sin recursos (actividad) presupone que los inmigrantes las aceptarán y realizarán pernoctaciones (producto).
- Si se trata de un **producto**, las hipótesis constituirán lo que se denomina la «teoría del impacto», es decir, que los productos del programa o la política pública conducirán a los impactos deseados (esto es, que además de bien implementada, la política está bien concebida para mitigar el problema que le da razón de ser). Por ejemplo, el producto de un programa de formación para desempleados sobre creación y diseño de páginas web es un conjunto de desempleados con estas nuevas habilidades y un título que lo acredita: por tanto, la hipótesis crítica será que estos desempleados encontrarán un trabajo relacionado con la formación que han recibido. Por el contrario, si una intervención pública

consiste en construir una nueva autovía entre Igualada y Cervera, la hipótesis será que la movilidad entre estas dos ciudades será más eficiente (en términos de tiempo o consumo energético) o más segura (en términos de reducción de accidentes).

- Dentro de los **impactos** previstos en la teoría del cambio, ya hemos dicho anteriormente que a menudo las intervenciones no prevén un único impacto inmediato, sino una estructura de impactos mediante la cual un impacto inmediato genera impactos intermedios, que a su vez generan los impactos finales deseados. Así pues, para cada impacto deseado habrá que identificar las hipótesis que constituyen estas estructuras. Por ejemplo, una hipótesis referente al programa de formación para desempleados es que los desempleados que han encontrado trabajo gracias al curso serán capaces de mantenerlo y, a más largo plazo, que esta estabilidad laboral incrementará su renta o satisfacción vital. Si el impacto deseado de una campaña de sensibilización para la prevención de enfermedades de transmisión sexual entre adolescentes es la reducción de contagios, las hipótesis que pueden constituir la estructura de impactos podrían ser a) que los adolescentes que han estado expuestos a la campaña incrementarán su conocimiento sobre las consecuencias para la salud, sobre el riesgo de contagio y sobre los métodos de prevención de estas enfermedades; b) que este mayor conocimiento cambiará su actitud ante la enfermedad y la posibilidad de contagio; c) que el cambio de actitud modificará su comportamiento en situaciones de riesgo; y d) que los comportamientos más prudentes efectivamente conducirán a la reducción de contagios.

Para dar la tabla por finalizada, la última fila, **Medidas**, es el lugar para anotar la manera en que podremos medir cada uno de los componentes de la teoría identificados. Medir los componentes de la teoría puede ser relativamente sencillo cuando tratamos con elementos tangibles, por ejemplo, el presupuesto de la intervención (recurso), el número de desempleados que han acabado la formación y han recibido el título correspondiente (producto) o el número de personas que se han contagiado de una enfermedad en un año determinado (impacto). Pero la cuestión de la medida no es siempre tan evidente, ya que la teoría del cambio trata a menudo con dimensiones intangibles sobre las que la medida es siempre imperfecta e implica un cierto grado de arbitrariedad. Por ejemplo, ¿cómo medimos la estabilidad laboral de una persona? ¿Diremos que una persona tiene un empleo estable si lo mantiene durante dos años seguidos, y que no en el caso contrario? ¿Diremos que tiene un empleo estable si está ocupada el 70 % del período de dos años, y que no en el caso contrario? ¿Crearemos una escala del 1 al 5 para capturar distintos niveles de estabilidad? ¿En qué se basará esta escala? ¿Cómo podemos medir dimensiones todavía menos tangibles, como la integración de una persona inmigrada, la satisfacción vital o la inclusión social? Incluso con aspectos aparentemente concretos y tan poco abiertos a debates teóricos como pueda ser el producto de un curso de formación para desempleados, nos podemos encontrar con dificultades: ¿qué quiere decir que una persona ha completado un curso? ¿Que ha obtenido el título? ¿Que ha ido a todas las clases? ¿Al 90 % de ellas? ¿Al 70 %? La Guía

práctica sobre *Evaluación del impacto*¹ tratará la cuestión de la medida con más profundidad; en el momento presente de construir la teoría del cambio se trata solamente de hacer una primera identificación de medidas o indicadores que parezcan adecuados y factibles, que estén siendo utilizados por las personas que gestionan la política o el programa o que hayamos identificado en la revisión bibliográfica como medidas estándar o de uso habitual.

UN EJEMPLO DE APLICACIÓN

El Departamento de Educación hizo público el 10 junio de 2009 que uno de cada cuatro alumnos catalanes del último curso de primaria no había obtenido la puntuación mínima exigida en el examen de evaluación de competencias básicas realizado por el propio Departamento. Imaginémosnos que, alertados por el hecho de que un número tan elevado de alumnos comience la ESO sin haber consolidado sus conocimientos instrumentales básicos, y ante la percepción generalizada de que estos déficits serán un determinante para el posterior fracaso escolar y abandono prematuro del sistema educativo de estos alumnos, los responsables del Departamento crean un nuevo programa de atención individualizada durante el primer curso de ESO para los alumnos que hayan llegado con déficits. El programa consiste en hacer tutorías de lectura, dos horas a la semana, durante todo el curso de 1.º de ESO. Para ello se contratarán profesores de refuerzo, los cuales podrán atender, por cada centro de secundaria, hasta un máximo de 30 alumnos, que serán aquellos con un mayor déficit en competencias básicas en lengua, según lo detectado en la prueba realizada en 6.º de primaria. Supongamos que un gestor del Departamento nos explica que la intención es que este refuerzo sirva a los alumnos que participen no solamente para mejorar su competencia lectora, sino también su rendimiento general en 1.º de ESO, ya que se considera que la corrección de ese déficit es clave para el buen desarrollo del alumno en el sistema educativo y para evitar el fracaso escolar. A largo plazo, se espera que la corrección de este déficit tan crítico contribuya a que el alumno pueda completar con éxito la educación secundaria obligatoria y, si puede ser, que continúe estudiando en algún tipo de formación postobligatoria. En la página siguiente se muestra la teoría del cambio de esta intervención representada en una tabla.

Tabla 2: Ejemplo de desarrollo de la teoría del cambio en una tabla

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVIDADES (PROCESOS)	PRODUCTOS (OUTPUTS)	IMPACTOS (A CORTO PLAZO)	IMPACTOS (A LARGO PLAZO)
<u>DEFINICIÓN</u>	Lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas.	Lo que se hace con los recursos con el fin de conseguir los objetivos de la intervención.	Lo que se espera que las actividades produzcan.	Los beneficios o cambios que se espera detectar como resultado de los productos.	Los cambios fundamentales que se espera conseguir al cabo de varios años.
<u>DESCRIPCIÓN</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto. • Profesores. • Datos de la prueba de competencias básicas en 6.º de primaria. • Espacios en los centros de secundaria para realizar las tutorías. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de los profesores de refuerzo. • Identificación de los 30 alumnos con mayor déficit en competencias lectoras en cada centro. • Inscripción de los alumnos identificados del programa. • Realización de las tutorías de lectura 3 horas/semana durante un curso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Profesores contratados. • Alumnos con déficits formativos identificados. • Alumnos con déficits de lectura tutorizados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en la competencia lectora de los beneficiarios. • Incremento en el rendimiento académico general de los beneficiarios. • Incremento de la tasa de aprobados en el primer curso de ESO. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en el rendimiento académico general a lo largo de la ESO. • Incremento de la tasa de compleción de la ESO con acreditación. • Incremento de la tasa de transición a la educación secundaria postobligatoria.

<p><u>HIPÓTESIS CLAVE</u></p>		<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto asignado a la intervención es suficiente para contratar a un profesor de refuerzo en cada centro de secundaria. • Los centros disponen de espacios suficientes y adecuados para la realización de las tutorías. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los profesores de refuerzo contratados tendrán las habilidades para tutorizar alumnos con déficits en competencias lectoras • Los alumnos identificados con menor calificación en la prueba de competencias de 6.º de primaria son los que realmente tienen menor competencia lectora. • Los alumnos identificados querrán participar en el programa. • Los alumnos no abandonarán las tutorías antes de finalizar el curso. • En ningún centro habrá más de 30 alumnos con déficits en competencias lectoras. • En todos los centros habrá al menos 30 alumnos con déficits en competencias lectoras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si las tutorías se ofrecen a los alumnos con déficits formativos, mejorarán su competencia lectora. • Si los alumnos mejoran su competencia lectora, mejorarán su rendimiento académico general en 1.º de ESO, 	<ul style="list-style-type: none"> • Si los alumnos mejoran su rendimiento académico en 1.º de ESO, las mejoras se mantendrán en el tiempo. • Si los alumnos consolidan su rendimiento académico, una mayor proporción completará la ESO con acreditación. • Si hay más alumnos que acreditan la ESO, habrá más alumnos que cursarán estudios postobligatorios.
<p><u>MEDIDAS</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • € de presupuesto. • Notas de la prueba de competencias de 6.º de primaria. 			<ul style="list-style-type: none"> • Notas de 1.º de ESO. • Aprobados de 1.º de ESO. 	<ul style="list-style-type: none"> • Notas de los cursos de ESO. • Acreditaciones de ESO. • Matriculaciones en la educación postobligatoria.

PASO 5: REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL MODELO LÓGICO

Llegados a este quinto paso, ya está hecha buena parte del trabajo. Ahora se trata de utilizar los elementos de la tabla anterior para ordenar la información y mostrar con flechas los flujos y vínculos entre los distintos componentes, de manera que se visualice el conjunto de la historia sobre cómo se supone que funcionará el programa o la política para transformar unos recursos en impactos sobre el problema a mitigar. En otras palabras, se trata de identificar exactamente qué recursos son precisos para qué actividades, qué actividades conducen a qué productos, qué impactos a corto plazo están asociados a cada producto y qué impactos a corto plazo llevan a cada uno de los impactos finales. La representación gráfica de la teoría en un modelo lógico puede ser útil a efectos de asegurar la coherencia interna de las secuencias lógicas (y comprobar que no han quedado recursos sin actividad o actividades sin recursos, por poner un ejemplo) y para comunicar de forma más efectiva los borradores de la teoría del cambio a los distintos actores que aportan su criterio e información. También puede servir para ilustrar en qué momento de la secuencia lógica los elementos de contexto pueden tener una influencia relevante, de manera que ciertas conexiones entre productos e impactos, por ejemplo, tengan asociada la situación contextual en que se supone que se producirán con más dificultad (o facilidad). En cualquier caso, si la tabla generada en el paso anterior se considera lo bastante clara e informativa, la representación gráfica de la teoría en un modelo lógico no es ni mucho menos un paso de cumplimiento obligado.

Si se opta por construir el modelo lógico, hay que tener en cuenta que se trata obviamente de una simplificación de la realidad, que puede ser descrita con distintos niveles de detalle. Una regla importante para escoger el nivel de sofisticación en la representación del modelo lógico es que el gráfico resultante sea visualmente atractivo y fácilmente comprensible, sin un exceso de texto ni de flechas que unen decenas de componentes y se confunden unas con otras. A este respecto, no siempre es conveniente que todos y cada uno de los componentes de la teoría estén relacionados individualmente con otros componentes. Por ejemplo, si no parece que los recursos deban ser un elemento limitador ni especialmente relevante de la teoría de un programa, pueden agruparse todos en un único cuadro, mientras que puede tener más interés relacionar cada actividad con su producto, y cada producto (o conjunto de productos), con los impactos que genera. Si se considera necesario, pueden elaborarse distintas versiones con diversos niveles de complejidad según el uso que quiera dársele, reservando los más simples para usos comunicativos.

PASO 6: VERIFICAR EL MODELO LÓGICO CON LOS DISEÑADORES Y GESTORES DE LA INTERVENCIÓN

Como ya hemos mencionado, la construcción de la teoría del cambio es un proceso iterativo, de tal manera que, a medida que avanza el proceso de desentrañar la teoría del programa, es conveniente que el evaluador o grupo de trabajo vaya generando borradores y recogiendo los comentarios y las reacciones de los actores en las nuevas versiones. Estas iteraciones deben permitir comprobar que la teoría realmente representa los fundamentos lógicos del programa, especialmente de aquellos sobre los que no existe consenso o los que no se ven demasiado claros. Una vez llegados a la versión final, McLaughlin y Jordan (2004) sugieren realizar una última ronda de verificación de la teoría con las personas que ostenten una mayor responsabilidad sobre el diseño y la gestión del programa o la política pública, para que respondan a las siguientes cuatro preguntas sobre la corrección y relevancia de la teoría del cambio propuesta por el evaluador.

- ¿La versión final tiene un detalle suficiente para hacer entender cuáles son los componentes del programa y sus relaciones?
- ¿El modelo es completo, de manera que no queda ningún elemento o relación clave excluido?
- ¿El modelo es plausible teóricamente? ¿Todos los elementos encajan lógicamente?
- ¿Han sido identificados los elementos contextuales y sus posibles fuentes de influencia?

Notas:

1 BLASCO, J.; CASADO, D. Evaluación del impacto. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas; 5)

3. ¿CÓMO SE EVALÚA LA TEORÍA DEL CAMBIO?

Haber comprendido, descrito y representado la teoría del cambio es un logro importante. Quiere decir que el evaluador ha desentrañado los fundamentos teóricos de la intervención pública. Ahora bien, como decíamos en la Introducción de esta guía, **haber descrito la teoría del cambio de una política pública no quiere decir que esta teoría sea necesariamente correcta**, tan solo significa que hemos averiguado cómo se supone que funciona la política pública. Las hipótesis sobre cómo la intervención conseguirá sus objetivos no son certezas, y la evaluación de políticas públicas trata, justamente, de determinar si son efectivamente válidas o bien se sustentan sobre apreciaciones y asunciones infundadas.

Más allá de la utilidad instrumental para orientar y estructurar las evaluaciones de implementación, impacto o eficiencia, **la teoría del cambio es el objeto de interés de la evaluación de diseño**. Este tipo de evaluación consiste en determinar la solidez, lógica y coherencia con el conocimiento existente de la teoría del cambio. Para hacerlo, una aproximación posible es realizar una evaluación empírica, es decir, comprobar qué pasa en la práctica (ya sea en términos de implementación de la política o de los impactos conseguidos) y compararlo con lo que la teoría había previsto: si los resultados no son los esperados, querrá decir que la teoría fallaba en alguna o algunas de sus hipótesis. Sin embargo, esta comprobación empírica es propia de las evaluaciones de implementación y de impacto: intentan comprender lo que ha pasado y lo comparan con lo que debería haber pasado. Cuando hablamos de *evaluación de diseño* nos referimos, en cambio, a una aproximación no empírica: **se trata de valorar la lógica y solidez de la teoría del cambio en tanto que plan o estrategia teórica para solucionar el problema que da razón de ser a la política pública**, y no de evaluar su ejecución práctica.

En la Introducción explicábamos que este tipo de evaluación teórica de la estrategia de la intervención tiene sentido tanto *ex ante*, para anticipar el potencial de una propuesta de intervención pública para resolver el problema que la motiva y sugerir mejoras en su diseño para hacerla más eficiente y/o efectiva, como *ex post*, ya sea en combinación con una evaluación de impacto y/o implementación, o como paso previo para determinar si vale la pena emprender una evaluación empírica más completa, costosa y larga (que no suele ser el caso si la teoría parece, de entrada, incoherente o poco realista).

A pesar de estas claras aplicaciones de la evaluación de la estrategia de una intervención pública, no existe un corpus metodológico lo bastante desarrollado acerca de cómo llevarla a cabo. Esto no es debido tanto al hecho de que sea un tipo de evaluación especialmente poco utilizado o a que se infravalore su importancia, como al hecho de que suele realizarse de manera relativamente informal o aplicando metodologías singulares, adaptadas a la casuística de cada evaluación o a las especificidades de cada política pública. Ponderar si las actividades de un proyecto de reforma urbanística en el marco de la «ley de barrios»

son las adecuadas para amortiguar la segregación social residencial en un municipio determinado, o si la operativa de un programa para prevenir la obesidad infantil se ha planificado adecuadamente para hacerlo llegar a todas las escuelas de Cataluña, requiere aproximaciones metodológicas y capacidades bien distintas. En un caso puede requerir un análisis más formal y en el otro puede resolverse con una serie de consultas informales a las personas que han planificado la provisión del servicio. Al margen de la diversidad de hipótesis que podemos tener que evaluar en el marco de una evaluación de diseño, Rossi [et ál.] (2004) proponen una serie de aproximaciones generales que el evaluador puede encontrar útiles para orientar la evaluación de diseño:

- Evaluar el diseño del programa en relación con las necesidades.
- Evaluar la lógica y la plausibilidad de las hipótesis del diseño del programa.
- Evaluar por comparación con la investigación social y otras experiencias prácticas.
- Evaluar por medio de la observación preliminar.

3.1 EVALUAR EL DISEÑO DEL PROGRAMA EN RELACIÓN CON LAS NECESIDADES

En este enfoque, la evaluación consiste en determinar si la teoría del cambio es coherente con la naturaleza del problema y si se adecúa a las necesidades detectadas. El marco de referencia lo conforma el conocimiento sobre el problema social que la política o el programa quiere abordar y sobre las necesidades concretas de la población diana (que, idealmente, deberían estar bien caracterizadas en una evaluación de necesidades).

En cualquier caso, no existe un procedimiento único para realizar este tipo de valoración, si bien suele basarse en el juicio de un grupo de expertos, científicos sociales y/o representantes de las partes interesadas. Además de depender de la experiencia de sus miembros, la capacidad del grupo para determinar la pertinencia del diseño en relación con las necesidades aumenta con el nivel de concreción de la teoría del cambio y la profundidad de la evaluación de necesidades previa. Imaginemos, por ejemplo, una intervención para combatir el fracaso en la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) que consistiera en aumentar el profesorado y las horas de clase semanales sobre la hipótesis de que, en lo que respecta a la enseñanza, más cantidad corresponde a una mejor calidad del aprendizaje y, por tanto, a un menor riesgo de fracaso escolar. Expresada de forma genérica, la teoría es difícilmente rebatible. Supongamos, no obstante, que un estudio previo sobre el fracaso escolar haya revelado que, predominantemente, los jóvenes que abandonan el sistema educativo sin haberse graduado de la ESO arrastran ya desde la educación primaria carencias graves en competencias básicas que les dificultan el seguimiento de ciertas materias. Por otra parte, el mismo estudio indica que la mayoría de esos jóvenes sufre un largo proceso de desmotivación que conduce a problemas de falta de atención constante en el aula y absentismo habitual y, en ocasiones, a una total alienación respecto al centro educativo, aunque se mantienen en él porque legalmente no pueden abandonarlo hasta haber cumplido los 16 años. A pesar de que la concreción de la teoría del cambio y del

análisis del problema es superficial, es suficiente para mostrar que la desconexión entre el problema y el diseño de la intervención es palmaria: la intervención dedica los recursos a incrementar la cantidad de horas de clase indiscriminadamente a todos los alumnos, mientras que el fracaso y la necesidad de mejoras se concentran en una minoría.

Además, el diseño se basa en la hipótesis de que, como el fracaso se produce en la ESO, el momento más adecuado para intervenir es la propia ESO, mientras que el análisis del problema muestra que el problema se origina en la primaria, momento en que podría actuarse de forma preventiva. Además, dado que una parte sustancial de los jóvenes que no llegan a graduarse experimentan un período prolongado de desmotivación profunda, parece poco probable que aumentar las horas de clase, por sí solo, pueda incidir en el rendimiento escolar de dichos alumnos. Una consideración mínimamente detallada de la naturaleza del problema y las necesidades de la población diana, por tanto, plantea dudas sobre la validez del diseño de la intervención.

Rossi [et ál.] (2004) sugieren que la evaluación de la pertinencia de la intervención respecto a las necesidades de la población diana debe realizarse en dos niveles. En primer lugar, hay que cuestionar la **teoría del impacto** (la parte de la teoría del cambio que relaciona los productos de una política pública con los impactos esperados sobre la población diana) preguntando si **los efectos que se supone que el programa tendrá sobre la situación de la población diana se corresponden con lo que hace falta para mejorar esta situación**, según lo que determine la evaluación de necesidades. En el ejemplo anterior, la evaluación de necesidades indicaba que la prevención del fracaso escolar en la ESO pasaba por abordar el déficit de motivación y competencias básicas de la población diana, hecho que la intervención propuesta no había tomado en consideración, motivo por el cual la teoría del impacto parecía inválida. Por otra parte, hay que cuestionar **la teoría del proceso o implementación** (la parte de la teoría del cambio que contiene las hipótesis sobre la capacidad de la política pública para transformar recursos en actividades y productos, y hacerlos llegar a la población diana). En ese sentido, **el proceso de implementación puede ser evaluado en términos de su adecuación a las características y necesidades de la población diana**. Así, una encuesta que mostrase que una mayoría de los adolescentes no sabe situar ningún centro de asistencia primaria de su barrio plantearía dudas sobre la teoría de proceso de un programa de administración gratuita de la píldora postcoital en centros de asistencia primaria.

3.2 EVALUAR LA LÓGICA Y LA PLAUSIBILIDAD DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

Una segunda aproximación a la evaluación del diseño consiste en realizar una revisión crítica de la lógica y la plausibilidad de las distintas hipótesis que constituyen la teoría del cambio. También en este caso la evaluación suele basarse en el juicio de un grupo de evaluación, en el que debería tener cabida una combinación de los propios gestores y personal del programa o la política y de expertos externos a la organización (para equilibrar la posible desviación de los interesados directamente en el programa). Estas últimas personas pueden ser administradores de programas similares, científicos sociales o bien representantes de los beneficiarios del programa o la política pública. Aunque las hipótesis que puede contener una teoría del cambio son muy variadas, existen algunos aspectos comunes a la mayoría de intervenciones públicas que Rossi [et ál.] (2004) recomiendan que sean revisados por estos grupos de evaluación:

1. **¿Es realista pensar que los objetivos se conseguirán como consecuencia de los productos o servicios que el programa proporciona?** En este sentido, la teoría del cambio debería identificar impactos concretos y verosímiles, a juzgar por las actividades y servicios del programa, y evitar los objetivos que se sitúen más allá de la capacidad de influencia de la política pública.
2. **¿La cadena causal implícita en la teoría del cambio es plausible?** Como hemos explicado a lo largo de esta guía, la consecución de los objetivos previstos para una intervención pública depende del cumplimiento de una cadena de hipótesis que enlaza los recursos con las actividades, los productos, la población diana y, finalmente, los impactos deseados. Cada una de estas hipótesis debe ser plausible para que el conjunto de la teoría también lo sea. La conclusión sobre la validez de la teoría será más robusta si el juicio sobre la plausibilidad de cada eslabón de la cadena no se sustenta solamente en percepciones y en el sentido común de los que la valoran, sino también en algún tipo de evidencia procedente de las ciencias sociales o de otras evaluaciones.
3. **¿Los procesos de identificación de la población diana y de provisión del servicio están bien definidos y son pertinentes?** A este respecto, la teoría del cambio debería especificar claramente los procedimientos y funciones tanto para garantizar la capacidad del programa para prestar el servicio como para asegurar que la población diana puede acceder a él, y el grupo de evaluación debería determinar que son adecuados.

- 4. ¿Los componentes actividades y funciones del programa están bien definidos y son adecuados?** La estructura y los procesos del programa deberían ser lo bastante específicos como para permitir desplegar una operativa sistematizada, un control de gestión efectivo, y poder monitorizar medidas de rendimiento relevantes. Igualmente, los componentes y las actividades deberían ser suficientes y apropiados como para generar los productos previstos en la teoría.

- 5. ¿Los recursos asignados al programa o la política son adecuados?** Los recursos de una intervención pública incluyen recursos financieros, personal, material, equipamientos, instalaciones, aliados, reputación. El grupo de evaluación debería asegurarse de que existe una correspondencia razonable entre lo que prevé la teoría del cambio y los recursos realmente disponibles para implementarla.

3.3 EVALUAR POR COMPARACIÓN CON LA INVESTIGACIÓN SOCIAL Y OTRAS EXPERIENCIAS PRÁCTICAS

Otra perspectiva para abordar la evaluación del diseño consiste en estudiar la congruencia entre la teoría del cambio y la evidencia científica y la experiencia práctica de otros programas o políticas públicas. En este sentido, existen diversas opciones para hacer estas comparaciones:

- A)** Examinar evaluaciones de programas similares o basados en conceptos y teorías similares. Por ejemplo, una intervención que introdujera el copago de servicios sanitarios debería contrastar su diseño con las conclusiones de estudios y evaluaciones de experiencias similares en otros países. A la luz de esta comparación, por ejemplo, habría que determinar si el tipo de copago previsto parece el más adecuado para prevenir el mal uso de los servicios de urgencias, si se han detectado impactos colaterales negativos en intervenciones similares y si alguna modificación del diseño puede ayudar a prevenirlos. Además, también serían útiles las comparaciones con estudios sobre el funcionamiento e impacto de las fórmulas de copago en otros servicios públicos en Cataluña, como pueda ser en atención a la dependencia.

- B)** Utilizar la investigación básica en ciencias sociales en relación con aspectos claves de la teoría del cambio. Aunque puede resultar difícil encontrar investigación social directamente relacionada con la intervención cuyo diseño queremos evaluar, en caso de encontrarla, puede constituir una referencia muy valiosa. Por ejemplo, la investigación sobre políticas activas de ocupación muestra que, en el ámbito internacional, los programas de contratación directa de desempleados en el sector público sirven para garantizar la renta de personas con pocas probabilidades de encontrar trabajo, pero no son efectivos para aumentar la probabilidad de que el beneficiario encuentre trabajo una vez que finaliza el programa. La evaluación del diseño de un programa de este tipo debería tener en cuenta la debilidad de esta hipótesis causal, contrastada para distintos países, contextos económicos y perfiles de desempleados.

- C)** Descomponer la teoría del cambio en sus componentes e hipótesis y buscar evidencias científicas o evaluaciones de referencia relevantes para cada una de estas hipótesis. Si no existe un referente claro para comparar el conjunto de la teoría del cambio del programa que queremos evaluar, es posible que encontremos alguno para alguna de las hipótesis que la constituyen. Por ejemplo, la investigación social indica, de forma bastante coherente y con independencia del tipo de programa, que rara vez se cumple la cadena causal entre información, cambio de actitudes y cambio de comportamientos prevista en muchas campañas de sensibilización. Por tanto, la estructura de impacto prevista en la teoría de una intervención de este tipo debería considerarse, en principio, como poco realista (Weiss, 1998).

3.4 EVALUAR POR MEDIO DE LA OBSERVACIÓN PRELIMINAR

La teoría del cambio de un programa o una política pública no puede observarse directamente dado que, como su propio nombre indica, es una teoría. Ahora bien, en la medida en que integra una serie de hipótesis sobre cómo se supone que las cosas deben funcionar, el evaluador puede realizar una comprobación preliminar del grado de realismo de algunas hipótesis mediante la observación de las operaciones del programa, la entrevista a profesionales y la población diana o el desarrollo de otras estrategias que le permitan evaluar la concordancia entre lo que la teoría del cambio propone y la realidad que se supone que describe. Imaginemos, por ejemplo, un programa de rentas mínimas de inserción que tiene por objetivo la inserción laboral de los beneficiarios. El programa proporciona una renta mínima mensual a los beneficiarios y, a cambio, les hace comprometerse, mediante la firma de un proyecto de inserción personalizado, a seguir las medidas de inserción que el trabajador social de referencia le asigne (realización de cursos ocupacionales, tramitación de otras ayudas y prestaciones, etc.). Para comprobar el grado de verosimilitud de la teoría del cambio de este programa, el evaluador podría analizar la situación actual del mercado laboral, comprobar el nivel de ocupabilidad de los beneficiarios (en términos de nivel formativo, discapacidades, historia laboral, problemas sociales, etc.), y observar la naturaleza de las medidas de inserción que los beneficiarios deben seguir. Con esta información, el evaluador podría hacer una estimación de la plausibilidad de que el programa consiga los impactos previstos.

4. CUADROS DE SÍNTESIS DE LA GUÍA METODOLÓGICA

¿CÓMO SE CONSTRUYE LA TEORÍA DEL CAMBIO?

<p><u>PASO 1: DEFINIR LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA INTERVENCIÓN</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los objetivos formales. • Identificar los objetivos estratégicos reales (impactos deseados respecto al problema que da razón de ser a la intervención). • Identificar las estructuras de impacto de la intervención (impactos inmediatos, intermedios y finales).
<p><u>PASO 2: DESCRIBIR EL CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los factores contextuales que pueden afectar al proceso de implementación y la generación de los impactos deseados (otras políticas públicas, el ciclo económico, las relaciones interadministrativas, etc.). • Identificar el contexto, la naturaleza y las dimensiones políticas del problema y de la intervención pública.
<p><u>PASO 3. DEFINIR CÓMO FUNCIONA LA INTERVENCIÓN (LO QUE EL PROGRAMA HACE Y CÓMO LO HACE)</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los grupos de actividades asociados a funciones relevantes de la intervención pública. • Desarrollar, si fuera necesario, el plan de utilización del servicio y el plan organizativo de la intervención. • Determinar, si fuera necesario, los límites de la intervención respecto a otras políticas públicas.
<p><u>PASO 4: DISPONER LOS COMPONENTES DE LA TEORÍA DEL CAMBIO EN UNA TABLA</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de los componentes de la teoría. • Identificación de las hipótesis clave. • Identificación de las medidas para los componentes relevantes.
<p><u>PASO 5. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA TEORÍA EN UN MODELO LÓGICO</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenar la información y mostrar con flechas los flujos y vínculos entre componentes.
<p><u>PASO 6. VERIFICAR LA TEORÍA DEL CAMBIO CON LOS DISEÑADORES Y GESTORES DE LA INTERVENCIÓN</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Responder a las preguntas: <ul style="list-style-type: none"> -¿La versión final tiene un detalle suficiente para entender cuáles son los componentes y sus relaciones? -¿Parece el modelo lo bastante completo? -¿Parece el modelo teóricamente plausible? -¿Han sido identificados los elementos contextuales?

¿CÓMO SE EVALÚA LA TEORÍA DEL CAMBIO?

<u>APROXIMACIÓN 1: EVALUAR EL DISEÑO CON RELACIÓN A LAS NECESIDADES</u>	Determinar si la teoría del cambio es coherente con la naturaleza del problema y si se adecúa a las necesidades detectadas.
<u>APROXIMACIÓN 2: EVALUAR LA LÓGICA Y LA PLAUSIBILIDAD DEL DISEÑO</u>	Revisar críticamente el conjunto de hipótesis que constituyen la secuencia de la teoría del cambio (recursos-actividades-productos-impactos).
<u>APROXIMACIÓN 3: EVALUAR EL DISEÑO POR COMPARACIÓN</u>	Analizar la congruencia entre la teoría del cambio y la evidencia científica y las evaluaciones de otras políticas públicas.
<u>APROXIMACIÓN 4: EVALUAR POR MEDIO DE LA OBSERVACIÓN PRELIMINAR</u>	Comprobación preliminar del grado de realismo de las hipótesis de la teoría del cambio (observación de las operaciones del programa, entrevistas a los profesionales y la población diana, etc.).

BIBLIOGRAFÍA

BLASCO, J. *Cómo iniciar una evaluación: oportunidad, viabilidad y preguntas de evaluación*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas; 1)

BLASCO, J.; CASADO, D. *Evaluación del impacto*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas; 5).

McLAUGHLIN, J. A.; JORDAN, G.B. «Using Logic Models». En: WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. *Handbook of practical program evaluation*. 2.ª ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

MONTAGUE, S. *The Three R's of performance*. Ottawa: Performance Management Network, 1997.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. *Evaluation: a systematic approach*. 7.ª ed. Londres: Sage, 2004.

WEISS, C. H. *Evaluation*. 2.ª ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. *Handbook of practical program evaluation*. 2.ª ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

RUEGG, R.; FELLER, I. A. *A toolkit for evaluating public R&D investment: models, methods, and findings from ATP's first decade*. (NIST GCR 03-857). Washington, DC: National Institute of Science and Technology, 2003.

