GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS



GUÍA DE EVALUACIÓN DE DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2020



AUTORES:

-Celia **C**asillas

-Mónica **M**acía

-Javier **R**ico

Dirección: ***Celia Casillas***

Guía de evaluación de diseño de políticas públicas

© Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas 2020
Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública

Esta Guía es propiedad del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. Se puede reproducir, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite su procedencia de forma completa y explícita.

Edita: Ministerio de Política Territorial y Función Pública

Catálogo general de publicaciones oficiales:
http://publicacionesoficiales.boe.es

NIPO: 277190508

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN 5

PRIMERA PARTE. CUESTIONES GENERALES 7

¿Qué es la evaluación de diseño? 8

¿Para qué sirve la evaluación de diseño? 11

¿En qué consiste la evaluación de diseño? 12

¿Cómo se hace una evaluación de diseño? 15

SEGUNDA PARTE. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE DISEÑO 17

ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN 19

Análisis del problema público 19

La elección de la intervención pública. Alternativas y selección 28

El contexto de la intervención 29

ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN 32

Teoría de la acción o implementación de una intervención 33

Teoría del cambio o lógica causal de una intervención 37

Sinergias y complementariedad de objetivos 47

CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN 50

Criterios de evaluación en la evaluación de diseño 50

Preguntas de evaluación 52

TÉCNICAS DE ANÁLISIS EN LA EVALUACIÓN DE DISEÑO 58

ÍNDICE DE GRÁFICOS 75

BIBLIOGRAFÍA 77

INTRODUCCIÓN

La evaluación de políticas públicas está consolidada como herramienta de mejora y aprendizaje de las políticas públicas y de rendición de cuentas de la acción gubernamental. Dentro de los distintos enfoque de evaluación, la evaluación integral[1] concibe la evaluación como un proceso que integra el análisis del nivel político-estratégico de la acción pública con el análisis de los aspectos operativos, y que, además, contempla todo el ciclo de la política pública. Todo ello porque los resultados de las políticas públicas no pueden sustraerse de las consecuencias que sobre ellos pueden tener las deficiencias en el diseño o en la implementación de dichas políticas.

El Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (en adelante, IEPP), regulado por el Real Decreto 307/2020, de 11 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, es el organismo referente en la Administración General del Estado (AGE) en materia de evaluación con funciones en la realización de evaluaciones de políticas públicas, en el fomento de la cultura de la evaluación, en la formulación y difusión de metodologías, y en el fomento de la formación de los empleados públicos en esta materia, en coordinación con el organismo autónomo INAP.

La práctica de la evaluación es un proceso sistemático que requiere el conocimiento de técnicas y herramientas multidisciplinares y de una metodología que dé validez interna a la evaluación. El enfoque de evaluación integral requiere seguir una metodología de evaluación que aborde todo el ciclo de la acción pública: el diseño, la implementación y los resultados e impactos. La Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL), antecesora del IEPP, ha aplicado en sus evaluaciones este enfoque integral y ha desarrollado una metodología propia recogida en los diversos documentos que ha elaborado y difundido, en especial, en la Guía práctica para el diseño y realización de evaluaciones con enfoque AEVAL de 2015.

El Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, se ha propuesto asegurar una práctica de evaluación de calidad conforme procesos definidos y metodologías reconocidas y facilitar herramientas que ayuden en las actividades de evaluación de cualquier política, plan o programa. Entre ellas, guías específicas sobre las distintas

[1] Véase, para una visión general sobre este enfoque de evaluación de políticas públicas, la Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL (AEVAL, 2015).

dimensiones de la evaluación integral, dirigidas tanto a los evaluadores como a los gestores o directivos públicos responsables del encargo de dichas evaluaciones[2].

El fin último de cualquier programa o política pública es lograr unos resultados adecuados, y el elemento crítico para obtenerlos suele ser un diseño acorde con el problema y las necesidades. De hecho, la experiencia muestra que una de las causas más comunes de la falta de resultados de las intervenciones públicas es un defectuoso diseño e interacción con el contexto en el que se interviene.

La evaluación de diseño permite identificar si una intervención pública está correctamente diseñada, si aborda adecuadamente el problema que motiva la acción pública, si dispone de una lógica causal o de relación causa-efecto consistente, y si dicho diseño es congruente tanto en relación con el problema y el diagnóstico, como con respecto a la lógica interna subyacente entre objetivos estratégicos, operativos y actividades. Y todo ello independientemente del momento temporal y de desarrollo de la intervención evaluada, ya que la evaluación de diseño tiene utilidades, aunque distintas, desde el mismo momento de la planificación hasta cuando ya ha terminado su ciclo de vida.

El objetivo de la Guía es ofrecer unas pautas lo más sencillas posibles para valorar el diseño de las intervenciones públicas con dos grupos de destinatarios diferentes. Por un lado, los responsables y gestores de las intervenciones, que pueden tener así una visión general de las dimensiones y contenidos de la evaluación de diseño. Y por otro, los evaluadores, siguiendo el proceso de la evaluación de diseño, con ejemplos y técnicas.

La primera parte de este documento, “Cuestiones generales”, está enfocada a responder de forma sencilla a las preguntas básicas sobre la evaluación de diseño, en formato de pregunta-respuesta: qué es, para qué sirve, en qué consiste, por qué realizarla, y cómo se hace una evaluación de diseño.

La segunda parte, “Metodología de evaluación de diseño”, entra en los detalles sobre los análisis necesarios para su realización: la formulación de la intervención, el diseño de la intervención, así como los criterios para la evaluación de diseño y la matriz de evaluación que recoge las preguntas y criterios de evaluación.

[2] El Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas ha publicado también las siguientes guías: Guía de evaluabilidad de las intervenciones públicas (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020), Guía de evaluación de implementación de políticas públicas (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020), y Guía de evaluación de resultados de políticas públicas (2020). Todas ellas se publican en la web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública en el apartado del Instituto: https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Guiasevaluacion.Html

PRIMERA PARTE. CUESTIONES GENERALES

¿Qué es la evaluación de diseño?

La evaluación de políticas se ha venido centrando fundamentalmente en la implementación y en los resultados-efectos de la política pública-programa (visión positivista). Esta circunstancia deriva del lugar que ha ocupado la evaluación en el clásico esquema del ciclo de las políticas públicas de Lasswell y otros autores, que no es otro que el último estadio una vez llevada a cabo la intervención. Además, se consideraba que el análisis del diseño de las intervenciones correspondía más bien al campo de la planificación y la definición de las políticas públicas.

Paulatinamente, el campo de la evaluación está prestando más atención a la evaluación del diseño de las políticas públicas o de los programas. De hecho, el *corpus* teórico-práctico de la evaluación ha hecho continua referencia a la relevancia que el diseño tiene en la consecución de resultados positivos de la acción pública. No obstante, y a pesar de la trascendencia que tiene el correcto diseño de cualquier intervención pública (tanto para el éxito de la intervención como para la propia evaluación), hasta fechas relativamente recientes no se ha sido considerado como un espacio con entidad propia, merecedor de una conceptualización y reflexión en profundidad.

Así, hasta ahora, la evaluación del diseño se había centrado tradicional y principalmente en identificar o poner de manifiesto los problemas conceptuales o de diseño preexistentes al evaluar una intervención puesta en marcha o sus resultados, a través de un análisis lógico-formal del programa en relación a los problemas que pretendía solucionar (AEVAL, 2010).

Las referencias más relevantes del diseño de las políticas públicas como espacio analítico propio corresponden fundamentalmente a Rossi, Lipsey y Freeman. Para estos autores, el análisis de diseño se centra, primero, sobre el problema (necesidades detectadas) del que se ocupa o se debería ocupar la política o programa; segundo, sobre el proceso de formulación y diseño de la intervención; y tercero, sobre la racionalidad intrínseca de la misma, es decir, hasta qué punto el diseño de la intervención sirve a sus objetivos (Rossi, Lipsey y Freeman, 2003).

La importancia que la evaluación del diseño tiene para el conjunto de la evaluación se destaca fundamentalmente al establecerse la jerarquía de la evaluación y su carácter relacional o las relaciones existentes entre los distintos tipos o componentes de evaluación:

Gráfico 1. La evaluación de diseño dentro de la jerarquía de la evaluación. Fuente: Elaboración propia a partir de Rossi, Lipsey y Freeman (2003).



De este modo se puede *"(…) pensar en estos bloques de construcción de evaluación en forma de una jerarquía en la que cada uno descansa sobre los que están debajo de ella. El nivel fundacional de la jerarquía de la evaluación se relaciona con la necesidad del programa. La evaluación de la naturaleza del problema social y de la necesidad de intervención produce la información diagnóstica que soporta el diseño efectivo del programa, esto es, una teoría del programa de cómo abordar las condiciones sociales que el programa pretende mejorar*" (Rossi, Lipsey y Freeman, 2003).

Desde esta perspectiva, la importancia de la evaluación de diseño radica en que poco sentido tiene centrarse exclusivamente en la implementación o los resultados de la intervención, puesto que ambos tipos o cuestiones de evaluación son tributarias o descansan en el nivel superior. Y el primero de todos ellos es el análisis de las necesidades existentes y del diseño de la intervención.

Para estos autores, es destacable que la evaluación del diseño se diferencia de la evaluación de necesidades; que existe un elemento relacional entre ambas, puesto que el diseño concretiza la resolución del problema preexistente; y el carácter racional del diseño. Una concepción que no es pacífica, como se verá más adelante.

Para Bueno y Osuna (2013) la evaluación de diseño es "*aquella que analiza la racionalidad y la coherencia de la intervención; contrasta la veracidad del diagnóstico que la justifica; juzga la definición de los objetivos que se proponen respecto a parámetros determinados; examina la correspondencia entre la realidad del contexto sobre el que se pretende intervenir y los objetivos (explícitos e implícitos) que la estrategia política se propone alcanzar*".

Para esta Guía, la evaluación de diseño se define como

> ***aquella actividad que analiza de forma sistemática el problema que justifica una intervención pública (sus características, cómo es diagnosticado a partir de las necesidades subyacentes, su identificación como problema público); la elección de la intervención para resolverlo en el contexto social, económico e institucional existente, así como la conceptualización y diseño de dicha intervención basándose en una lógica causal (teoría del cambio)***.

Evaluación de diseño dentro de la evaluación integral

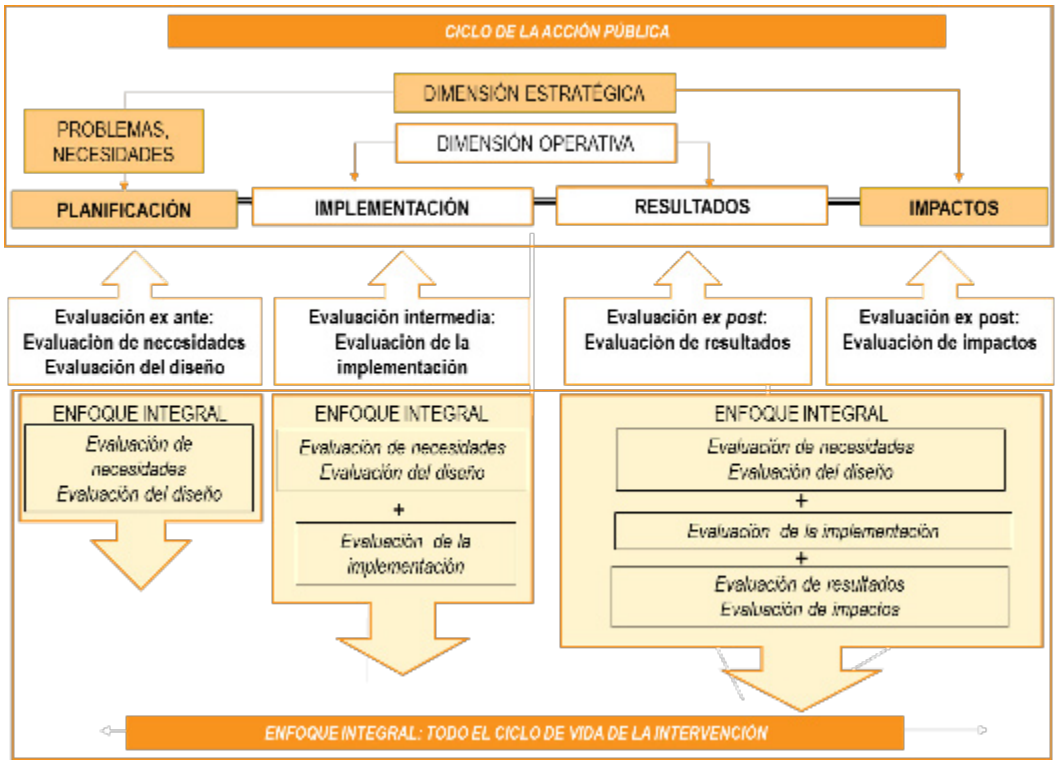
El enfoque de evaluación integral considera que las políticas públicas son procesos de acción caracterizados por la complejidad e interconexión de los problemas públicos, que exigen un abordaje que comprenda, al completo, tanto los problemas como sus soluciones frente a los análisis fragmentados y descontextualizados como los que ofrecía la evaluación clásica.

Dado que las premisas o supuestos de la evaluación clásica no siempre están presentes, la evaluación integral realiza una aproximación que aborda los múltiples problemas, que incorpora "*elementos de complejidad durante las diversas fases del proceso"* (Grau-Solés et. Al, 2011) y que contempla todas las políticas conexas. Se enfatizan los aspectos políticos de la acción pública como manera de comprender las políticas (multisectoriales, multinivel, que abordan problemas complejos, en las que interactúan múltiples actores muchas veces con intereses contrapuestos) (AEVAL, 2015).

Así, este enfoque integra el análisis del nivel político-estratégico de las políticas –lo que incluye problemas, diagnósticos, actores, teorías e hipótesis de intervención, formulación y formalización de la intervención e impactos- con el análisis de los aspectos operativos de su despliegue –es decir, objetivos, recursos, procesos y resultados intermedios y finales-.

La evaluación de diseño presenta, además, como rasgo definitorio en consonancia con la evaluación integral, abordar también la contingencia y suficiencia de las organizaciones cuyos rasgos pueden condicionar la consecución de los objetivos previstos y, finalmente, la insuficiencia del gobierno como actor único en la resolución de los problemas públicos no contemplados por la evaluación estándar (Ruiz, 2015).

Gráfico 2. Ciclo de la acción pública y la evaluación integral. Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL (2015).



¿Para qué sirve la evaluación de diseño?

La evaluación de diseño tiene distintas utilidades, en función del momento del ciclo de la intervención en el que se lleve a cabo que, además, condiciona la extensión, profundidad y las posibles evidencias en relación al diseño, a partir del mencionado enfoque integral de la evaluación.

Si se efectúa sobre un programa o política plenamente implementado (***evaluación ex post***) la evaluación de diseño permitirá mostrar los resultados e impactos observados, así como identificar cuáles son los factores que inciden en la consecución de los resultados, los posibles fallos de la teoría del cambio subyacente y la propia interacción de la intervención en un contexto dado, cuestiones ambas plenamente atinentes a la evaluación de diseño. La profundidad de análisis lógicamente será mayor, puesto que es posible extraer evidencias de la relación existente entre el problema, el diseño, los productos y los resultados e impactos, tal y como se observa en el gráfico a continuación. Será posible dirimir si unos resultados mediocres o deficientes tienen su causa en un error de diseño, en déficits o problemas de implementación, una deficiente definición del problema, en la respuesta de la población objetivo al programa o a cualquier otro factor.

Gráfico 3. Cadena de relaciones causales. Fuente: Elaboración propia.



La evaluación de diseño en esta fase del ciclo será útil, dentro de un esquema de *feedback* o retroalimentación, para un rediseño o incluso supervivencia del programa, aunque esta circunstancia está condicionada por el papel o trascendencia que tiene la evaluación dentro del proceso de conformación de las políticas públicas.

En el caso de intervenciones en ***fase de implementación***, la evaluación de diseño puede ser útil para un rediseño temprano de la intervención motivando que ésta sea más eficiente gracias a esa identificación temprana de errores de diseño. Sobre todo es útil en el caso de intervenciones que tratan problemas dinámicos.

Finalmente la evaluación de diseño realizada ***ex-ante***, cuando todavía no está implementada la intervención, posibilitará un inmediato rediseño, con el consiguiente ahorro en términos de costes de todo orden. En esta fase del ciclo, la evaluación de diseño permite identificar la lógica causal o teoría del cambio subyacente, así como el problema y la identificación de la población potencialmente objetivo y en qué términos se ve afectada por el problema o necesidad.

¿En qué consiste la evaluación de diseño?

Como se ha ido apuntando, la evaluación de diseño es un proceso de análisis de diferentes dimensiones de la planificación de una intervención pública, que permite extraer conclusiones, basadas en evidencias, respecto a sus distintos componentes:

1. Formulación.

Todo programa o política pública debe tener por objeto la resolución o mitigación de un problema. Comprende diferentes elementos que caracterizan la toma de decisiones sobre el abordaje de ese problema o necesidad teniendo en cuenta el contexto y los actores.

- El ***problema*** que justifica una intervención pública. El análisis del problema constituye uno de los elementos críticos de la evaluación de diseño. Implica determinar cuál es el problema, las causas que lo generaron, sus características y etiología, qué efectos provoca, a quién afecta y en qué términos lo hace. La evaluación debe analizar igualmente cómo ha sido diagnosticado el problema y las

necesidades existentes, y si el diagnóstico es adecuado y congruente. Ello implica además identificar y perfilar correctamente la población objetivo o target potencial, así como establecer distintas intensidades de necesidades.

Por otro lado, la evaluación de diseño debe determinar cómo el problema objetivamente considerado llega a la ***agenda pública*** y se transforma en problema público que precisa una intervención. En ocasiones el problema definido públicamente está condicionado por grupos de interés o de presión, los intereses programáticos de los gobiernos, los *stakeholders* o de los gestores, todos ellos con intereses contrapuestos las más de las veces.

En la mayoría de las ocasiones las intervenciones actúan en un ámbito donde coexisten una o varias políticas públicas o programas que ya están produciendo algún tipo de efectos. El análisis de cómo está operando la intervención en un contexto determinado y los efectos que está produciendo son elementos a considerar al analizar el problema y las necesidades en el marco de la evaluación de diseño.

- La ***elección de la intervención pública*** para afrontar el problema constituye el segundo elemento en la presente definición de evaluación de diseño. Frente a unas necesidades dadas, puede existir un conjunto de posibilidades de intervención, tanto por sus enfoques como por el modo en que se pretende resolver el problema. No solo se trata de analizar la intervención efectivamente diseñada, sino valorarla en relación a las ***alternativas*** consideradas.
- El ***contexto*** existente. El contexto social, económico, institucional, normativo, administrativo, en el que se producen las intervenciones es determinante, no ya solo en cuanto al correcto diseño de las intervenciones, sino también con respecto a los potenciales efectos. La experiencia en evaluación ha demostrado recurrentemente que las intervenciones que no tienen en cuenta en toda su complejidad los factores contextuales existentes, aun cuando teóricamente estén bien concebidas, suelen fracasar. En el mismo sentido, las evaluaciones suelen demostrar que las intervenciones exitosas en contextos, momentos o países determinados no tienen por qué funcionar en otros, cuestión vinculada a la replicabilidad de las intervenciones o la validez externa.

2. Diseño de la intervención.

El diseño que da forma a la alternativa seleccionada, constituye otro de los componentes centrales de la evaluación de diseño. Se distinguen dos elementos de diseño en cualquier intervención, uno más operativo que se denomina teoría de la acción o implementación y otro más estratégico-reflexivo que es la teoría del cambio.

- La ***teoría de la acción*** o de implementación refleja el despliegue jerárquico de la intervención en objetivos generales o estratégicos, objetivos específicos y objetivos

operativos, así como en la definición de las actividades y medidas a realizar para su consecución. El análisis de la teoría de la acción por parte del evaluador implica determinar los objetivos, tanto estratégicos como operativos, que la intervención pretende obtener y su consistencia interna a la vista del contexto, así como analizar la relación medios-fines entre los objetivos y los mecanismos o acciones para su consecución, lo que implica determinar su adecuación de los últimos. La teoría del proceso, que indaga cómo va a funcionar la intervención, a dos niveles (plan de utilización del servicio y plan organizativo), desde el punto de vista teórico puede aportar evidencias en este sentido (Ivàlua, 2009).

- La ***teoría del cambio*** o relación lógico-causal, es un elemento crítico de la evaluación de diseño que permite explicar cómo y por qué la intervención será capaz de resolver el problema o producir determinados efectos. El análisis de la teoría del cambio trata de evaluar los fundamentos subyacentes en la lógica interna causa-efecto de la intervención pública, cómo está presente en la intervención, y su congruencia y solidez a la vista de la experiencia y el conocimiento existente. Permite valorar la consistencia y calidad de la teoría de la intervención, tanto a nivel de cómo se solucionan las necesidades o problemas de la población objetivo, como a nivel de la contribución de las medidas o actividades concretas a través de la puesta en juego de recursos o insumos y de los productos o servicios ofrecidos. Y además, en el caso de una evaluación *ex post*, si se han producido desviaciones en ella, como consecuencia de los propios mecanismos diseñados, el proceso de implementación, los cambios en el contexto, los efectos de incentivos y desincentivos, etcétera.

3. Criterios y matriz de la evaluación de diseño.

En esta dimensión se tienen en cuenta los elementos metodológicos propios de la evaluación en la realización de la evaluación de diseño.

Criterios de evaluación. Los criterios proporcionan referentes (criterios, normas, principios, etcétera) para la obtención de información útil para emitir el juicio de valor inherente a la evaluación. En la evaluación de diseño son especialmente importantes los criterios de pertinencia, relevancia, coherencia interna, coherencia externa y complementariedad.

En el gráfico a continuación se resumen los que habitualmente se utilizan en la evaluación de diseño.

Gráfico 4. Criterios de evaluación en la evaluación de diseño. Fuente: Elaboración propia.

Criterios asociados a la evaluación de diseño	
Pertinencia	Grado en que el conjunto de las medidas que componen la intervención están orientadas a resolver la necesidad o problemática existente en el contexto en el que esta se produce.
Relevancia	Importancia de las medidas en el marco más amplio de la política. Adecuado dimensionamiento de las medidas.
Cobertura	Parte de la población que se incluye como beneficiaria de la política o programa, en relación a toda aquella afectada por el problema.
Coherencia interna	Adecuación entre los objetivos planteados en la intervención y el conjunto de medidas diseñadas e implementadas.
Coherencia externa	Actuaciones en el ámbito de otras políticas o dimensiones con el objeto de resolver aspectos del problema no contemplados por la intervención.
Complementariedad	Grado o alineación entre dos o más políticas o programas que intervienen en la resolución de un problema.

Las ***preguntas*** son la unidad básica de investigación, se pueden definir como los interrogantes e hipótesis a confirmar que permiten hacer operativa la puesta en marcha de la evaluación. La lista de preguntas, con los criterios a los que se asocian, así como las fuentes de información, indicadores de medición, técnicas y herramientas a utilizar se integran en la ***matriz de evaluación***, que es la herramienta que aúna de forma lógica todos estos elementos. Los criterios de evaluación y las preguntas se recogen en la matriz y contienen el enfoque y alcance de la evaluación.

El planteamiento triangular es un requisito del enfoque de evaluación integral, considerando todas las perspectivas teórico-científicas que se consideren relevantes y útiles en la evaluación. Por ello, se usan todo tipo de ***técnicas y herramientas***. En esta Guía se mencionan algunas las más utilizadas.

¿Cómo se hace una evaluación de diseño?

La evaluación de diseño es un proceso evaluativo que se detiene especialmente en la conceptualización de la acción pública, su lógica interna y sus elementos de despliegue al objeto de solventar o mejorar una necesidad o problema.

El proceso se desencadena a instancias del gestor o responsable de la intervención, cuya decisión se suele reflejar en un documento inicial que contiene el análisis del encargo. El proceso se desarrolla mediante el análisis de las dimensiones indicadas y

termina, como se ha dicho, con el informe de evaluación en el que se recogen los hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

La duración de la evaluación dependerá de la complejidad de la intervención y de su naturaleza, características y condicionantes, entre los que se encuentran los recursos puestos a disposición de la evaluación.

El proceso termina con un informe de evaluación, que debe recopilar el resultado de la investigación, los distintos análisis realizados y los hallazgos obtenidos, siguiendo normalmente una estructura basada en las preguntas de evaluación utilizadas y sus criterios asociados. El Informe final debe incorporar un apartado relativo a las conclusiones y recomendaciones, siempre basadas en las evidencias obtenidas. En la concepción de que la evaluación es una intervención pública más, se puede cerrar el ciclo con un seguimiento de la evaluación[3].

[3] Para la elaboración del informe, así como para las actividades de seguimiento, se pueden seguir las pautas de la Guía de AEVAL de 2015, ya citada.

SEGUNDA PARTE. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE DISEÑO

Tradicionalmente, se ha considerado que el ciclo de una política pública tiene cinco grandes fases: la identificación y definición del problema; la formulación de alternativas; la adopción de la mejor alternativa; la implantación de la alternativa y la evaluación. En una buena planificación todo este proceso debiera estar explicitado.

Dentro del proceso de evaluación integral, una de las fases es el análisis o reconstrucción de la lógica de la intervención[4]. Esta fase tiene por objeto profundizar en el conocimiento del objeto de evaluación, desentrañando la línea argumental interna de la intervención evaluada estructurada a través de diferentes componentes:

- Un componente de ***formulación de la intervención pública.*** Este elemento entra en la identificación del problema a resolver y de la selección de alternativas para su resolución, así como el contexto de la intervención.
- Un componente estratégico causal, que es la ***teoría del cambio***, hipótesis o lógica causal de la intervención. La teoría del cambio hace referencia a cómo la intervención va a generar los cambios necesarios en los distintos estadios o fases para conseguir los resultados intermedios y el cambio final deseado. El análisis de la teoría del cambio y las distintas concepciones se verán más adelante.
- Un componente operativo, ***teoría de acción*** o de implementación. Hace referencia a la estructura secuencial del plan o programa en objetivos, actividades y recursos que darán lugar a productos que generarán los resultados e impactos esperados de una intervención pública.

> "*El objetivo (…) es conocer lo mejor posible el problema que da origen a la intervención, sus causas y sus efectos, las alternativas seleccionadas para solucionarlo y los instrumentos en que éstas se plasman (…), y finalmente, el diseño de la propia intervención*" (AEVAL, 2015).

En este apartado se aborda cómo se analiza cada uno de los elementos de la evaluación de diseño, los criterios y preguntas a responder en el análisis y las principales herramientas a utilizar.

Es importante tener en cuenta que, en el caso en que la evaluación a realizar sea del diseño de una política pública compuesta por diferentes planes, programas y medidas dispersas, sin una plasmación concreta en un documento único, en la evaluación deben construirse los instrumentos de dicha política pública y usar para cada uno la metodología que se ofrece en los siguientes epígrafes. Los análisis que permiten emitir al evaluador un juicio de valor

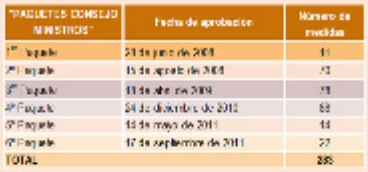
[4] En esta guía se sigue el proceso de realización de una evaluación con *enfoque AEVAL* que, para ordenar de forma lógica y racional el proceso de evaluación, lo divide en las siguientes fases: Análisis del encargo, Lógica de la intervención, Diseño de evaluación, Trabajo de campo y análisis, Redacción del informe de evaluación, comunicación y difusión de la evaluación y, finalmente, Seguimiento de la evaluación. La descripción de las fases se puede consultar en la Guía de AEVAL de 2015, ya mencionada anteriormente.

se aplicarán al sumatorio de esos diferentes planes, programas y medidas que integran la política pública teniendo en consideración la relevancia y alcance singular de cada uno de ellos.

Ejemplo de evaluación de política pública: Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas (AEVAL, 2012).

El objeto de esta evaluación es el conjunto de medidas puestas en marcha por parte de la AGE desde 2007 para la reducción de los trámites, y el coste y el tiempo necesarios para la creación de una empresa, desde el momento en que se inicia la tramitación hasta que se obtiene el permiso para ejercer la actividad. Por tanto, se trata de un objeto múltiple y no un único programa.

- PLAN DE ACCIÓN DE REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS (PARCA):
  - ✓ Administración electrónica…



- Aspectos de la LEY 2/2011, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE:
  - ✓ Implantación silencio positivo
  - ✓ Modificación Ley Régimen Local Ley 7/1985

- TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS:
  - ✓ Efectos en diferentes normas de diferente nivel de gobierno y calado
  - ✓ Declaración responsable



- DIVERSIFICACIÓN EN LAS NORMAS DE CONSTITUCIÓN DE SOCIEDADES:
  - ✓ RD-L 13/2010
  - ✓ Ley 7/2003 SLNE

ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN

La evaluación del diseño de cualquier intervención pública debe comenzar en primer término con el análisis de su formulación, constituida por el análisis del problema público, su entrada en la agenda pública y cómo es definido o configurado; la elección de la alternativa adoptada para resolverlo; y el contexto en que se produce la formulación. Estos análisis permiten al evaluador responder a las preguntas relacionadas con la pertinencia, relevancia, coherencia y complementariedad de la intervención y emitir un juicio valorativo basado en evidencias.

Análisis del problema público

La definición y análisis del problema que justifica una intervención pública es probablemente el elemento crucial del ciclo de políticas públicas. Los términos en los que un problema sea considerado, sus características, la existencia de necesidades, su etiología y efectos son

aspectos básicos y elementos previos al diseño de cualquier programa o política pública, a la definición de sus objetivos estratégicos y operativos y el conjunto de actividades, procesos, recursos y acciones que implican. En definitiva, la génesis de toda intervención. Cualquier solución es "*parte de encontrar el problema*" (Wildavsky, 1979), por lo que toda intervención (solución) debe basarse en una adecuada identificación del problema. Se producen muchos más errores como consecuencia de una errónea definición del problema que cuando el problema está bien planteado y las soluciones son erróneas (Dunn, 1981).

Definición del problema

Los problemas públicos son constructos sociales y políticos. Habitualmente tiende a considerarse que los problemas son objetivos, cuando no lo son. Tampoco existe garantía de que una situación que afecte a determinados grupos se transforme en un problema público. Para que ello sea así es preciso que acceda a la agenda pública, a través de un proceso donde en primer lugar el problema debe ser reconocido como social, al provocar carencias objetivas en la sociedad, y en segundo lugar cuando los actores con poder califican dichas carencias como problema público y éste es institucionalizado. El evaluador, por tanto, debe prestar particular atención a los términos en los que el problema es definido y accede a la agenda pública y de gobierno.

Algunos autores diferencian entre evaluación de necesidades y evaluación de diseño propiamente dicha, como se indicaba más arriba (Rossi, Lipsey y Freeman, 2003).

Es posible establecer una secuencia lógica en el análisis de los problemas como lo hace Alvira (1991), donde las condiciones sociales y el contexto institucional, económico y social provocan una determinada realidad que menoscaba el pleno desenvolvimiento de ciudadanos, empresas, colectivos o instituciones y genera unas determinadas necesidades sociales. Cuestión distinta es que dichas necesidades alcancen la consideración de problema social que accede a la agenda pública y sobre el que se demanda una acción pública, y en qué términos se diseña dicha intervención.

Gráfico 5. Proceso de análisis del problema, diagnóstico de necesidades y elección de la estrategia de intervención. Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL (2015).



A pesar de su trascendencia, numerosas políticas o programas no diagnostican o describen adecuadamente el problema, dicho diagnóstico es parcial e incompleto, o no existe una

clara identificación de la población afectada, de las intensidades o variabilidad de los efectos provocados o de las necesidades presentes en función del conjunto de factores que las originan.

Un problema social puede definirse como el conjunto de "*carencias existentes en un grupo poblacional determinado, y constituyen una brecha entre lo deseado por la sociedad y lo real (…) una misma población puede tener infinidad de problemas posibles de ser resueltos*" (Lima Facio y Aguilar Astorga, 2011). Pero el problema ante el que se enfrenta tanto el diseñador de intervenciones públicas como el evaluador es que, como se ha dicho, los problemas son construcciones políticas y sociales, además, dinámicas y cambiantes, y donde la definición del problema va más allá de una simple definición conceptual, puesto que basándose en esa definición la intervención puede tener objetivos excesivamente acotados o restringidos, subvalorar efectos importantes o perder oportunidades para elegir políticas más adecuadas (Moore, 1993).

Entre los elementos que se deben identificar adecuadamente en la evaluación de diseño al analizar el diagnóstico del problema figuran:

- ***La etiología o causa/s que lo originan***. Cualquier diagnóstico debe indagar cuáles son las causas reales subyacentes que han provocado el estado del problema o necesidad existente. Además debe diseccionarse cómo interactúan dichas causas directas con el contexto existente y otros posibles factores que, sin ser la causa directa e inequívoca, tienden a modular, caracterizar o incidir en dicho problema. Las más de las veces los problemas son multicausales.

  En pocas ocasiones en los contextos en los que existen problemas sociales y necesidades no existe una intervención, programa o acción pública. Estas actuaciones condicionan tanto el problema como sus efectos, en términos de mitigar, exacerbar, o caracterizarlo. Los análisis deben contemplar por tanto cómo inciden las actuaciones públicas con respecto al problema (coherencia externa o complementariedad de las políticas públicas en cuanto a criterio de evaluación). Además, los errores del diseño o implementación de las intervenciones ya desarrolladas no deben considerarse como el "problema" en sí mismo. Así, la desatención, ausencia de cobertura en términos de ayudas públicas o servicios públicos específicos, no constituyen el problema.

- Otra premisa básica en el análisis del problema en la evaluación del diseño es ***delimitar la población objetivo*** que sufre el problema o presenta la necesidad social. Debe establecerse con claridad a quién perjudica y qué sectores o colectivos están siendo afectados por el problema (población afectada). El término población objetivo puede inducir a error puesto que para una corriente doctrinal no se trata exclusivamente de considerar la población afectada o que sufre directamente el problema o necesidad social, sino de todos aquellos elementos causales que originan el problema. Así, por ejemplo, en el caso de la delincuencia juvenil la población objetivo no solo es el conjunto de jóvenes delincuentes, sino todas aquellas realidades que provocan la delincuencia. En el caso de la pobreza, la población objetivo no son solo las personas pobres, sino también todas aquellas instituciones socioeconómicas que provocan el fenómeno de la pobreza.

Errores a evitar

*La **infradefinición del problema o suboptimización**. (Bardach, 1993). El análisis de los problemas no debe abarcar en sí mismo la cuestión o el problema menor, sino aquella que realmente la origina. Esto es, la evaluación no debe circunscribirse a un aspecto o problema si este deriva de uno mayor. Aun cuando la intervención, por una serie de motivos, se centre en resolver solo una parte del problema, en el análisis de éste no debe pasarse por alto la cuestión o problema de partida general.*

*La **preponderancia de las percepciones** o enfoque del evaluador o diseñador con respecto al problema o el etnocentrismo. No existe un único enfoque, y debe evitarse la preponderancia de uno de ellos. Este riesgo suele traducirse en restar importancia a determinados problemas o aspectos que para otros colectivos o incluso para los ciudadanos pueden tener mucha más relevancia. Y en exagerar o sobredimensionar determinados problemas (Bardach, 1993).*

- La ***intensidad o magnitud del problema*** o de las necesidades sociales que provoca. Los problemas públicos nunca tienen idéntica magnitud, sino que afectan a los distintos colectivos o población objetivo (*target*) con intensidad disímil. La desigualdad, por ejemplo, es un problema que presenta distintas intensidades, que, a su vez, provienen de diversas causas, como puede ser la pobreza extrema, la falta de recursos económicos, educativos, el funcionamiento del mercado de trabajo, etc.

- Las ***posibles definiciones del problema*** o de su naturaleza. No existen problemas definidos unívocamente (Wildavsky, 1979). Tanto por la complejidad de los entornos en los que se producen, como porque la propia definición del problema condiciona la configuración de los futuros instrumentos y objetivos de la decisión pública (Aguilar, 1993). Aquellos grupos y actores que cuenten con la capacidad de influir en la definición y configurar el problema no solo influyen en la decisión, sino que condicionan las soluciones adoptadas.

- Los ***actores*** que están presentes o cabe considerar con respecto al problema público, sus intereses y estrategias: empresas, instituciones públicas, colectivos o grupos de

interés o de presión. Como se apuntaba anteriormente, los actores o grupos de interés pueden definir el problema en base a sus propias percepciones e intereses.

- El ***carácter dinámico de los problemas***. Las sociedades complejas están en constante evolución, y suelen aparecer nuevos problemas públicos o mitigarse otros. Además, las propias intervenciones públicas, en ese ámbito de intervención, o en otros, tienden a provocar cambios en la situación.

- Las ***consecuencias o efectos*** que causa el problema. Determinación, en lo posible, de las consecuencias que se han detectado del problema objeto de intervención. Normalmente, debieran estar relacionadas lógicamente con las causas.

- La ***duración del problema***. Tanto si esta duración es continua o discontinua en el tiempo, tiene repercusiones de relevancia: enquistamiento de problemas antiguos o falta de conocimientos o información en el caso de problemas nuevos, etcétera.

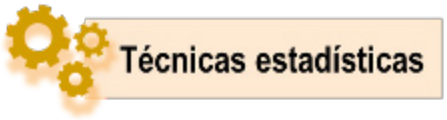
En definitiva, se trata de lograr una definición del problema progresivamente bien articulada pero delimitada.

Una aproximación que resulta de interés en el análisis del problema es aquella que se focaliza en la cuestión: *¿Cuáles son los problemas para los ciudadanos?* Este enfoque deviene en una forma de diseño de las políticas y subraya no la resolución del problema, sino su identificación. Desde esta perspectiva, el diseño de las políticas, -y la aproximación evaluadora al problema-, se caracteriza por intentar estructurar el problema, en la que una situación problemática se transforma en una definición del problema delimitada y correctamente articulada que conduce a una solución.

La cuestión clave en cualquier diseño de políticas públicas, y por tanto en su evaluación, es cómo evolucionar de una forma responsable desde un problema público intratable, desestructurado o poco estructurado hacia uno más estructurado o controlado. Esta transformación se produce a través de cuatro procesos o fases, que pueden formularse en términos de preguntas (Hoppe, 2018): la detección del problema (“*¿Por qué la situación es un desastre o problema”?*); su categorización (“*¿Qué brecha existe entre la situación problemática y una más deseable?”*); su descomposición (“*¿Existe alguna brecha potencialmente subsanable?”*); y la elección del problema (“*¿Dónde se encuentran exactamente las oportunidades para mejorar o disminuir el padecimiento?”*). Si bien este enfoque corresponde al diseño o planificación de las intervenciones públicas, puede ser empleado en la evaluación de diseño, puesto que además permite estructurar el análisis y contrastar si la caracterización o definición del problema es adecuada.

Las evaluaciones de AEVAL realizan un análisis y descomposición del problema en los términos apuntados dentro del apartado dedicado al denominado *análisis de la lógica de la*

intervención. Así, por ejemplo, en la "Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal" (AEVAL, 2009) se realiza una caracterización completa del problema, analizando el encuadre del fenómeno en comparación con otros países europeos, desgranando su etiología y colectivos, ramas de actividad, características individuales de los trabajadores que experimentan bajas por contingencias comunes y los factores que condicionan su incidencia, reincidencia y duración, de tal modo que es posible conocer con gran precisión cuál es el problema y su extensión.



Para realizar estos análisis se utilizan todos los indicadores disponibles a nivel agregado y diferentes técnicas estadísticas para el análisis. Por ejemplo, distintas técnicas estadísticas como los análisis CHAID y AID y regresiones lineales y logísticas. El CHAID y AID es una técnica estadística de análisis multivariante mediante la cual es posible segmentar un conjunto de datos en función de una serie de variables independientes y así conocer el comportamiento de otra variable que pretende ser explicada. Por su parte, las regresiones tienen gran valor para conocer e identificar las variables, factores o elementos que permiten explicar una realidad o hecho. Se describirán en el apartado referido a técnicas y herramientas.

Otro ejemplo de la identificación y caracterización del problema es la "Evaluación del programa de ayudas a las actuaciones de reindustrialización (REINDUS)" (AEVAL, 2011), donde se realiza un análisis de las características estructurales de la industria española, su relación con los desequilibrios regionales y la problemática específica de la industria.

La entrada del problema en la agenda pública

La configuración de la agenda pública es aquel proceso por el cual los problemas y las soluciones alternativas ganan o pierden la atención pública y de las élites (Brikland, 1997). Incluso cuando una cuestión gana atención pública, no necesariamente se transforma en un problema público, como se ha avanzado antes. Por otro lado, los grupos y actores luchan o compiten para asegurar que su descripción del problema permanece en primer plano y que su aproximación al problema es la finalmente adoptada. Uno de los aspectos fundamentales en la evaluación del diseño es, junto con el análisis y caracterización en términos lo más objetivos posible del problema, su entrada en la agenda pública.

Es complejo establecer unas pautas metodológicas para analizar la agenda pública en la evaluación de diseño, dado que el objeto de evaluación concreto condiciona los enfoques de aproximación. La forma en que el evaluador se puede aproximar en este análisis está claramente influenciada por la naturaleza de las preguntas que se formule. En todo caso, existen algunas directrices para analizar la entrada en la agenda y la definición como problema público:

- Por un lado, analizar el papel y la capacidad que los distintos actores y en particular los ***grupos de interés y de presión***, tienen de incorporar sus visiones y planteamientos en la definición del problema. A través de distintos instrumentos o herramientas fundamentalmente cualitativas el evaluador debe indagar el papel que los actores juegan en la definición. Para ello resulta particularmente útil el análisis documental de los antecedentes y posicionamiento de distintos grupos con respecto al problema; las entrevistas abiertas o semiestructuradas con actores y grupos de presión, además de con los diseñadores y gestores de las acciones públicas; los documentos de diseño y elaboración del programa o política; la realización de encuestas a grupos y destinatarios; los grupos de discusión o las TGN[5] , que permiten emerger los distintos discursos subyacentes con respecto al problema; los mapas de actores; o las aportaciones en procesos de información pública.

Errores a evitar

*El **predominio de la opinión pública** en la definición y caracterización del problema (Bardach, 1993).*

*Evitar que el **problema defina la solución de política** pública (P.J. May, 1993). Esto lleva a clasificar mal los problemas, a aplicar soluciones de existencia (elaborar políticas o programas sólidos a primera vista pero que no resuelven la cuestión) y prescribir alternativas de acción con esquemas jerárquicos de arriba abajo.*

***Existe una solución a todos los problemas**. No siempre existen soluciones a todo, ni existe una mejor alternativa, por lo que todas ellas (soluciones y alternativas) deben sopesarse adecuadamente.*

- El papel de los ***órganos ejecutivos gubernamentales y las burocracias*** públicas en la definición del problema público. La definición del problema no suele responder exclusivamente a una aproximación o análisis realizado desde el ámbito de las burocracias públicas, aunque éstas juegan un papel capital. De hecho, se ha sostenido que si bien en la consideración de una situación como problema social suelen intervenir numerosos actores, en la definición estricta del problema como público el número de participantes es menor, fundamentalmente los expertos de las burocracias y los grupos de interés y los responsables públicos. Los intereses político-burocráticos deben ser analizados en la evaluación de diseño. A este nivel, las preocupaciones centradas en encuestas, la observación de las preferencias de los ciudadanos y su comportamiento subsumido en estadísticas puede condicionar el análisis del problema o el diseño de las intervenciones. Además existe la tendencia en confiar en los determinados tipos de análisis, como la pericia de los análisis de política económica, análisis coste-beneficio, coste-eficacia, teorías de finanzas públicas y todo un conjunto de enfoques o herramientas que, con ser adecuadas, no agotan en sí mismas las posibilidades de análisis.

- Los ***intereses políticos y el contexto político***. El diseño de los programas públicos puede estar dominado por condicionantes políticos en términos de los programas

[5] Técnica de Grupo Nominal. Véase el apartado de técnicas y herramientas.

políticos de los partidos, los ciclos electorales o las consideraciones relativas a ganar o mantener el apoyo popular o el poder político.

Las realidades sociales sobre las que interviene la acción gubernamental son sumamente complejas y, en ellas, los ciudadanos, actores o grupos de interés tienen distintas creencias, planteamientos, necesidades e intereses, cuya estructura debe ser confrontada con la de los diseñadores. En pocas ocasiones resulta válida la cadena o marco lógico que traduce el problema definido en unos términos concretos en una intervención dotada de objetivos, instrumentos y acciones operativas. La evaluación del diseño debe analizar si no se ha considerado adecuadamente el contexto o entorno de la intervención y si se ha confrontado adecuadamente la estructura de quienes promueven políticamente la intervención con los marcos de referencia de ciudadanos y actores.

En la evaluación del programa REINDUS mencionada (AEVAL, 2011), se recoge el gráfico siguiente, que agrupa los actores intervinientes en el programa evaluado, sus relaciones, y las políticas que también participan.

Gráfico 6. Actores intervinientes y relaciones con el Programa REINDUS. Fuente: AEVAL (2011).



El árbol de problemas

En los estudios de planificación y diseño suelen mencionarse algunas herramientas útiles para el análisis del problema. Entre ellas cabe destacar el denominado árbol de problemas, que permite visualizar rápidamente las causas que ocasionan el problema y cuáles son sus efectos. Para la construcción gráfica del árbol de problemas deben tenerse en cuenta las siguientes fases:

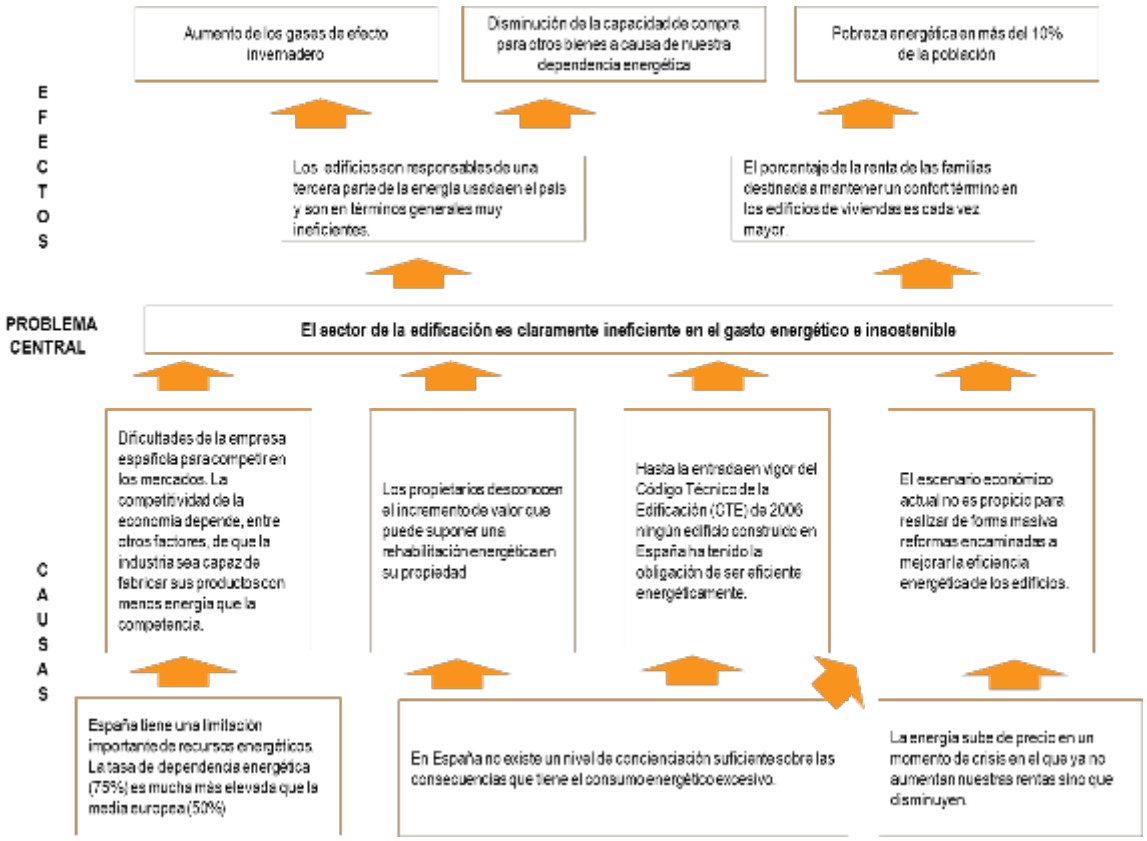
- Identificar el problema central de la intervención.
- Analizar y verificar los efectos del problema central. De manera esquemática se representan por encima del problema central y se pueden clasificar en generales y

específicos. Si para cada efecto de primer nivel hay otros posibles efectos en un segundo nivel, se enlazarán a los primeros.

- Establecer la relación entre los diferentes efectos que ocasiona el problema central.
- Analizar las posibles causas del problema central. Serán representadas en un nivel inferior al del problema central. Es posible que se identifique la causa de cada uno de los efectos negativos del problema central.

El árbol de problemas está relacionado tanto con el análisis del problema como con las relaciones de causalidad o lógica causal, que se analizarán en otro apartado. Permite identificar las causas desde una aproximación estructural, causal, cualitativa y cuantitativa del problema. En él no deben confundirse causas con consecuencias o efectos. A partir del árbol de problemas es posible elaborar un árbol de objetivos y áreas de intervención, útil para el análisis del diseño de la intervención propiamente dicha. La ilustración siguiente muestra el árbol de problemas elaborado para la Evaluación del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012 (AEVAL, 2014).

Gráfico 7. Ejemplo de árbol de problemas. Fuente: Evaluación del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008 – 2012. (AEVAL, 2014).



El análisis DAFO y otras técnicas

Por otro lado, los análisis DAFO permiten tener un conocimiento holístico tanto del problema, como de la intervención y del contexto. El análisis DAFO es una técnica que recoge las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de una determinada situación.

El análisis multicriterio, análisis multi-objetivo (AMO) es un instrumento que se utiliza para evaluar diversas soluciones posibles a un determinado problema[6].

La elección de la intervención pública. Alternativas y selección

Toda evaluación de diseño debe incorporar el análisis de las posibles alternativas existentes para resolver el problema y los motivos o circunstancias que provocan la selección de una de ellas. No se trata tanto de analizar la intervención efectivamente diseñada, -proceso que se realiza en el análisis concreto del diseño de la intervención-, como de valorarla en relación a las posibles alternativas.

A tener en cuenta

El evaluador, en su análisis, debe tener muy en cuenta que el establecimiento de la agenda y la especificación de alternativas se llevan a cabo por procesos diferentes. Los expertos, académicos, grupos de interés y funcionarios públicos pueden ser más importantes en generar alternativas, mientras que los órganos ejecutivos, los medios de comunicación y la opinión pública pueden ser determinantes en establecer la agenda. Mientras que el establecimiento de la agenda es un proceso más o menos visible, la selección de la alternativa suele ser opaco.

Esta distinción entre agenda y alternativas puede resultar bastante útil analíticamente, y ello a pesar de que en gran parte de la literatura de análisis de políticas públicas actual, la configuración de la agenda se refiere a ambos fenómenos a la vez, y la distinción entre agenda y alternativas no está claramente perfilada.

Por otro lado, debe prestarse particular atención a estos aspectos, algunos de ellos comunes con respecto a la definición del problema y su acceso a la agenda pública:

- La importancia y las ***preferencias que los grupos de interés*** tienen en la elección de la alternativa, ajustada a su definición y caracterización del problema.

- La plasmación o ***explicitación de distintas alternativas***. Se deben especificar aquellas políticas cuyas consecuencias deben ser estimadas. Es importante incluir aquellas alternativas que sean relevantes. Más allá del conjunto de alternativas posibles, algunas son consideradas más seriamente que otras. El proceso de especificar alternativas reduce el conjunto de alternativas concebibles al conjunto que se consideran seriamente o factibles dado el contexto (político, económico-

[6] Para un mayor detalle en la técnica del análisis DAFO, consúltese el apartado de técnicas y herramientas de esta Guía.

presupuestario, social de grupos de presión, o de criterios puramente políticos). Debe incluirse la política actual como caso base, para determinar cuánto se puede esperar de una mejora con respecto a las otras alternativas.

- La ***comparación de las consecuencias*** de las alternativas en términos de relevancia, coste y beneficio o los términos en que se puede optimizar la solución del problema entre las distintas alternativas. Este análisis se realiza para distintos escenarios, en cada uno de ellos debe examinarse los costes y efectos estimados, compensando o haciendo compromisos entre los distintos escenarios futuros. Debe analizarse los posibles *trade offs* y consecuencias de elegir una alternativa frente a otras, en términos de eficacia.

El contexto de la intervención

El contexto o realidad social, económico, institucional, normativo, administrativo, etcétera en el que se producen las intervenciones es determinante en la evaluación de diseño. Los programas y políticas públicas, y sus interacciones con los distintos sistemas, entre ellos el político se producen en un entorno, en un contexto, no en el vacío ni en un ambiente controlado propio de laboratorio.

El contexto define y condiciona el diseño de una política pública y la voluntad y motivaciones de llevarla a cabo. Pero también su puesta en práctica y sus resultados, que no son sino los efectos de esa intervención en interacción con los sistemas en toda su amplitud (social, biológicos y psicológicos, abiertos o cerrados, etcétera). Al fin y a la postre, los distintos contextos actúan como los motores o definidores del problema social, en cuanto a condicionante de la lógica de la intervención y como motivador de los resultados de la política pública implementada.

El análisis de contexto se sobrepone a distintos componentes de la evaluación de diseño. Esto es, debe estar presente tanto en el análisis del problema, como la selección de la alternativa, el diseño concreto de la política o programa, o la teoría del cambio. Por otro lado, el contexto puede haberse modificado en el momento en que se realiza la evaluación, por lo que es importante tener claras las diferencias de contexto que puedan existir entre el momento en que se diseña la intervención y se realiza la evaluación.

Dentro del análisis del contexto en la evaluación de diseño debe considerarse:

- El ***contexto socioeconómico*** en el que se produce la intervención. Tanto a nivel de necesidades como de la disponibilidad de recursos no es lo mismo una situación de decrecimiento, crisis o restricciones económicas, en los que las necesidades son mayores o pueden presentarse con una mayor intensidad, que un ciclo económico positivo.

- El ***contexto político*** en el que se definen el problema, las alternativas y el diseño. Son diferentes un ciclo de estabilidad política, el final de una legislatura y la existencia de un gobierno en minoría, por ejemplo.

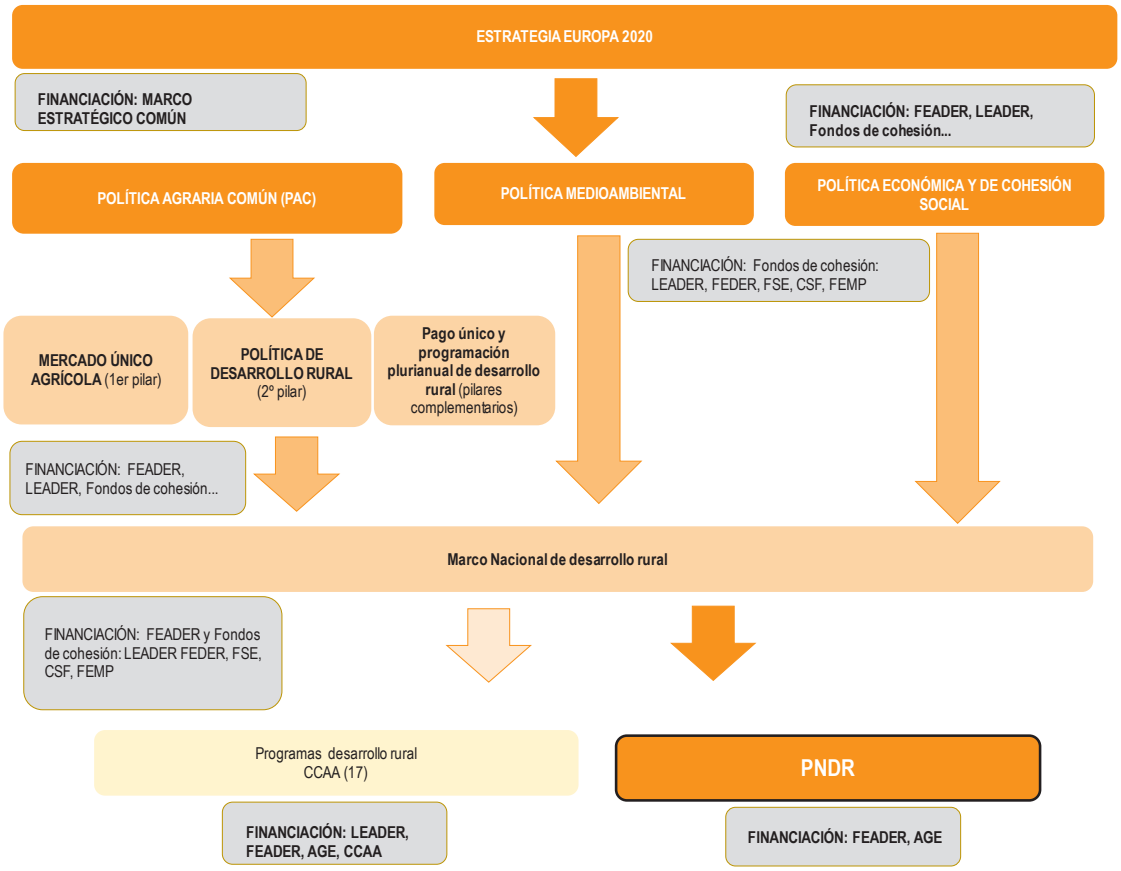
- El ***contexto legal y administrativo***: el conjunto de normas e instituciones que ordenan un determinado campo o sector de política pública en el que se desarrolla la intervención. Ha de tenerse en cuenta al trazar este aspecto, el marco competencial y los niveles de gobierno que participan en el diseño de la intervención. Este hecho es de particular importancia en países como España, fuertemente descentralizados y con un sistema competencial en el que priman las competencias concurrentes y compartidas. Al analizar los niveles de gobierno o administración que pueden intervenir hay que considerar desde el nivel supranacional hasta el nivel local, pasando por el autonómico y el estatal (AEVAL, 2015).

Como ejemplo de análisis del contexto cabe mencionar la Evaluación del Plan estratégico de seguridad vial 2005-2008 (AEVAL, 2009). En dicha evaluación se analizó la distribución competencial sobre tráfico y circulación de vehículos a motor, que corresponde a la Administración General del Estado, así como la legislación básica en otras cuestiones, algunas asumidas por Comunidades Autónomas.

Fue también preciso valorar las implicaciones del plan europeo al respecto y las competencias en materia de carreteras, educación, etcétera, de las Comunidades Autónomas y las que las entidades locales asumen en las ciudades en tráfico o circulación, entre otras.

Es importante buscar el alineamiento con otras políticas, ya que, especialmente en el caso de las políticas comunitarias, puede darse en la política evaluada una relación de instrumento de desarrollo de programas comunitarios que cuentan, además, con una fuente de financiación concreta. Así se realizó en el caso de la Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (AEVAL, 2017).

Gráfico 8. Alineamiento del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 y sus fuentes de financiación. Fuente: AEVAL, 2017.



Herramientas para el análisis de la formulación

Para analizar todos los aspectos relativos al problema, la evaluación de diseño puede emplear cualquier instrumento o herramienta que sea útil para responder a las preguntas que se formula el evaluador. No existen herramientas metodológicas únicas que permitan analizar cada una de las cuestiones planteadas y siempre resulta adecuado recurrir a métodos mixtos. El empleo de la triangulación metodológica, que utiliza distintos métodos que indagan sobre una misma realidad social, y constatan si los resultados son congruentes, dota de validez a los análisis.

Es recomendable emplear tanto ***técnicas cualitativas como cuantitativas***. Entre las primeras cabe destacar los análisis de discursos, grupos de discusión, *focus-group*, técnica de grupo nominal, o entrevistas estructuradas o abiertas. Todas ellas y, en general, las técnicas grupales, permiten profundizar en distintos aspectos.

Por su parte, las técnicas cuantitativas aportan posibilidades de analizar y dimensionar adecuadamente el problema: la intensidad o magnitud del problema, identificar y cuantificar la población objetivo, etcétera.

Por último, el análisis documental y el recurso a expertos resulta útil para conocer la génesis de la intervención, el marco legal, la caracterización del problema y las motivaciones subyacentes, entre otras cuestiones.

ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN

En este apartado se aborda el análisis del diseño de la alternativa seleccionada, en términos de evaluación, de la teoría causal subyacente y de cómo se despliega esta teoría causal en una jerarquía de objetivos y acciones para dar respuesta al problema detectado. Forma parte, junto con el análisis del problema y del análisis de la lógica de la intervención, del proceso de evaluación integral de una intervención pública.

En la bibliografía sobre planificación y evaluación de políticas públicas existen diversas definiciones de lo que se considera teoría causal de una intervención, que se diferencian en el alcance y en la terminología utilizada, más que en una distinción conceptual clara. Se pueden encontrar autores que referencian esta teoría causal como cadena de resultados, teoría del programa o modelo teórico, y también las más utilizadas referencias de *marco o modelo lógico* y *teoría del cambio*.

Sin embargo, ni el marco lógico ni la teoría del cambio se pueden considerar sinónimos, sino más bien complementarios, pues operan en distintos ámbitos del diseño de una intervención. El marco lógico pertenece al ámbito de acción del diseño, y describe la secuencia lógica de cómo se operativizan las decisiones estratégicas en objetivos generales, intermedios, actividades y recursos para producir los resultados e impactos esperados. Para el *Center of excellence for evaluation* de Canadá, es una secuencia de eventos y resultados (productos, resultados inmediatos, resultados intermedios y resultados finales) que se espera que ocurran debido a la intervención. Se puede encontrar en la literatura también la denominada *cadena de resultados de ciclo corto*. A este marco lógico se denomina en esta guía ***teoría de la acción o implementación***.

Por el contrario, la ***teoría del cambio*** se sitúa en el ámbito estratégico del diseño. Es el razonamiento reflexivo causal que explica las opciones estratégicas y articula los supuestos de una lógica de intervención basados en un cambio deseado. Se elaboran e implementan proyectos bajo la lógica del marco lógico para operativizar las decisiones estratégicas definidas en la teoría del cambio. En consecuencia, un buen marco lógico lleva incorporada

una buena teoría del cambio (Retolaza, 2018). La teoría del cambio explica cómo se espera que una intervención produzca sus resultados, y va más allá que el marco lógico al describir los mecanismos de este, así como las suposiciones, los riesgos y el contexto que respaldan u obstaculizan la manifestación de la teoría como resultados observados. Se denomina también *cadena de resultados de ciclo largo*. En el siguiente gráfico se muestran las principales características diferenciales y complementarias de ambos elementos.

Gráfico 9. Características diferenciales y complementarias entre el marco lógico y de la teoría del cambio. Fuente: Elaboración propia.

CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES Y COMPLEMENTARIAS

MARCO LÓGICO	TEORÍA DEL CAMBIO
Ambito Operativo, de Acción del diseño de las intervenciones públicas	Ambito Estratégico del diseño de las intervenciones públicas
Análisis Descriptivo de la secuencia de acción	Análisis Explicativo del Razonamiento de la Lógica Causal
Elementos: Visión, Objetivos, Productos/Componentes, Actividades y Recursos	Elementos: Supuestos/hipótesis, Estrategias o mecanismos asociados a cad nivel, Condicionantes, Factores, Riesgos
Es una herramienta lineal de la estructura analítica y jerárquica de los elementos o niveles de la cadena de resultados	Es una herramienta relacional exlicativa de las interconexiones de las rutas del cambio.
Se centra en la definición de los niveles de acción y su alineación secuencial	Se centra en los mecanismos que explican los cambios intermedios y finales, las rutas del cambio y en las interacciones o enlace de la cadena de resultados con sus respectivos supuestos
Como nucleo principal trata los niveles de la cadena de resultados y las relaciones causa efecto encadenando los resultados de cada nivel, e identificando los supuestos externos que se deben dar pero sin analizar los supuestos subyacentes que definen los cambios	Como núcleo principal trata los supuestos explicativos subyacentes de las relaciones causa-efecto y de las estrategias definidas para la consecución de los cambios, así como de la valoración de los riesgos asociados a factores o condicionantes internos y externos
Los Supuestos (hipótesis) se orientan a identificar las cuestiones del entorno, y por tanto externas que escapan del control, que afectan a la intervención	Los supuestos se refieren principalmente a los razonamientos que explican cada uno de los cambios en los distintos niveles teniendo en consideración tanto cuestiones internas como externas
El resultado es la narrativa de la articulación de la secuencia lógica de actividades, productos,resultados e impactos que permiten alcanzar los objetivos y visión de la intervención	El resultado es la teoria explicativa subyacente, un pensamiento reflexivo y razonado de los cambios que genera la intervención, de cómo se van produciendo en los distintos niveles de la intervención hasta el cambio final deseado
Representación gráfica : Matriz de Marco Lógico o Cadena de Resultados	Representación gráfica: Esquema de interrelaciones, nodos o redes y Matriz de Supuestos

Teoría de la acción o implementación de una intervención

La teoría de la acción o implementación es uno de los componentes del análisis del diseño que también se puede encontrar referenciado por diferentes autores como *modelo lógico*. Con independencia de su denominación, hace referencia a la estructura secuencial de la intervención en objetivos, actividades y recursos que darán lugar a productos que a su vez generarán los resultados e impactos esperados de una intervención pública.

Se caracteriza por ser básicamente descriptiva de la operativización de los distintos elementos que intervienen en la evaluación, y por ser iterativo en todo el ciclo de acción, ya que toda intervención puede verse modificada durante su ejecución por circunstancias sobrevenidas (externas o internas) o por la detección de defectos o desvíos de ejecución.

La teoría de la acción permite la comprensión y análisis de la estructura de una intervención pública y de su implementación en cualquier fase en la que se encuentre esta, ya sea en la

fase de planificación, en la fase seguimiento o en la evaluación. En la primera, secuenciar la teoría de la acción permite una mejor definición y programación de las actividades y recursos que se requieren en la ejecución del plan o programa. En la de seguimiento permite identificar y corregir desviaciones en la implementación. Finalmente, al realizar la evaluación, la teoría de la acción permite una mejor comprensión de la intervención; el análisis de la implementación de la misma; la identificación de evidencias sobre la coherencia del diseño y la aportación de la información explicativa sobre los resultados obtenidos.

En una evaluación de diseño, el primer paso del análisis de la teoría de la acción es construir o validar la jerarquía de objetivos. Todas las intervenciones públicas debieran tener un objetivo general que se descompone, en secuencia, en los objetivos estratégicos y operativos, y que se debieran relacionar con las medidas con las que se busca lograr dicho objetivo, mediante una serie de recursos y actividades.

A tener en cuenta

La plasmación de los distintos elementos que conforman la intervención (objetivos estratégicos, objetivos operativos, medidas, resultados e impactos esperados), permite una mejor comprensión de la intervención y guía la elaboración de las preguntas de evaluación, principalmente en evaluaciones de diseño e implementación.

Sin embargo, la jerarquía de objetivos no siempre es clara o explícita en la intervención, o puede que esté invertida en algún nivel de objetivos. Será por tanto necesario construirla o validarla mediante distintas técnicas con la participación de los actores clave. La importancia de identificar la estructura de objetivos radica en su relevancia en el análisis de la coherencia del diseño con el problema a resolver, con otras intervenciones o con las medidas o actividades a definir.



Una de las herramientas más empleadas para la ordenación gráfica de estos análisis es construir un ***árbol de objetivos***. El árbol de objetivos es un procedimiento metodológico que identifica y clasifica los objetivos por orden de importancia y además permite visualizar en un diagrama las relaciones medios-fines.

El árbol de objetivos puede elaborarse de manera independiente o como parte complementaria del árbol de problemas visto en el apartado dedicado al análisis del problema, y "*consiste en convertir los estados negativos del árbol de problemas, en soluciones, expresadas en estados positivos.*

De hecho, todos esos estados positivos son objetivos y se presentan en un diagrama de objetivos en el que se observa la jerarquía de los medios y de los fines" (CEPAL, 2005). En este caso, el problema central se configuraría como objetivo principal y los efectos pasarían a ser fines de la intervención.

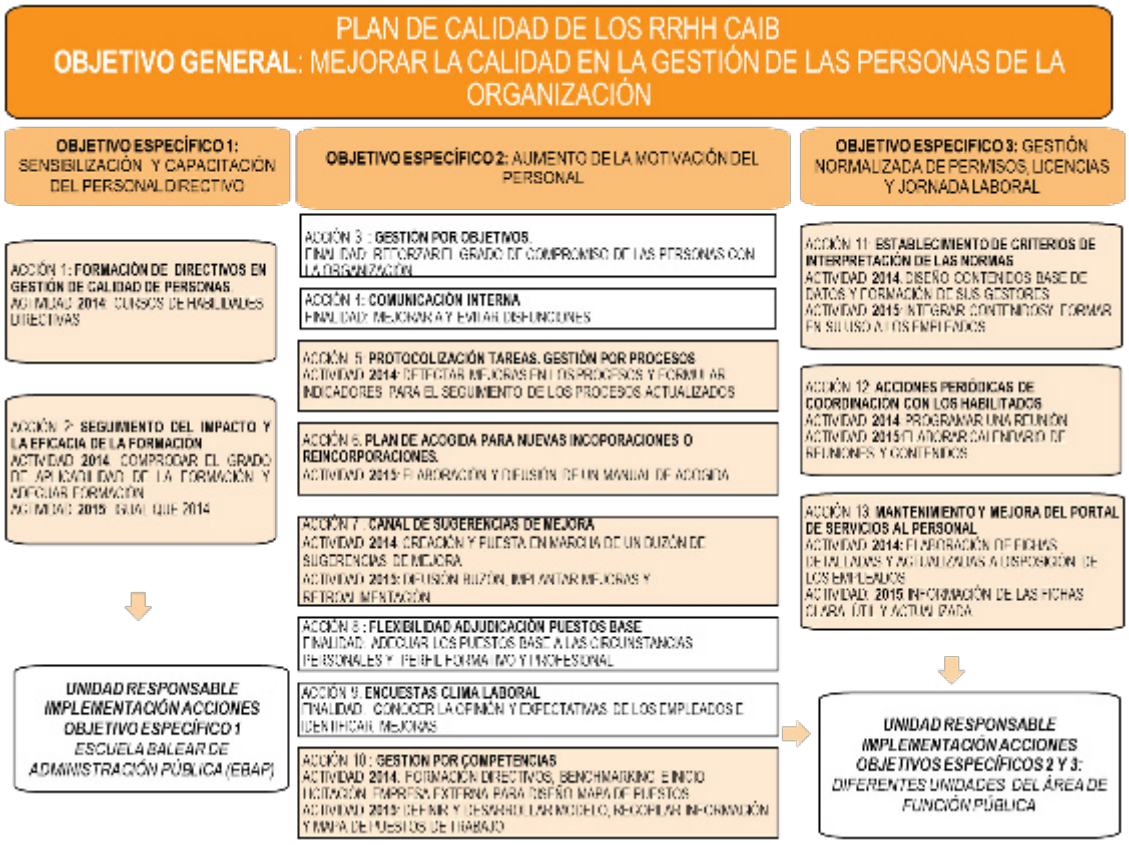
Para construir el árbol de objetivos se procede de la siguiente manera:

- Se convierte el problema en un estado positivo deseable.
- Analizar las causas del problema, formularlas como estados positivos y ajustarlas al objetivo general.
- Analizar las relaciones medios-objetivo-fines para garantizar la consistencia del análisis.

Por ejemplo, en la "Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los servicios generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears" (AEVAL, 2015), el objetivo general era mejorar la calidad en la gestión de las personas de la organización. Para conseguirlo, se plantearon tres objetivos específicos: sensibilización y capacitación del personal directivo; el aumento de la motivación del personal, y la gestión normalizada de permisos, licencias y jornada laboral.

A su vez, estos objetivos se descomponían en diferentes acciones que eran responsabilidad de diferentes unidades. Una vez identificada la jerarquía analítica de objetivos el siguiente paso sería relacionar estos con las actividades, medidas diseñadas para su consecución, con los recursos asignados y con los productos o servicios ofrecidos.

Gráfico 10. Árbol de objetivos. Fuente: Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los servicios generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (AEVAL, 2015).



La lógica sería la siguiente: usando una serie de insumos (recursos humanos, financieros, etcétera), se realizan unas actividades que permiten obtener unos resultados sobre los objetivos operativos. Estos a su vez provocan cambios en las variables afectadas (objetivos estratégicos) y en el entorno socioeconómico de la intervención (objetivo general).

En la teoría de la acción, se debe validar la estrategia y valorar si las acciones tienen coherencia con los objetivos, mediante una estrategia ordenada que, en palabras de Martinic "*son los medios o caminos que, a juicio de los autores del proyecto, resultan más adecuados y efectivos, para alcanzar los objetivos y cambios planteados*" (Martinic, 1996).

Se utilizan diversas herramientas de representación gráfica o esquemática de la teoría de la acción, modelos más o menos complejos en función del tipo de intervención, muchas veces denominados modelos lógicos.

Aunque hay gran variedad (matriz realista, triple columna, *Tiny Tools* resultados de la cadena….), los más utilizados son la cadena de resultados y la matriz de marco lógico[7].

Cadena de resultados

La ***cadena de resultados*** consiste en la representación lineal mediante cajas/cuadros de objetivos, actividades, productos, resultados e impactos. Es una herramienta útil para representar intervenciones sencillas.

Gráfico 11. Cadena de resultados. Fuente: Elaboración propia.



Para intervenciones más complejas, la ***matriz de marco lógico*** resulta más adecuada que la cadena de resultados.

Matriz del marco lógico

Es una representación matricial que permite la lectura horizontal y vertical para obtener las relaciones causales y la narrativa de la lógica. Esta técnica tiene limitaciones, ya que no refleja todas las interacciones. La narrativa que deriva de la matriz de marco lógico sirve de base a la teoría del cambio, que deberá completarla con el análisis de los supuestos y condicionantes (factores internos y externos

[7] *Tiny Tools* resultados de la cadena: el mapeo de impactos tanto positivos como negativos posibles de una intervención. Marco lógico: el diseño, ejecución y evaluación de proyectos teniendo en cuenta las relaciones entre los recursos disponibles, las actividades planificadas, y los cambios deseados o resultados. Matriz realista: centrándose en uno de los pasos en una cadena de resultados y luego identificar el mecanismo implicado en la producción de los resultados y los contextos en los que opera este mecanismo. Cadena de resultados (también conocido como un 'modelo de tubería'): mostrando un programa como una serie de cajas de insumos-> actividades> salidas -> resultados -> impactos. Triple columna: muestra una jerarquía de los resultados en la columna central.

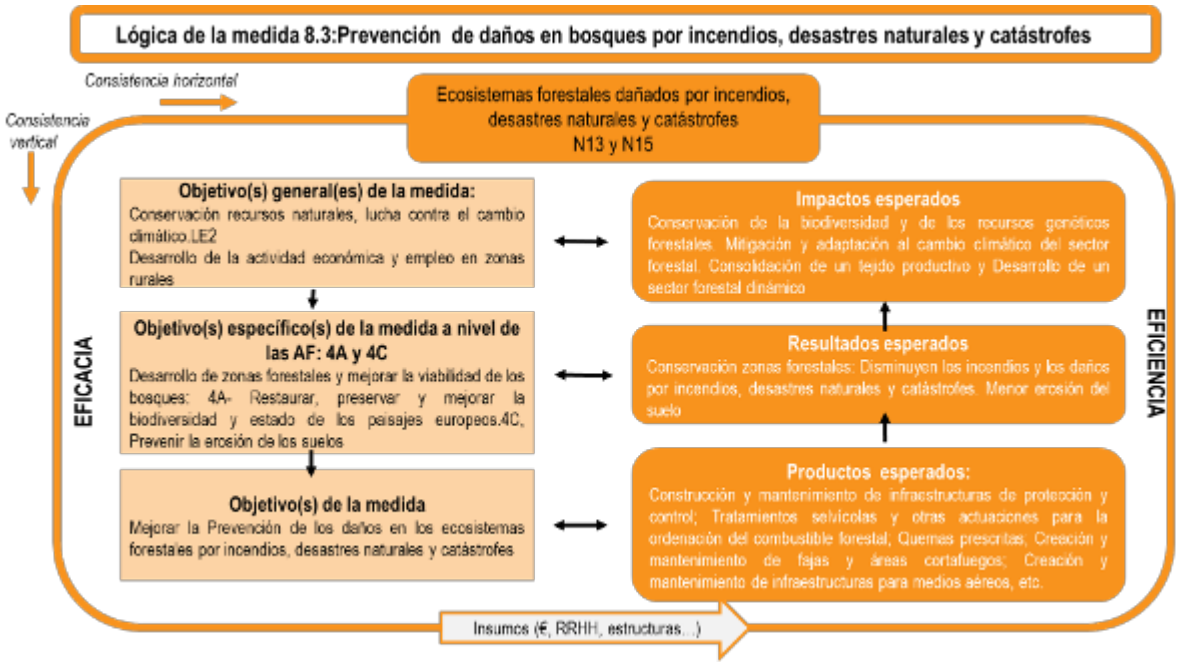
a tener en cuenta para el logro de los supuestos sucesivos y en último término para alcanzar la visión).

A partir de la matriz del marco lógico se puede definir el cronograma de actividades y los indicadores de cada una para su seguimiento. Es un instrumento de planificación pero también de gestión, que permite a los responsables asegurar la calidad de la planificación y de la implementación de la intervención.

En la evaluación, permite una mejor comprensión de la intervención y el diseño de la evaluación, en cuanto que guía la elaboración de las preguntas de evaluación, principalmente en evaluaciones de diseño e implementación.

La matriz del marco lógico es la herramienta que permite analizar la implementación de la política, plan o programa en una evaluación. A continuación se muestra un ejemplo de representación gráfica de la matriz de marco lógico.

Gráfico 12. Matriz de marco lógico. Fuente: Evaluación intermedia del Plan Nacional de Desarrollo Rural (AEVAL 2017).



Teoría del cambio o lógica causal de una intervención

Como se ha visto, cualquier intervención pública debería basarse en una ***teoría causal***; es decir, en un conjunto de suposiciones, condicionantes y factores externos que describen cómo y por qué se pretende que funcione el programa y obtenga determinados resultados esperados.

La teoría del cambio se define como el razonamiento reflexivo causal que explica las opciones estratégicas y articula los supuestos de una lógica de intervención basados en un

cambio deseado. Se elaboran e implementan proyectos bajo la lógica del marco lógico para operativizar las decisiones estratégicas definidas en la teoría del cambio.

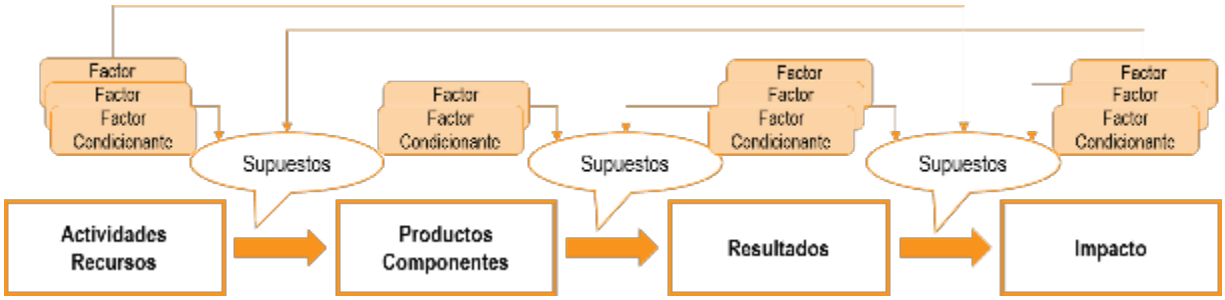
La teoría del cambio,-también denominada, teoría, hipótesis o lógica causal de la intervención-, es inherente al diseño de cualquier intervención pública, se sitúa en el ***ámbito estratégico del diseño*** y aparece generalmente de forma explícita o implícita en la formulación y diseño de políticas públicas.

Se refiere a cómo la intervención va a generar los cambios necesarios en sus distintos estadios o fases para conseguir los resultados intermedios y el cambio final deseado. Define las estrategias que deben seguirse, teniendo en consideración los riesgos y factores que puedan influir en la consecución de estos cambios, así como los condicionantes necesarios que deben darse para conseguirlos.

Representaciones gráficas de la teoría del cambio

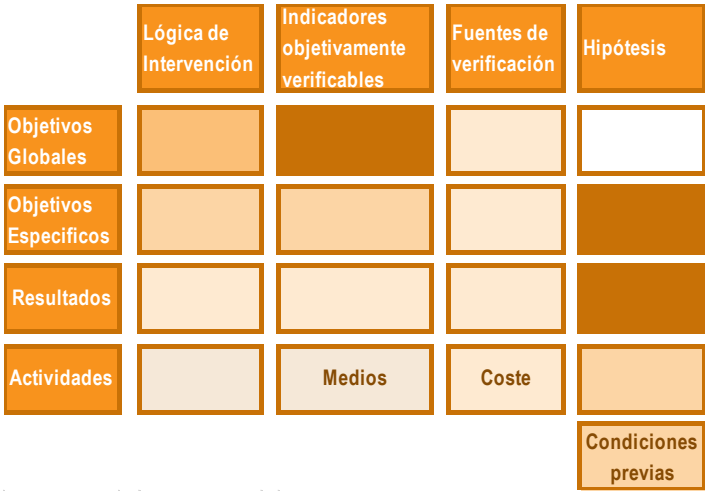
Se puede pensar en la teoría del cambio como la historia de lo que debería suceder en las flechas que vinculan las cajas en un modelo lógico tradicional de cadena de resultados, tal como se refleja en el gráfico siguiente.

Gráfico 13. Esquema de la teoría del cambio como cadena de resultados. Fuente: Elaboración propia.



La teoría del cambio también se puede expresar como los vínculos causales entre los resultados y los diferentes niveles dentro de la matriz de marco lógico. Algunos modelos de marco lógico, como el marco lógico de la Comisión Europea, incluyen una columna de supuestos o hipótesis para incluir el análisis de la teoría del cambio de las intervenciones, tal como se observa en el siguiente esquema.

Gráfico 14. Modelo del marco lógico. Fuente: Comisión Europea (2001).



Esta opción, que es sencilla de aplicar y comprender, presenta limitaciones para intervenciones complejas porque no refleja la multiplicidad de relaciones causales ni condicionantes que intervienen en los supuestos de las distintas fases o estadios intermedios. Para intervenciones complejas es recomendable utilizar una representación gráfica exclusiva de supuestos y condicionantes que permita la visualización del entramado y relaciones entre ellos para la mejor comprensión de la intervención. Se puede utilizar representaciones aplicando la teoría de redes o una matriz específica de supuestos y condicionantes.

A tener en cuenta

En el momento de realizar una evaluación, dependiendo de las diversas interpretaciones de los actores clave, los supuestos, riesgos y planteamientos definirán teorías del cambio diferentes. El evaluador debe identificar y analizar estas interpretaciones para conseguir construir una teoría del cambio global de la intervención o para validar la que se explicita en los documentos de formalización.

La teoría del cambio, como indica Vogel[8] no es un ejercicio único para diseñar (o evaluar) una iniciativa, sino que implica un aprendizaje continuo y un ciclo de gestión adaptable. Es un proceso en el que será necesario contar con todos los actores clave de la intervención para reconstruir las hipótesis de las fases de formulación y diseño de la intervención y las circunstancias que realmente se han dado en las fases de implementación y resultados.

En la evaluación de diseño se trata de identificar los fundamentos lógicos subyacentes en cuanto a la lógica interna causa-efecto del programa o política pública y de cuestionar y validar las relaciones entre productos inmediatos producidos por la intervención y los resultados a medio y largo plazo.

La finalidad del análisis de la teoría del cambio sobre el diseño de la intervención es doble:

[8] La teoría del cambio es tanto un proceso como un producto (Vogel, 2012).

- Por un lado, permite valorar la consistencia y calidad de la ***teoría subyacente*** a la intervención a nivel de las estrategias definidas; es decir, de cómo solucionar las necesidades o problemas de la población objetivo, y de la contribución de las medidas o actividades implementadas con la puesta a disposición de los recursos o insumos y productos o servicios dispensados a la solución del problema.

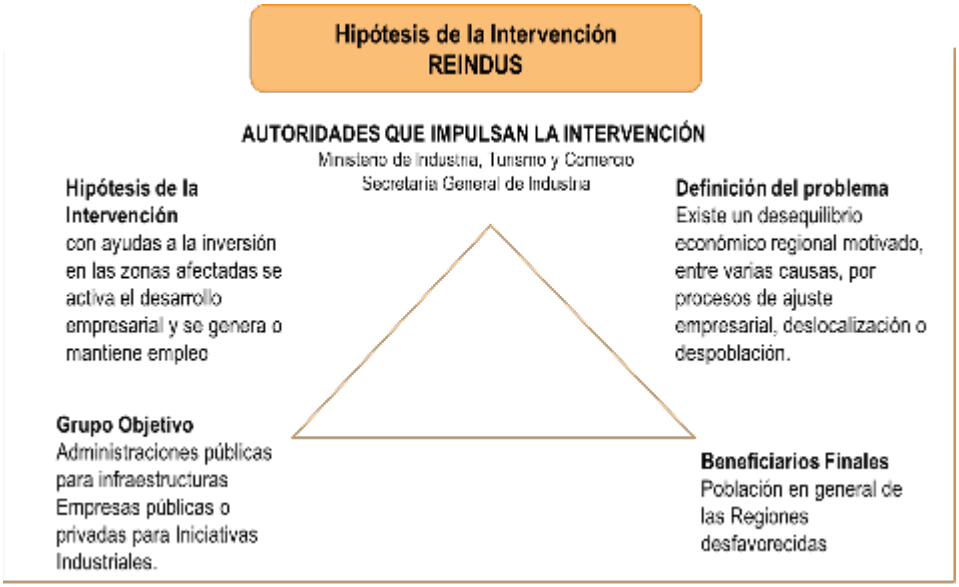
- Y además, en el caso de una evaluación *ex post*, permite identificar si se han producido ***desviaciones en la intervención***, como consecuencia de los propios mecanismos diseñados, el proceso de implementación, los cambios en el contexto, los efectos de incentivos y desincentivos, etcétera.

En la evaluación de políticas públicas, el análisis de la teoría del cambio parte de la narrativa de la lógica de la intervención para a continuación analizar las hipótesis o supuestos necesarios que deben darse en la ruta del cambio en cada nivel de objetivos para conseguir el éxito de la intervención.

Narrativa de la lógica de la intervención

El concepto de narrativa de la lógica de la intervención se refiere al relato que alinea las actividades, productos o componentes, resultados e impactos de la intervención que se va a evaluar. La narrativa se corresponde con la hipótesis inicial de la intervención; es decir, la teoría que contiene y las estrategias que se definen para conseguir los cambios intermedios y finales pretendidos. En ocasiones se puede encontrar la hipótesis explícita en los documentos de formalización de una intervención de forma más o menos genérica. En estos casos corresponde a los evaluadores validar la hipótesis en el momento de la evaluación.

Gráfico 15. Hipótesis de la intervención del Programa REINDUS basado en la Guía Means. Fuente: AEVAL (2011).

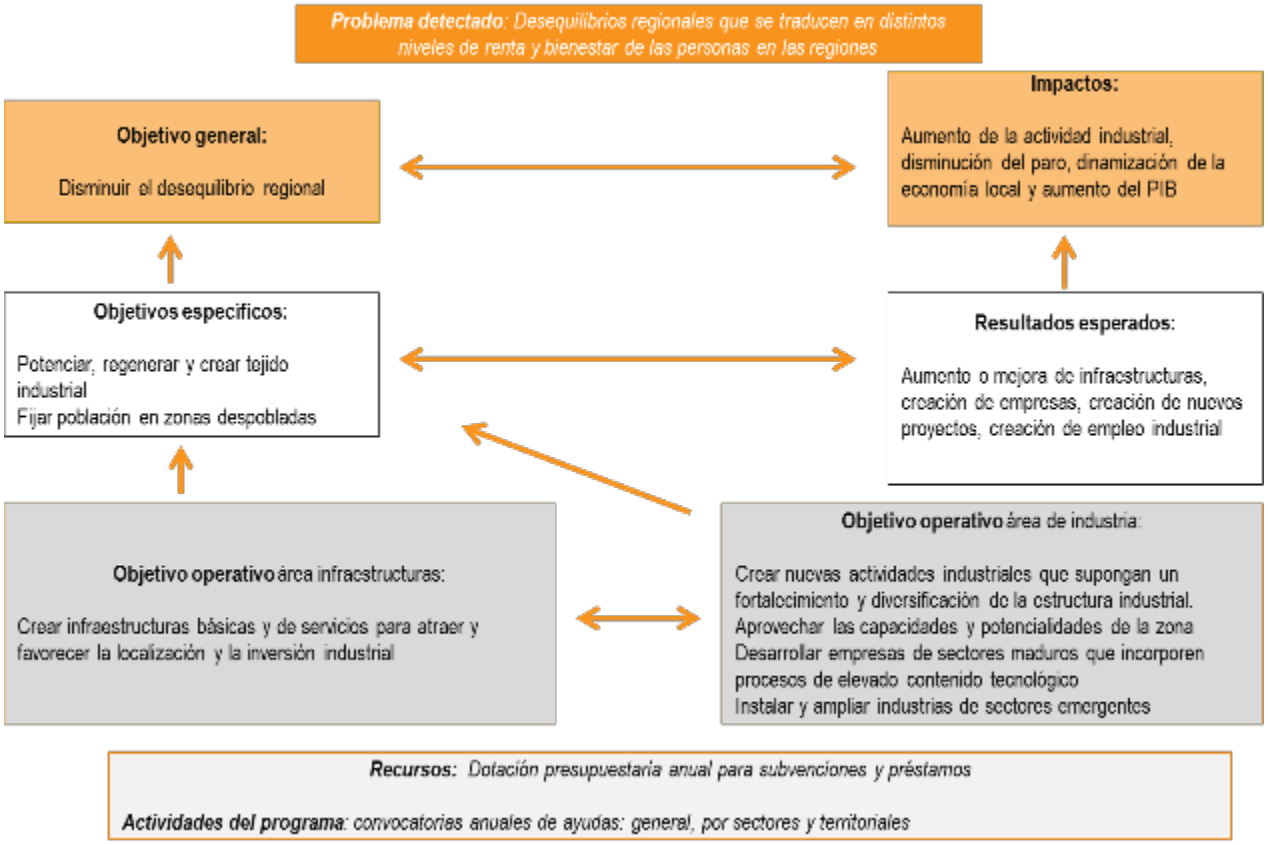


En otras ocasiones, esta hipótesis no es explícita o no es clara y, por tanto, es necesario reconstruirla en el momento de la evaluación a partir de documentos y la participación de responsables, gestores y actores clave. En el gráfico siguiente se presenta la hipótesis del programa REINDUS (AEVAL, 2011): la concesión de ayudas a la inversión permitiría disminuir el desequilibrio regional existente en esas zonas desfavorecidas por procesos de desindustrialización.

La hipótesis se completa con la desagregación jerárquica del objetivo general en uno o varios objetivos específicos u operativos; es decir, con la estructura analítica, y con las estrategias definidas para la consecución de los objetivos, que son las que articulan la teoría del cambio. Las estrategias se pueden definir como las rutas del cambio; esto es, el conjunto de operaciones, agrupadas en uno o varios ámbitos de actuación, que ha seguido la intervención para ir consiguiendo los objetivos intermedios.

En el caso de REINDUS, las estrategias de actuación se centraron en dos áreas, una de infraestructuras y otra de industrias, como se observa en el gráfico siguiente.

Gráfico 16. Modelo teórico de la lógica de la intervención del Programa REINDUS. Fuente: AEVAL (2011).



En el análisis de la teoría del cambio de una evaluación de diseño los evaluadores deben contestar a las preguntas: *"¿Cuáles son y cómo actúan las áreas estratégicas sobre las que se concentra la acción de la intervención?" "¿Cuáles son las interacciones entre ellas?"* Hay

que tener en cuenta que la contestación a estas preguntas varía en función de los distintos puntos de vista que tengan los actores clave sobre cómo se van alcanzando los hitos en los diferentes aspectos o dimensiones para conseguir el cambio final deseado. Cada actor clave proporcionará, pues, una visión específica de cómo la intervención genera los cambios, proporcionando al evaluador la información más completa para llegar a reconstruir o validar esta parte del diseño de la intervención.

Las técnicas que se utilizan para obtener toda la información necesaria para la elaboración, reconstrucción o validación de la narrativa son principalmente la revisión documental y técnicas cualitativas, entre ellas entrevistas, grupos de discusión o Técnica de Grupo Nominal. En intervenciones complejas pueden ser necesarias encuestas para recabar los puntos de vista de una mayoría de actores, por ejemplo en planes estratégicos de alcance transversal, que se refieran a competencias compartidas entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y donde las responsabilidades estén dispersas en multitud de gestores.



Una herramienta útil en los trabajos de evaluación es la representación gráfica, sencilla y concisa de los resultados de las técnicas aplicadas que nos ayude al análisis. No hay una forma única de representación, se puede utilizar un esquema analítico de jerarquía, el mencionado triángulo de la intervención (Comisión Europea. EuropeAid - Oficina de Cooperación, 2001), cadena de resultados, marco teórico o modelo lógico; y cada evaluador elegirá la que mejor se adapte en cada caso. En el gráfico que ofrece el "*Modelo del marco lógico*" de la Comisión Europea, en la columna "lógica de la intervención" se recoge la narrativa de dicha lógica.

Análisis de supuestos

Uno de los elementos a considerar en la teoría del cambio son los supuestos, definidos como las circunstancias, condiciones o eventos suficientes que deben ocurrir para que se produzca el cambio esperado en cada nivel de objetivos. Son los razonamientos o argumentos teóricos-predictivos, incluidas las situaciones exógenas (condiciones externas que exceden del control de los gestores) que deben darse para que los resultados sean alcanzados en cada paso intermedio y en el final de la intervención.

Weiss popularizó el término "teoría del cambio" como una forma de describir ese conjunto de supuestos que explican los pasos intermedios que conducen a la meta de interés a largo plazo, así como las conexiones entre las actividades del programa y los resultados que ocurren en cada uno de los pasos del camino. En el gráfico 14 "Esquema de la teoría del cambio como cadena de resultados" se pueden ver gráficamente situados los citados supuestos.

Para algunos autores, los supuestos son solo las circunstancias necesarias y externas a la intervención, fuera del control de los responsables de esta. Para otros, el concepto es más amplio e incluye el sistema de creencias de los distintos involucrados o actores, ya sean internos o externos a la intervención sobre cómo se producirá el cambio (Retolaza, 2018)[9]. Sea como sea, en la evaluación de diseño el interés es identificar y seleccionar aquellos supuestos que sean relevantes y críticos para producir el cambio en los distintos niveles de objetivos.

La pregunta asociada a los supuestos sería: *¿Qué condiciones o circunstancias (a corto, mediano y largo plazo, simultáneas o no) se deben dar para lograr así el cambio deseado?* La identificación de estas condiciones puede resultar compleja. Si bien los supuestos se redactan en positivo, en realidad son riesgos que pueden comprometer la ejecución y resultados de la intervención. Por ello en el análisis se aplica la metodología de gestión de riesgos, lo que permite prever su aparición o mitigar su acción en caso de materializarse.

El análisis de supuestos enriquece el diseño si se realiza en la planificación de la intervención, y en el momento de realizar su evaluación permite un mejor conocimiento y comprensión de esta. En la evaluación de diseño se utiliza en el análisis de la coherencia y efectividad de dicho diseño; esto es, para analizar en qué medida el diseño se alinea con los objetivos y resultados a alcanzar (tanto los de corto como de largo alcance[10]). También se utiliza para evaluar la implementación de la intervención y el sistema de seguimiento y control de los indicadores asociados a los riesgos de la implementación. Puede ofrecer además información relevante para analizar el criterio de complementariedad.

El evaluador identifica y analiza los supuestos con la participación de los actores clave (teniendo en cuenta su importancia y la probabilidad de ocurrencia) para seleccionar aquellos que resulten críticos o de riesgo. En cuanto a la importancia, se recogerán para cada cambio deseado solamente los supuestos importantes; es decir, los que respondan a la pregunta: "*¿Si no se diera este supuesto se ejecutaría o se podría ejecutar el plan, llevar a cabo el objetivo, obtener el resultado o producto o realizar la actividad diseñada?*"

Una vez identificados los supuestos importantes de cada cambio, se define para cada uno la probabilidad de ocurrencia (la seguridad de aparición de ese supuesto). Se pueden dar dos situaciones:

- Los supuestos con probabilidad de ocurrencia alta, con una alta seguridad de aparición. En este caso se considera que es un supuesto fuerte para explicar el cambio deseado en el elemento o fase al que está asociado. Significa además que no existen

[9] Siguiendo a Íñigo Retolaza, la gestión de los supuestos se centra en explicar por qué la intervención contribuirá eficazmente al cambio deseado que se busca. Destapar los supuestos subyacentes ayuda a explicar cómo las intervenciones y actividades contribuirán significativamente al logro de ciertos resultados intermedios y finales.

[10] Los resultados de largo alcance pueden ser denominados también impactos.

o son poco relevantes los condicionantes o factores que comprometan su aparición, por lo que no suponen un riesgo para el éxito de la intervención. Para estos supuestos no será necesario definir mecanismos de seguimiento e indicadores para su control.

- Los supuestos con probabilidad de ocurrencia medio-bajo pueden comprometer el cumplimiento del elemento en el que se definen. Es un riesgo para el cumplimiento de los objetivos y, por tanto, hay que identificar y analizar los factores o condicionantes asociados y definir el nivel de riesgo que suponga su materialización para garantizar el éxito de la intervención.

Además hay que tener en cuenta que las intervenciones son procesos dinámicos influidos por el contexto en el que se desenvuelven y por las circunstancias de su implementación, lo que hace que pueden variar los supuestos iniciales que se contemplaban en la planificación. Por ello, en el momento de la evaluación, como base de la coherencia de la intervención y para la explicación de los resultados obtenidos, es necesario validar los supuestos iniciales, redefinirlos en la situación actual o incluir nuevos si es necesario. Ello servirá de apoyo a las conclusiones y recomendaciones que se generen al finalizar el proceso de evaluación. La pregunta guía sería "*¿En qué medida los supuestos iniciales han cambiado, y cuáles son las causas y las consecuencias de estos cambios*?"

Condicionantes o factores de influencia de los supuestos

Los supuestos que se dan en la ruta del cambio en cada nivel de objetivos se pueden ver influenciados por condicionantes o factores externos de diversa naturaleza (sociales, económicos, normativos, políticos, etc.) que se escapan de nuestro marco de acción. Son, por lo tanto, amenazas o vulnerabilidades que no son controlables, y que favorecen o impiden que se den los supuestos. Responden a la pregunta: *"¿Qué condiciones y factores favorecen u obstaculizan la ruta del cambio deseado?*"

De forma análoga a los supuestos, los condicionantes o factores se analizan en función del nivel de riesgo que supongan en relación a la probabilidad de que se materialicen y a la influencia o relevancia sobre el elemento que se esté analizando. Es decir, se mide cuánto influyen esos factores en que no se produzca la hipótesis o supuesto que determina el cambio en una fase o estadio.

Los condicionantes o factores de probabilidad de ocurrencia e influencia alta son los que tienen mayor nivel de riesgo, y por tanto los que deberían tener mecanismos de seguimiento y control en la implementación de la intervención. Por su parte, aquellos condicionantes con una probabilidad de ocurrencia e influencia baja o muy baja son los menos lesivos para que (no) se cumpla el supuesto o hipótesis, y por tanto no requieren un control específico.

La identificación o definición de supuestos se realiza a partir de la revisión documental y se complementa con la participación de los actores clave en técnicas cualitativas como

entrevistas en profundidad, construcción de un DAFO o a partir de una Técnica de Grupo Nominal.

La participación de la multiplicidad de actores enriquece el análisis al incorporar los diversos puntos de vista o interpretaciones sobre la forma en que la intervención podrá conseguir el objetivo final. Dicho de otra forma, se identifican teorías de cambio diversas y particulares al relatar cada participante de forma diferente como se producen los cambios en cada nivel de la intervención para pasar al siguiente y, llegar, finalmente, a los impactos esperados.

El evaluador debe llegar a la identificación de la teoría del cambio global de la intervención.



Como herramienta de apoyo al análisis se suelen utilizar diferentes alternativas de representación gráfica de supuestos, como la matriz de supuestos, la matriz del marco lógico o esquemas de redes. Aquí se opta por la matriz de análisis de supuestos.

Gráfico 17. Modelo de matriz de análisis de supuestos y condicionantes de la teoría del cambio. Fuente: Elaboración propia.

Narativa vertical Jerarquía de Objetivos	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS		CONDICIONANTES/FACTORES			
	DEFINICIÓN	PROBABILIDAD DE OCURRENCIA %	IDENTIFICACIÓN	PROBABILIDAD MATERIALIZACION %	INFLUENCIA	NIVEL DE RIESGO
					Baja-Media-Alta- muy Alta	Nulo-Bajo-Medio-Alto
FIN/ OBJETIVO GENERAL						
OBJETIVOS ESPECÍFICOS OBJ 1 OBJ 2....						
RESULTADOS R1 R2....						
COMPONENTES/ PRODUCTOS C1 C2....						
ACTIVIDADES A1 A2....						

La matriz de supuestos de la teoría del cambio permite analizar los distintos supuestos y condicionantes otorgando un nivel de riesgo en función de la probabilidad de ocurrencia o aparición y la influencia que tenga ese factor/condicionante para la consecución del supuesto.

La matriz ayuda a la reflexión y toma de decisiones sobre la acción que los responsables han tomado frente a los riesgos. Los riesgos se pueden eliminar, transferir, mitigar o asumir. Tomar una acción u otra depende de la dificultad y costo de tratar el riesgo y de su relevancia.

En evaluación se analiza la existencia de estos riesgos y las acciones o decisiones que han tomado los responsables, gestores de la intervención para su control o eliminación. La pregunta a realizar en el momento de la evaluación es: *"¿Se han identificado, por parte de los responsables o gestores de la intervención, los riesgos y tomado decisiones una vez identificado el nivel de riesgo de los factores o condicionantes para garantizar el éxito de la intervención?".*

La matriz del marco lógico incorpora una columna con las hipótesis o supuestos de la intervención. Es una herramienta clara y concisa para mostrar la teoría del cambio en intervenciones sencillas, pero no tiene tanta utilidad para intervenciones complejas, por la rigidez de su diseño, en el que supuestos y condicionantes pueden relacionarse con varios elementos intermedios de la lógica de la intervención que no se visualizan fácilmente con esta representación.

A tener en cuenta

*Normalmente, en **evaluaciones ex post**, la matriz de supuestos se realiza pero no se presenta en el informe de evaluación, sino que los resultados se incluyen en el análisis de los criterios de pertinencia, coherencia e implementación. En otros casos no se realiza una matriz de teoría del cambio sino que estos supuestos y factores se analizan a partir de los resultados de las técnicas utilizadas (entrevistas, grupos de discusión, encuestas sobre el diseño e implementación, etc.), incluyendo en el informe de evaluación las conclusiones y recomendaciones para su seguimiento y control.*

Un ejemplo de análisis de riesgos en evaluación es el realizado por AEVAL en la Evaluación del Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre (AEVAL, 2009). El plan tenía como objetivo definir las directrices para el cese de emisiones analógicas en España de una manera progresiva por áreas técnicas, mediante 90 proyectos técnicos de transición en todo el territorio nacional. La recomendación sobre los riesgos identificados que pudieran dificultar el cumplimiento de los objetivos programados y por tanto de la eficacia del plan Nacional de Transición a la TDT, recoge las conclusiones de la aplicación de la metodología de identificación, valoración de riesgos y de las medidas preventivas y correctoras existentes en la intervención.

Ejemplo de análisis de riesgos. Evaluación del Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre (AEVAL, 2009). *Recomendaciones en relación con el PNT-TDT*

El principal factor de riesgo para el cumplimiento del PNT-TDT son los retrasos en las actuaciones de extensión de cobertura responsabilidad de las CC.AA. Los motivos de dicho riesgo radican en la falta de tiempo para realizar las actuaciones debido a los retrasos en el establecimiento de los acuerdos entre el gobierno central y autonómico sobre la financiación de las extensiones de cobertura, así como en la publicación y contratación de los concursos públicos necesarios. Por esta razón, se recomienda revisar el modelo actual de gestión de los fondos públicos y la

implementación de los mismos, así como analizar modelos alternativos que permitan agilizar los plazos y disminuir el impacto de las extensiones de cobertura en el desarrollo global del PNT-TDT.

Uno de los elementos no previsto por el PNT-TDT es el fenómeno de cese gradual de las emisiones analógicas en un Proyecto de Transición dado. Dicha situación, conocida como "apagón deslizante" y clasificado por el presente estudio como de riesgo técnico poco relevante debido a las opiniones de los principales actores, actualmente computa como un fracaso según está redactado el PNT-TDT. Por ello, se recomienda considerar dicho tipo de ceses como elementos técnicos naturales, razonables y necesarios, que se consideren como éxitos en términos de la evaluación.

Los datos sobre la implantación de la solución de altas satelitales en zonas de cobertura TDT no tengan acceso a la señal, y que hayan procedido al cese efectivo de emisiones analógicas indican, por su extrema escasez, la necesidad de realizar un análisis en profundidad de la situación actual del proceso y su evolución en las Fases II y III.

Se recomienda la estandarización de logos y marcas que describan de forma univoca las capacidades del equipamiento receptor, así como la puesta a disposición de los ciudadanos de información y directrices claras sobre productos TDT.

Se recomienda el establecimiento de mecanismos de formación en cascada que permitan a los agentes locales (asociaciones de consumidores) disponer de formación suficiente para poder canalizar las incidencias y solventar la mayoría de problemas básicos que puedan surgir en el proceso de transición.

Sinergias y complementariedad de objetivos

Un último aspecto a analizar del diseño de una intervención es la posible existencia de sinergias, complementariedades o contribuciones secundarias. Permite comprobar y valorar la coherencia interna o externa de la intervención.

La consecución del objetivo general o los estratégicos en muchas intervenciones públicas pueden verse afectada por la influencia positiva o negativa de unos objetivos sobre otros. Se dice entonces que existen sinergias, si son positivas, o antagonismos si la influencia es negativa. Estas influencias se dan a nivel de objetivos pero también a nivel de medidas, en intervenciones complejas, y se consideran como tales siempre que contribuyan a objetivos distintos para los que fueron diseñadas. El análisis permite al evaluador identificar el efecto tractor o arrastre de los objetivos o el nivel de influencia y sensibilidad de unas medidas sobre otras, y con ello valorar los efectos de las interacciones en los resultados obtenidos,

puesto que un objetivo puede no alcanzarse por las consecuencias derivadas de los problemas de implementación de otros objetivos considerados tractores.

Las contribuciones de la intervención a la consecución de objetivos de otras intervenciones suelen considerarse complementariedades o contribuciones secundarias según la terminología de la Comisión Europea para los fondos estructurales. Esta generación de sinergias son especialmente relevantes cuando se dan entre los diferentes niveles de gobierno en un estado fuertemente descentralizado como es el español, lo que suma complejidad al análisis de la complementariedad y la coherencia externa de las intervenciones a evaluar.

La identificación y valoración de sinergias requiere la participación de los actores a través de técnicas cualitativas y la aplicación de herramientas de análisis de los resultados obtenidos.

Matriz de sinergias

Para el análisis de sinergias se suele utilizar la ***matriz de sinergias.*** En la utilizada para la evaluación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (AEVAL, 2017), se puede comprobar cómo, al nivel de submedidas, se pueden asignar diferentes niveles de afectación entre ellas, para poder determinar el nivel de influencia sobre el logro de los objetivos específicos asignados a cada una.

Gráfico 18. Puntuaciones asignadas por los gestores de las medidas para valorar la sinergia entre las submedidas del Programa Nacional de Desarrollo Rural. Fuente: AEVAL (2017).

	SUBMEDIDAS														
	M1.1.	M1.2	M4.2	M4.3.1.	M4.3.2	M7.8	M8.3	M8.4	M9.1	M15.2	M16.1	M16.1+16.2.	M16.2	M16.5	M16.6
M1.1.		3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
M1.2	3		2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
M4.2	2	2		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
M4.3.1.	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M4.3.2	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M7.8	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0
M8.3	0	1	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0
M8.4	0	1	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0
M9.1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0
M15.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0
M16.1	1	2	3	1	1	0	1	1	2	2		5	4	4	4
M16.1+16.2.	1	2	3	2	2	0	1	1	4	2	3		5	3	3
M16.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0
M16.5	2	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		2
M16.6	2	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	

M1.1	Ayudas destinadas a acciones de formación profesional y adquisición de competencias
M1.2	Ayudas actividades de desmostración y acciones de información
M4.2	Ayuda a las inversiones en trasformación/comercialización y/o desarrollo de productos agrícolas
M4.3.	Ayuda a las inversiones en infraestructuras relacionadas con el desarrollo, la modernización o la adaptación de la agricultura y la silvicultura
M7.8	Otros
M8.3	Ayuda para la prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes
M8.4	Ayuda para la reparación de los daños acusados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes
M9	Ayuda a la creación de agrupaciones y organizaciones de productores en los sectores agrícola y forestal
M15.2	Ayuda para la conservación y promoción de recursos genéticos forestales
M16.1	Ayuda para la creación y el funcionamiento de grupos operativos de la AEI en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas
M16.1+16.2.	Ayuda para proyectos de grupos operativos AEI en materia de productividad y sostenibilidad
M16.2	Ayuda para proyectos piloto y desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnologías
M16.3	Cooperación entre pequeños agentes para organizar procesos de trabajo en común y compartir instalaciones y recursos, así como para el desarrollo o la comercialización del turismo
M16.4.	Ayuda para la cooperación horizontal y vertical entre los agentes de la cadena de distribución con miras a implantar y desarrollar cadenas de distribución cortas y mercados locales, y para actividades de promoción en un contexto local relacionado con el desarrollo de cadenas de distribución cortas y mercados locales
M16.5	Ayudas para acciones conjuntas realizadas con vistas a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, y para planteamientos conjuntos con respecto a proyectos medioambientales y prácticas medioambientales en curso
M16.6	Ayuda para cooperación entre los agentes de la cadena de distribución en el suministro sostenible de biomasa destinada a la elaboración de alimentos y la producción de energía y los procesos industriales

Los resultados obtenidos en esta tabla muestran un nivel de influencia pequeño, por lo que en la evaluación se concluyó que las medidas eran bastante independientes y, que por lo tanto, no había un suficiente grado de complementariedad entre ellas para que se produjeran sinergias a través de su interacción.



Las herramientas que serán útiles para el análisis del diseño de la intervención, tanto para analizar la teoría de la acción como para la teoría del cambio son diversas.

Para la reconstrucción de la lógica de la intervención y dentro de ella la teoría del cambio subyacente se utilizan además de la revisión de los documentos clave de la intervención, técnicas cualitativas principalmente las ***entrevistas semiestructuradas***, los ***grupos de discusión*** o las ***técnicas de grupo nominal***. En cualquier caso en una evaluación de diseño es importante contar con la participación de todos los actores para obtener todos los enfoques, puntos de vista e intereses diferenciados que permita a los evaluadores reconstruir la teoría del cambio o validarla si está explícita en el documento de formalización del plan o programa a evaluar.

En las ***entrevistas a los actores*** se les preguntará por la intervención, por su diseño y estructura, por cómo se obtienen los resultados.

Para la identificación de supuestos en evaluación además de las técnicas anteriores se puede aplicar la ***técnica DAFO*** con actores clave de la intervención. Las lecciones aprendidas que se identifican en las entrevistas a responsables y gestores de otros procesos similares o anteriores son también fuente de información en la definición de condicionantes.

CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

La ***matriz de evaluación*** es la herramienta básica que guía cualquier proceso de evaluación. Está integrada por distintos componentes, fundamentalmente preguntas y criterios de evaluación, que son las distintas perspectivas, dimensiones o enfoques que se pretenden explicar. También suelen incluir los indicadores, las fuentes, las herramientas y técnicas y otros datos para aportar robustez y credibilidad a las conclusiones y recomendaciones que se basan en las respuestas a las preguntas en función, de los criterios, que contiene.

Criterios de evaluación en la evaluación de diseño

Una definición de interés sobre los criterios, originaria del mundo educativo, considera que son "*los principios, normas o ideas de valoración en relación a los cuales se emite un juicio valorativo sobre el objeto evaluado*" (García Sánchez, 2010).

Basándose en esta definición, para esta Guía los criterios pueden definirse como los diferentes puntos de vista o aproximaciones que se realizarán sobre el objeto de evaluación. Son condiciones, reglas, principios, normas o ideas de valoración, que posibilitan la emisión de un juicio valorativo con respecto a aquello que se evalúa.

Los criterios proporcionan referentes que posibilitan la obtención de conocimientos útiles para poder emitir juicios de valor. Además permiten "*estructurar las preguntas,-de hecho actúan como guías de formulación de estas-, y el enfoque de evaluación, cubriendo el campo o las dimensiones que se desean evaluar de un programa o política pública. De hecho, las propias preguntas suelen corresponder a diferentes familias de criterios*" (AEVAL, 2015).

Desde el punto de vista de la evaluación de diseño los criterios que debe tomarse como referencia son los siguientes: pertinencia, relevancia, cobertura, coherencia interna, coherencia externa y complementariedad.

Pertinencia

La evaluación de diseño tiene como uno de sus principales criterios la pertinencia, que es el grado en que el conjunto de las medidas que componen la intervención están orientadas a resolver la necesidad o problemática existente en el contexto en el que ésta se produce. También puede definirse como la medida en que los objetivos de una intervención son congruentes con las necesidades existentes. En efecto, si las necesidades no existen, o no son aquellas que se identificaron formalmente, la intervención no será pertinente, puesto que no se dirigirá a la raíz de los problemas que la motivaron.

Relevancia

El criterio de relevancia se refiere al grado de importancia del papel de las medidas en el marco más amplio de la política. El interés se centra en el conjunto de medidas como herramienta de intervención. Así, dada la entidad y amplitud de un problema, o en el caso de que sea necesario movilizar importantes recursos económico-presupuestarios, se dirá que una intervención no es relevante si las medidas son excesivamente acotadas o se movilizan escasos recursos. Ambos hechos se traducirán invariablemente en la falta de resolución completa de la problemática existente, dada la escasa entidad de las medidas.

Cobertura

Aunque el criterio de cobertura se utiliza sobre todo en la evaluación de implementación y de resultados[11], en la fase de diseño puede tener también su utilidad, para detectar qué parte de la población se incluye como beneficiaria de la política o programa, en relación a toda aquella afectada por el problema. Se requiere, pues, una correcta definición del problema para diseñar una correcta población objetivo. Por tanto, en esta fase estaría más relacionado con el criterio de pertinencia (también quizás con relevancia) que con el de implementación.

Coherencia interna

El criterio de coherencia interna es el que valora la relación que debe existir entre los objetivos planteados en la intervención y el conjunto de medidas diseñadas e implementadas. Las medidas y acciones deben ser consecuentes con los objetivos establecidos, dentro de un esquema lógico, formal y racional. Debe existir una relación de causa-efecto. Si los objetivos no pueden ser alcanzados con las medidas diseñadas e implementadas, porque estas son contradictorias con aquellos, o porque no exista evidencia científica o real de que con dichas medidas se obtienen determinados resultados, el programa o política carecerá de coherencia interna. A su vez, la coherencia interna puede presentar niveles verticales (entre objetivos de diferente nivel) o niveles horizontales (entre objetivos de diferentes componentes del programa).

Coherencia externa

El criterio de coherencia externa hace referencia a las actuaciones que se llevan a cabo en el ámbito de otras políticas y que tienen como finalidad resolver determinados aspectos no contemplados por la intervención que es objeto de evaluación, pero que atienden a

[11] Entendido como “el grado en el que un programa alcanza a una parte o toda la población objetivo de un programa o política” (AEVAL, 2015).

determinadas facetas del mismo problema. La coherencia externa aparece claramente vinculada a la multidimensionalidad de los problemas y de las posibles soluciones.

Complementariedad

Finalmente, la complementariedad hace referencia a la necesidad de que los objetivos de distintas intervenciones estén en cierto modo coordinados o alineados en la misma dirección, para que éstas produzcan las mayores ganancias potenciales. Y así también se evitará que una de ellas pueda producir efectos que anulen, reduzcan o sean contrarios a los objetivos de la intervención[12].

Preguntas de evaluación

Las ***preguntas de evaluación*** son la unidad básica de investigación, el "*sistema con el que se irá creando la estructura lógica de la evaluación se basará en una serie de interrogantes e hipótesis que permitirán hacer operativa la puesta en marcha de la evaluación*" (AEVAL, 2010).

Desde el punto de vista metodológico las preguntas de evaluación tienen una gran importancia. En realidad, las preguntas estructuran el alcance de la evaluación y al mismo tiempo conducen el diseño de esta. En definitiva, contienen el enfoque y el alcance de la evaluación (AEVAL, 2015). Las preguntas son la traslación u operativización de los criterios de evaluación y se descomponen a su vez en preguntas y subpreguntas de evaluación. Todas aquellas preguntas que tienen por objeto indagar o responder a las grandes cuestiones relativas a la pertinencia de la intervención se encuadrarán en este criterio.

Los distintos criterios apuntados (y, lógicamente, las preguntas relativas a estos) constituyen el cuerpo metodológico básico de la evaluación de diseño. En todo caso debe tenerse siempre presente que los criterios de evaluación no actúan como marcos cerrados y acotados, sino que existen claras relaciones e interconexiones entre ellos.



Algunos de los componentes metodológicos fundamentales de la evaluación son los criterios y las preguntas de evaluación, que se integran dentro de la ***matriz de evaluación***. En ella se integran de forma lógica las preguntas y subpreguntas de evaluación, los criterios de evaluación, (que son los elementos de valoración que permiten emitir juicios valorativos), los indicadores, las herramientas de análisis y las fuentes de verificación. Permite garantizar el rigor de la evaluación, su sistematicidad y contiene tanto

[12] Para distintas instituciones la coherencia externa y la complementariedad son sinónimos, mientras que para AEVAL las especificidades propias de las políticas públicas frente a los programas hace necesario establecer una distinción entre ambos criterios de evaluación.

el enfoque de análisis como las dimensiones que van a ser analizados durante la evaluación[13].

A continuación se muestra un ejemplo de matriz de evaluación con arreglo a los criterios que comprenden la evaluación de diseño[14].

[13] Para un mayor detalle de los componentes de la matriz de evaluación, sus características y las pautas metodológicas a seguir en cuanto al diseño de evaluaciones y las propias matrices véase AEVAL (2015).
[14] Las preguntas de evaluación que figuran en la matriz no tienen carácter exhaustivo.

MATRIZ DE EVALUACIÓN

I. ¿En qué grado el conjunto de medidas que componen la intervención están orientadas a resolver los principales problemas detectados?

SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
1.1 ¿Se identifican con claridad y explícitamente las necesidades u obligaciones que trata de resolver la intervención?	**PERTINENCIA**	Análisis de necesidades y obligaciones Analisis contextual del Plan	Documentos, estudios sectoriales, etc. Documentación relativa a la intervención y el contexto	Estudio del problema existente Análisis documental Entrevistas a actores relevantes
1.2 ¿Cualés son la causas que originan, condicionan y/o modulan el problema o necesidad?	**PERTINENCIA**	Análisis de necesidades, causas y origen del problema	Documentos, estudios o evaluaciones sectoriales, marcos teóricos del problema, bibliografía diversa, etc. Relativos a la necesidad o problema	Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención
1.3 ¿Cuál es la población objetivo que sufre el problema o presenta la necesidad social?	**PERTINENCIA**	Análisis de la población objetivo que sufre el problema	Documentos, estudios o evaluaciones sectoriales, bibliografía diversa, etc. Relativos a la necesidad o problema	Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención
1.4 ¿Cuál es la magnitud o intensidad del problema?	**PERTINENCIA**	Análisis de extensión, magnitud e intensidad del problema	Documentos, estudios o evaluaciones sectoriales, bibliografía diversa, etc. Relativos a la necesidad o problema	Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención
1.5 ¿El problema perdura en el tiempo y en qué términos?	**PERTINENCIA**	Análisis del problema. Duración y características	Documentos, estudios o evaluaciones sectoriales, bibliografía diversa, etc. Relativos a la necesidad o problema	Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención
1.6 ¿Cómo condiciona el problema el contexto en el cuál se produce?	**PERTINENCIA**	Análisis del problema en relación al contexto normativo, económico, competencial, social, institucional, etc. en el que se produce	Documentos, estudios o evaluaciones sectoriales, bibliografía diversa, etc. Relativos a la necesidad o problema	Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención
1.6 ¿Cuál es la definición del problema, los intereses y estrategias de los actores implicados?	**PERTINENCIA**	Análisis de la definición del problema, intereses y estrategias de los actores implicados Análisis documental	Documentos del diseño y gestión de la intervención. Normativa Documentos de los actores implicados	Mapa de actores implicados en la intervencióny necesidades requeridas por los distintos actores Entrevistas a gestores
1.5 ¿En qué medida los cambios producidos en el contexto actual modifican o mantienen la conveniencia de la intervención?	**PERTINENCIA**	Análisis contextual	Informes de seguimiento Cuadros y fichas de seguimiento	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas. Estudios

II. ¿Cuál ha sido la importancia de las medidas tomadas en el marco de la politica en general?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
2.1 ¿Cuál es la relevancia de cada medida de la intervención en términos económicos respecto al resto de medidas tomadas?	**RELEVANCIA**	Análisis de los indicadores de las principales macromagnitudes	Informes de seguimiento Datos oficiales proporcionados por los gestores	Análisis documental Entrevistas semiestructuradas a gestores

III. ¿En qué medida existen otras intervenciones que intentan resolver elementos del problema no contemplados por la propia intervención?				
¿En qué grado existe coherencia y alineamiento entre los objetivos de distintas intervenciones?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
3.1 ¿Existen otras intervenciones que intentan resolver partes del problema no contemplados por la intervención evaluada?	**COHERENCIA EXTERNA**	Identificación y análisis de otras intervenciones o políticas sectoriales	Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención	Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención
3.2. ¿Se ha examinado la coherencia externa de la intervencion con otros planes o programas vigentes?	**COHERENCIA EXTERNA**	% de medidas comunes entre la intervención y otras intervenciones públicas de cualquier ámbito de actuación. Análisis de coherencia de distintas intervenciones % de medidas que suponen solapamientos o duplicidades	Gestores, informes de seguimiento, cuadros y fichas de seguimiento Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención Documentos de implementación, guías,…	Análisis documental Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención Entrevistas semiestructuradas a gestores y a actores interesados
3.3. ¿Los objetivos de la intervención se relacionan con los de otras intervenciones públicas, convergiendo hacia la solución del mismo problema o necesidad planteada?	**COHERENCIA EXTERNA**	Nº de medidas de la intervención con rasgos evidenciados de complementariedad con otras intervenciones públicas Nº de estudios o análisis de verificación de complementariedad de las medidas de la intervención con otras intervenciones públicas	Gestores Guías y documentos	Análisis documental Entrevistas semiestructuradas a gestores y a actores interesados
3.4. ¿Existe alguna incoherencia entre las medidas de la intervención y otras intervenciones o Estrategias nacionales en el ámbito de estudio?	**COHERENCIA EXTERNA**	Grado de coherencia entrelas distintas intervenciones o Estrategias nacionales del mismo ámbito	Documentos de implementación Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención Análisis estadísticos	Cuestionario a actores Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención Análisis de coherencia
3.5 ¿En qué medida los objetivos se alinean con los objetivos perseguidos por otras políticas e instrumentos?	**COMPLEMENTARIEDAD**	Identificación y análisis de objetivos de distintas políticas e instrumentos.	Informes de seguimiento	Análisis documental Entrevistas
3.6. ¿Existe concurrencia de competencias administrativas entre los distintos niveles administrativos?	**COMPLEMENTARIEDAD**	% de medidas comunes entre la intervención y otras intervenciones públicas de cualquier ámbito de actuación. % de medidas que suponen solapamientos o duplicidades	Gestores, informes de seguimiento, cuadros y fichas de seguimiento Documentos de implementación, guías,…	Análisis documental Entrevistas semiestructuradas a gestores y a actores interesados

IV. ¿En qué grado las medidas de la intervención resultan coherentes en relación con los objetivos que se pretende conseguir?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
4.1. ¿Se han definido correctamente la estructura de objetivos actividades y resultados de la intervención?	**COHERENCIA INTERNA**	Grado de coherencia entre las objetivos y los efectos y resultados perseguidos	Informes de seguimiento Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención	Análisis documental Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención
			Variables, según objeto de evaluación y sector de intervención	Entrevistas semiestructuradas a gestores
4.2. ¿Se identifica claramente el resultado que pretende alcanzar cada objetivo estratético?	**COHERENCIA INTERNA**	Indicadores o definición de efectos trasversales (sinergias) de las medidas Relevancia de las contribuicones para la consecución de los objetivos de la intervención	Documentos de implementación	Cuestionario a actores
4.3. ¿Presentan alguna contradicción los objetivos o las actuaciones entre sí?	**COHERENCIA INTERNA**	Grado de coherencia entre los objetivos y las actuaciones	Análisis estadísticos	Análisis de coherencia interna
4.4. ¿Se ha definido un plazo para alcanzar los objetivos?	**COHERENCIA INTERNA**	Evidencias de existencia de objetivos y metas temporales en los documentos programáticos de la intervención La periodificación del seguimiento es la adecuada	Cuadros y fichas de seguimiento Documentos de implementación	Análisis documental Entrevistas semiestructuradas a gestores y responsables
4.5. ¿La definición de los distintos objetivos responde a las relaciones causa-efecto lógicas?	**COHERENCIA INTERNA**	Evidencias de la definición lógica de las relaciones causales de los objetivos Evidencias de la alineación lógica en la desagregación por niveles (de lo estratégico a lo operativo)	Informes de seguimiento Cuadros y fichas de seguimiento Documentos de implementación Análisis estadísticos	Análisis documental Entrevistas semiestructuradas a gestores Cuestionario a actores Análisis de coherencia
4.6. ¿Los indicadores son adecuados y específicos para poder realizar el seguimiento de la consecución de los objetivos propuestos?	**COHERENCIA INTERNA**	Identificación de la información en bases de datos solventes Calidad de la información recogida	Información oficial de las Administraciones y los gestores de las medidas Actores clave	Análisis documental Entrevistas semiestructuradas a actores clave

TÉCNICAS DE ANÁLISIS EN LA EVALUACIÓN DE DISEÑO

Para llevar a cabo la evaluación de diseño, existen diferentes herramientas o técnicas que van a permitir al evaluador extraer evidencias rigurosas que permitan responder a las preguntas de evaluación o analizar las distintas cuestiones que se plantean en la evaluación.

Se recoge en esta Guía la descripción breve de las técnicas más relevantes en investigación social con mayor utilidad y validez para la evaluación. La clasificación más tradicional de las técnicas disponibles es aquella que las diferencia por su naturaleza cualitativa y cuantitativa.

Así entre las ***cualitativas*** destacan las entrevistas, grupos de discusión, técnicas de grupo nominal, análisis de discursos, DAFO y estudios de casos. Y entre las ***cuantitativas*** se encuentran el análisis estadístico puramente descriptivo, de inferencia estadística o de relaciones entre variables o fenómenos a estudiar, bien a través de asociación estadística o de análisis más complejos, tales como los modelos de regresión lineal simples, múltiples, regresiones logísticas, etcétera.

Para analizar las necesidades o problema existente los métodos cualitativos van a permitir obtener información en profundidad sobre las percepciones y opiniones de un grupo de personas hacia una determinada cuestión.

Estos métodos normalmente serán completados con los cuantitativos, ya que parte de las cuestiones a las que se pretende dar respuesta en la evaluación de diseño tienen naturaleza cuantitativa, como por ejemplo la cuantificación de la población objetivo o intensidad del problema. Estos últimos serán principalmente utilizados en una evaluación de resultados.

Gráfico 19. Técnicas de análisis en una evaluación de diseño. Fuente: Elaboración propia.

Tipo de técnica		Propósito/naturaleza
Técnicas cualitativas	Entrevistas	Exploratoria. Aplicable a cualquier fase.
	Grupos de discusión	Recolectar información cualitativa. Facilita la comprensión y la credibilidad y aceptación.
	Técnicas de Grupo Nominal (TGN)	Análisis estructurado de ideas y problemas.
	Análisis de discursos	Analizar los discursos y contextos de toda índole en que se producen.
	DAFO	Reducir incertidumbres y definitir estrategias.
	Estudio de casos	Analizar resultados e impactos.
Técnicas cuantitativas	Encuesta	Obtener información descriptiva o de otro tipo para aplicar otras técnicas.
	Regresiones lineales	Análisis de causas explicativas y estimación de efectos.
	Regresiones logísticas o probabilísticas	Análisis de causas explicativas y estimación de efectos.
	Análisis coste-beneficio	Conocimiento de impactos diferenciados. Análisis de eficiencia.
	Análisis coste-eficacia	Análisis de eficacia en base a un criterio relevante.
	Modelos ARIMA	Análisis de series temporales.
	Análisis multinivel	Estudiar factores contextuales, de forma jerarquizada o por niveles.
	Modelos estocásticos de frontera	Medición de la eficiencia en términos de maximización de inputs.
	Análisis factorial	Reducción de dimensiones subyacentes.
	Métodos de impacto	Medición de efectos netos atribuibles a una intervención pública.
Mixtas	Análisis multicriterio	Estructurar y combinar valoraciones tenidas en cuenta en una decisión.

Técnicas cualitativas

Entrevista

Para Denzin y Lincoln (2005) la entrevista es "*una conversación, es el arte de realizar preguntas y escuchar respuestas".* Esta definición se basa en una simple relación entre el investigador y el entrevistado, en el que le investigador hace preguntas que pueden ir desde las encuestas de opinión o los cuestionarios, es decir, instrumentos altamente estructurados, y las entrevistas abiertas donde es posible, incluso, que el investigador sea preguntado e interpelado por el informante.

En investigación cualitativa la entrevista no tiene por qué centrarse en cuestionarios cerrados y estructurados sino todo lo contrario; el investigador puede repetir sus

encuentros hasta que se aclaren todos los temas emergentes o relevantes para su estudio.

Existen diferentes tipos de entrevistas:

Entrevistas estructuradas

En este tipo de entrevista se lleva a cabo una planificación previa de todas las preguntas que quiere formular. Se prepara un guión con preguntas de forma secuenciada y dirigida. El entrevistado no podrá llevar a cabo ningún tipo de comentario, ni realizar apreciaciones. Las preguntas son cerradas y por lo tanto las respuestas serán concretas y exactas.

Entrevistas semiestructuradas

Previamente el investigador prepara las preguntas con un guión temático. Las preguntas serán abiertas y a diferencia de las entrevistas estructuradas, el informante puede expresar sus opiniones, matizar sus respuestas, e incluso desviarse del guión inicial.

Este tipo de entrevistas son las más usadas en evaluación de diseño.

Gráfico 20. Ejemplo de preguntas semiestructuradas en la Evaluación de las medidas de medidas de racionalización y mejora de la gestión de la Incapacidad Temporal. Fuente: (AEVAL, 2009).

Preguntas de evaluación	Criterio de evaluación
¿Qué parte de la evolución del gasto no se explica por población trabajadora, base reguladora y envejecimiento?	Pertinencia
¿Se ha dotado a los organismos de la AGE de los instrumetnos organizativos?	Coherencia
¿Ha existido complementariedad y coordinación de la intervención entre los distintos entes responsables de la gestión de la Itcc y cuál a sido la eficiacia de dicha coordinación?	Complementariedad y eficacia

Entrevistas no estructuradas o abiertas

Se conocen normalmente como entrevistas en profundidad. En este caso, el objetivo es "la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras" (Taylor & Bogdan, 2008). Estas entrevistas siguen el modelo de una conversión entre iguales, y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas, y requieren muchos encuentros con los informantes. Hay tres tipos de entrevistas en profundidad: la historia de vida; el aprendizaje sobre acontecimientos y actividades que no se pueden observar directamente; y la entrevista a un grupo amplio. Las tres son muy útiles en investigación social aplicada, pero no directamente en la evaluación pues tienen otros fines.

Grupo de discusión

El grupo de discusión es una técnica cualitativa en la que se reúne a un grupo de personas para extraer información sobre una determinada temática bajo la conducción de un entrevistador.

El grupo de discusión es una técnica muy valiosa para obtener información o evidencias cualitativas, pues se generan una serie de interacciones entre las personas que forman el grupo y permite extraer una información diferente a la que se obtendría de manera individual.

Cuando se quiere organizar un grupo de discusión es muy importante tener claro cuál es el objetivo que se quiere conseguir.

En función de cada caso, un grupo de discusión puede plantear diferentes objetivos:

- Compartir información y conocimientos.
- Poner de manifiesto diferentes perspectivas.
- Encontrar un denominador común.
- Llegar a acuerdos.
- Recoger información cualitativa sobre percepciones, motivaciones, opiniones, actitudes, etcétera.

Para llevar a cabo un grupo de discusión existen diferentes fases de desarrollo:

- *Planteamiento de objetivos*: Lo primero que hay que plantearse es el objetivo del grupo, y en función de esta decisión definiremos que tipo de grupo queremos hacer (más abierto o más cerrado), a qué personas invitar (la muestra), y podremos elaborar herramientas para dinamizar el grupo (guión, programación, actividades, etcétera).

- *Selección de los participantes*: En esta fase se definen las características que deben de tener los participantes y seleccionar las personas que serán invitadas al grupo de discusión. Se denomina muestra “internacional”, pues no se extrae en base a unos criterios estadísticos, ni tampoco de manera aleatoria, sino seleccionando personas basándose en la relación que tienen con la temática que se quiere trabajar.

- *Preparación del grupo de discusión*: En esta tercera fase se va a preparar el grupo en sí, tanto a nivel de las preguntas que se quieren responder o las actividades que se quieren realizar, como de los aspectos logísticos.

- *Organización del grupo*: Se lleva a cabo la realización del grupo.
- *Análisis de la información y elaboración de conclusiones*: En esta última fase se extraen conclusiones a partir de las observaciones y los resultados del trabajo del grupo.

Existen diferentes tipos de grupos de discusión, dependiendo fundamentalmente de qué papel adopte el moderador del grupo y de qué nivel dirección se establezca, desde grupos muy abiertos en los que a partir de las preguntas establecidas se inicie un debate entre los diferentes miembros del grupo a otros, más dirigidos, donde se aplican técnicas específicas de dinamización de grupo y se va dirigiendo a los miembros del grupo a un punto en concreto.

La doctrina suele distinguir dos grandes clases de grupos de discusión:

Focus group

Consiste en una sesión de grupo, conducida por un moderador. Se produce un debate entre diversas personas a partir de un guión de preguntas previamente definidas y en el que el moderador plantea temas o lanza preguntas y los participantes en el grupo las contestan.

El objetivo de esta técnica es conseguir información en profundidad sobre un tema concreto escuchando a un grupo de personas relacionadas con el tema que se quiere analizar.

Dinámica de grupos

En este caso, se trata de una sesión programada con una serie de actividades y dinámicas determinadas que persiguen objetivos concretos.

El objetivo de esta técnica es muy variado, aunque se centra en analizar y diagnosticar, o buscar síntomas y necesidades de la situación analizada. Su objetivo es proponer alternativas y analizar la situación actual en relación a unos objetivos previstos.

Este tipo de técnicas tiene sus ventajas e inconvenientes, ya que ayuda a poner en común ideas, compartir experiencias y crear consenso. También permite encontrar el denominador común entre los participantes. Por el contrario, se pueden dar problemas de organización y de logística, y requiere experiencia previa. Otro inconveniente es que pueden aflorar problemas, discusiones y quejas que la persona que dinamiza el grupo no pueda controlar.

Técnica de grupo nominal

La Técnica de Grupo Nominal (TGN) es una técnica creativa para el análisis de problemas que combina opiniones individuales y facilita la toma de decisiones. Permite identificar elementos de una situación o problema, soluciones parciales o totales para el mismo y establecer prioridades a partir de la consulta a un grupo de personas respetando el anonimato.

Su desarrollo consta de cinco fases:

- *Fase de formulación*. En la primera fase se hace una exposición de las preguntas relacionadas con los problemas, obstáculos o dificultades.
- *Fase de reflexión*. En una segunda fase se pretende que todos los participantes reflexionen de manera silenciosa e individual.
- *Fase de agrupación de alternativas*. En la tercera fase el profesional junto con la ayuda de los participantes del grupo va agrupando todas las reflexiones hechas en la primera y segunda etapa, en función del grado de semejanza que a juicio del grupo tengan cada una de ellas
- *Fase de debate.* En la cuarta fase se puede abrir un debate acerca de la importancia de cada una de las cuestiones que se han planteado. Y se hace una votación en el grupo de las ideas.
- *Fase de votación*. La quinta fase corresponde al ejercicio de la jerarquización de las alternativas.

El proceso concluye con el informe final que lleva a cabo el experto, quien lo eleva a quien corresponde para que se adopten las medidas oportunas y se traten de resolver los problemas o cuestiones planteadas en la TGN o se tengan en cuenta las sugerencias formuladas.

Este tipo de técnica presenta una serie de ventajas, entre las cuales que figuran el analizar los problemas de una forma ordenada y sistemática, así como apuntar propuestas para la toma de decisiones mediante la combinación de respuestas creativas individuales que adquieren la condición de opinión cualificada del grupo.

Esta técnica aplicada a la evaluación de políticas públicas permite identificar los problemas y sus áreas de mejora. Así como analizar sus causas y las soluciones. En la Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad de las Illes Balears (ACAIB) (AEVAL 2015), se aplicó a tres grupos:

- En el primer grupo participaron nueve responsables de unidades de RRHH de las secretarias generales de las consejerías de las Comunidad Autónoma de las Illes Balears (CAIB).

- En un segundo grupo participaron once responsables de todas las consejerías de la CAIB con un denominador común, que tuvieran personal a cargo y una experiencia de al menos cuatro años en la administración pública.

- Y en el último grupo, participaron diez funcionarios de la ACAIB. Este grupo se caracterizaba por su heterogeneidad.

La metodología empleada fue común para los tres grupos y su desarrollo fue el siguiente:

1. Presentación de los participantes.
2. Formulación de la primera pregunta. *En su opinión, ¿cuáles son los principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB?*
3. Generación silenciosa de ideas.
4. Recogida de las ideas-respuesta.
5. Asunción grupal de las ideas-respuesta, interpretación y aclaración.
6. Votación.
7. Pausa.
8. Formulación de la segunda pregunta: *En su opinión, ¿cómo podría mejorarse la gestión de las personas en la ACAIB?*
9. Conclusión de la sesión.

Método Delphi

Es una técnica de grupo que permite clasificar opiniones de expertos mediante un proceso interactivo de preguntas individuales.

Se desarrolla en cuatro etapas sucesivas de envío de cuestionarios. Se sintetizan las respuestas para elaborar la siguiente consulta y se llega a un acuerdo.

Tras un primer cuestionario de aproximación se pasa a la segunda fase en la que los expertos deben volver a responder viendo los resultados de la primera y justificar sus diferencias con el grupo. En la tercera fase, se pide al experto que comente los argumentos que disienten de la mayoría y es en la última fase donde se llega a un consenso final. A continuación se indica un pequeño esquema del proceso de elaboración:

- *Fase previa:* Definir objetivos, identificar informadores y seleccionar las áreas de estudio.

- *Fase de desarrollo*: Diseñar y redactar un primer cuestionario. Se procesa y se obtienen resultados medios. A continuación se identifican puntos de dispersión y homogeneidad. Y con los resultados obtenidos de este primer cuestionario se elabora un segundo y así sucesivamente.

Gráfico 21. Cuestionarios Delphi. Fuente: Guía metodológica de auditoria para Inspectores de Servicios de la AGE (Diciembre de 2009).

	CUESTIONARIOS		
	1	2	3
CONTENIDO	1 ó 2 preguntas abiertas	Transmitir, priorizar y comentar a favor / contra	Transmitir y revisar prioridades
ANÁLISIS	Clasificar, resumir y cuantificar	Identificar áreas de acuerdo / desacuerdo y establecer prioridades	Establecer resultados finales

- *Fase final:* Se analizan los resultados y se elaboran las conclusiones.

La utilidad de esta técnica se centra principalmente en la insistencia que se sigue con la presentación del mismo cuestionario varias veces. Es decir, los resultados que se obtienen de los cuestionarios anteriores sirven para que los expertos vaya conociendo los diferentes puntos de vista y puedan ir modificando su opinión si los argumentos presentados le parecen más idóneos que los suyos.

Análisis DAFO

El análisis DAFO es una herramienta simple y generalizada en la toma de decisiones estratégicas. El principal objetivo es ayudar a encontrar los elementos estratégicos y usarlos para introducir cambios en la organización, consolidando las fortalezas, minimizando las debilidades, aprovechando las oportunidades, y eliminando o reduciendo las amenazas.

Su nombre proviene de sus iniciales D (debilidades) A (amenazas) F (fortalezas) O (oportunidades); n inglés S (*strengths*) W (*weaknesses*) O (*oportunities*) T (*threats*).

Esta técnica se basa principalmente en dos tipos de análisis, el interno y el externo.

En el análisis interno, el objetivo es encontrar las debilidades y las fortalezas que tiene la organización: las primeras para corregirlas y las segundas para impulsarlas. Para ello

se estudian diferentes aspectos: producción, organización, recursos humanos o personales y finanzas.

El análisis externo se centra, principalmente, en detectar las amenazas y oportunidades. Para ello vamos a considerar el entorno de la organización, los grupos de interés, aspectos legislativos, demográficos y políticos. Estos puntos son muy reveladores a la hora de definir estrategias que permitan combatir las amenazas y aprovechar las oportunidades.

Una vez definidas las amenazas, oportunidades, fortalezas y debilidades se puede construir la Matriz DAFO, que permite visualizar y resumir la situación actual de la organización. Con los resultados del análisis DAFO se deberá definir una estrategia.

A continuación se muestra un ejemplo de la matriz DAFO:

Gráfico 22. Matriz DAFO. Fuente: Elaboración propia.

		FORTALEZAS (F)	DEBILIDADES (D)
		De la organización	
OPORTUNIDADES (O)	Del entorno	Aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno, utilizando las fortalezas que tiene la organización.	Aprovechar oportunidades que ofrece el entorno, superando las deblidades de la organización.
AMENAZAS (A)		Utilizando las fortalezas de la organización, se evitan las amenazas que nos ofrece el entorno.	Reduciendo las debilidades de la organización, eludimos amenazas.

Las ventajas que ofrece esta técnica se centran principalmente en que permite conocer los problemas existentes, sus características y cómo interactúan con el contexto, la organización o entramado institucional, así como el riesgo y las oportunidades que brinda el entorno que rodea a dicha organización.

Técnicas cuantitativas

Encuesta

La encuesta es una de las técnicas más utilizadas en cualquier tipo de evaluación, incluida la evaluación de diseño, ya que permite identificar con claridad tanto los problemas, las necesidades, la magnitud o intensidad del problema, la percepción de los actores y las dificultades existentes desde el punto de vista de los actores o de los destinatarios de la intervención. Además, permite obtener resultados generalizados a toda la población partiendo desde un determinado ámbito territorial. Al tratarse de una

partida de datos primarios, permite al evaluador diseñarlos de la manera que mejor le convenga para obtener la información necesaria para su investigación.

Es una técnica fiable pero costosa, y precisa de un conocimiento exhaustivo de la intervención y de una preparación importante del marco de análisis por parte del evaluador.

En la realización de una encuesta lo primero que hay que abordar es ***la selección de la muestra***, la cual tiene que ser lo más representativa posible de la población de referencia para poder realizar generalizaciones respecto a la población. Los métodos aleatorios son los que mejor garantizan dicha representatividad muestral. Esto implica que cualquier individuo de la muestra seleccionada tiene la misma probabilidad de ser seleccionado.

Otro de los aspectos a tener en cuenta para optimizar los resultados de la encuesta es la selección del tamaño muestral. Para ello se requieren bastantes conocimientos en técnicas de muestreo, cuestión que está fuera del alcance de esta Guía. Sin embargo, hay que tener en cuenta que cuanto más elevado sea el tamaño de la muestra, menor será el error de estimación y, por tanto, los resultados serán más significativos.

En otras ocasiones, cuando el universo o la totalidad de la población no son excesivamente amplios, la encuesta se puede realizar a todos sus integrantes. Piénsese por ejemplo en una encuesta a organismos o unidades cuyo número es de 100 o 200.

Una vez seleccionado el tamaño muestral se debe ***diseñar el cuestionario***, que es el instrumento de recopilación y de medición, y se caracteriza por una serie de preguntas ordenadas según una lógica. Su diseño tiene que adecuarse al objetivo previsto y para ello debe tenerse claro qué se quiere preguntar y, sobre todo, cómo hacerlo: Es preciso que las preguntas sean claras y concisas, y se deben proporcionar respuestas flexibles y "*cómodas*" para el entrevistado. Por último, el cuestionario no debe ser muy largo.

Existen distintos tipos de preguntas: ***abiertas, cerradas, semiabiertas (o semicerradas)***.

Respecto al ***modo de administración*** de los cuestionarios se puede optar por el autoadministrado, la encuesta personal, la telefónica, por correo postal o en línea. La decisión de escoger entre una u otra depende de las ventajas e inconvenientes que cada una de ellas tenga en relación al tema a tratar, del tiempo y recursos económicos de los que se dispone y de la población objeto de estudio.

- La encuesta personal es la más utilizada en la investigación social. Tiene la ventaja de que la forma de obtener la información es la más completa y permite captar el entorno que rodea a la encuesta. Pero tiene el inconveniente que es una técnica bastante costosa, lenta y de difícil acceso a ciertas poblaciones.

- Para la encuesta telefónica el principal requisito es que el cuestionario tiene que tener un formato cómodo. En el proceso de su realización es importante valorar si el diseño, la duración, el orden y la interpretación son los más adecuados. Actualmente, es muy frecuente este tipo de entrevista asistida por ordenador (CATI), que permite abaratar costes y acortar el tiempo necesario para su realización. Sin embargo no es apropiada para tratar temas delicados ni preguntas complejas. Con esta modalidad pueden darse fallos técnicos.

- En la encuesta postal o en línea ("*online*") el propio encuestado lee el cuestionario y anota sus respuestas. No hay entrevistador y por lo tanto requiere una carta de presentación. Es una técnica económica y precisa de escaso personal para realizar la encuesta. Favorece el anonimato y permite flexibilidad de tiempo al entrevistado. Como inconvenientes, presenta bajos índices de respuesta y se pueden dar errores en la cumplimentación.

En cuanto a ***tipos específicos de encuesta*** cabe citar:

- La encuesta ómnibus permite incorporar varios temas, objetos de estudio o evaluación en una sola encuesta. Permite ahorrar costes, puesto que en lugar de realizar varias encuestas, se realiza sólo una, compartiendo costes de investigación y formulando un número reducido de preguntas en un mismo cuestionario y a una misma muestra. Este tipo de encuestas se dirigen a universos de gran tamaño para hacer económicamente viable el estudio. El cuestionario sigue los mismos criterios que la entrevista pero diferenciándose en que está estructurado en distintos subcuestionarios o módulos relativos a distintos temas o productos.
- La encuesta de panel es una técnica cuantitativa de estudios de mercado que se realiza de manera periódica a una misma muestra representativa de una población determinada.

Técnicas de estadística descriptiva

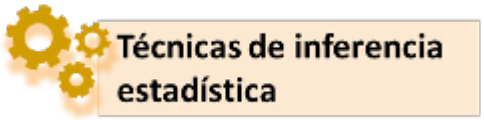
Una vez realizada la encuesta y depurados los datos se procede a analizarlos mediante la utilización de ***técnicas de estadística descriptiva***.

- Frecuencias absolutas y relativas (el número de veces que se repite el suceso y lo que representa a nivel poblacional respectivamente).
- Se utilizan medidas de centralización (media, la moda y la mediana) para obtener un resumen de los datos.
- Medidas de dispersión, que dan una idea de cómo varían los datos de la muestra. Son muy útiles para evaluar la fiabilidad de las medidas de centralización como la media. Tienen una relación inversa, ya que cuanta más alta sea una medida de

dispersión, menos representativa será la medida de centralización. Las más conocidas son la varianza y el rango; el rango mide la diferencia que hay entre el valor máximo y mínimo que pueden alcanzar las observaciones; la varianza mide la distancia entre los datos y la media.

Estas técnicas de estadística descriptiva se caracterizan por estudiar fenómenos aleatorios, por lo que no son resultados precisos y vienen acompañadas de un cierto grado de incertidumbre. Para medir ese grado de incertidumbre se utilizan técnicas de inferencia estadística.

Las técnicas de inferencia estadística permitirán conocer la respuesta a preguntas tales como: *¿Qué variables influyen sobre el suceso? Las variables que influyen, ¿cómo lo hacen? ¿Se puede obtener un modelo que explique el suceso y que permite predecir su comportamiento?* Algunas de estas técnicas se describen a continuación.



Regresión lineal

En términos didácticos, las regresiones buscan explicar una variable o fenómeno que se denomina independiente o endógena mediante un conjunto de hechos, fenómenos o variables que se denominan regresores, covariables o factores explicativos. Son estos últimos los que pueden explicar hasta cierto punto un fenómeno, comportamiento o realidad.

La regresión permite ajustar una nube de puntos a una función en la que la variable endógena o independiente es explicada de forma parcial mediante los regresores o variables dependientes, al tiempo que se determina la contribución de cada uno de ellos a la explicación citada. La diferencia entre los valores reales y la parte explicada de la endógena por los regresores, es lo que constituye el denominado término aleatorio o de error.

Cuando la variable independiente es continua y la función que vincula la endógena con los regresores es lineal, se denomina regresión lineal. Además de este elemento de configuración, los supuestos sobre los que se realiza el ajuste son: regresores no correlacionados, su varianza es constante (homocedasticidad), los errores en la medición de cada uno de ellos están incorrelacionados y suman el error total, y su esperanza matemática es igual a cero; esto es, que los errores de una misma magnitud y signo contrario son equiprobables.

Siempre que el objeto de análisis lo permita y se disponga de datos suficientes y de calidad, esta técnica puede aportar evidencias muy útiles para una evaluación.

Ejemplo: Evaluación del Plan de Medidas para la Mejora de los servicios de sanidad exterior (AEVAL, 2013).

El tercer paso es aplicar el modelo de estimación de personal. Para ello se ha elaborado un modelo de regresión lineal que estima la dotación de personal de cada servicio que correspondería con su complejidad calculada, e identifica los servicios que superan o no llegan a dicha estimación. La variable dependiente considerada en la construcción del modelo es el personal total ocupado a fecha 31 de diciembre de 2012 y, como subgrupo, los inspectores (tanto A1 como A2). Las variables independientes o predictoras son la complejidad total de los servicios y el número de partidas (expedientes) totales en módulos de miles. Además, se crean variables dummy *para las variables cualitativas referidas al horario y al servicio de forma que se consideren en el cálculo de la estimación. De los modelos construidos, se ha seleccionado el que obtiene mejores ajustes estadísticos.*

Regresión logística u ordinal

La regresión lineal es una modalidad de regresión en la que la variable o hecho a explicar toma o dos valores (el fenómeno se produce o no se produce, esto es, sí o no) o muy pocos valores (por ejemplo, una escala de 5 valores que miden la intensidad como mucho bastante poco o nada). O dicho de otro modo, la variable a explicar no es continua o la función es logística. Al igual que la regresión lineal, la logística permite ajustar una nube de puntos a una función en la que una variable endógena es explicada de forma parcial mediante unos regresores.

Análisis coste- beneficio y coste-eficacia

Ante el hecho de asignar recursos valorables en términos monetarios a una intervención pública o privada, el cociente de flujos descontados entre la asignación de recursos (costes) y el retorno de los mismos (beneficios) permite valorar en términos absolutos la conveniencia de asignar dichos recursos o, eventualmente, la de asignarlos a opciones alternativas. En ocasiones, cuando en el hecho evaluado sus costes no son explícitos, por no existir un mercado que los revele, se adoptan los denominados "*precios sombra*", como precios que tendrían en condiciones perfectamente competitivas.

El análisis coste-eficacia es una variante del análisis coste-beneficio que se aplica cuando se carece de precios para valorar el objetivo o conjunto de objetivos que se pretenden alcanzar con la intervención. A tal fin se considerará como coste el que permite maximizar el objetivo. Cuando lo que se comparan son intervenciones alternativas para alcanzar un mismo objetivo, el criterio de elección será considerar la intervención que

permita alcanzar el objetivo con menor coste, y, a igualdad de coste, el que permite maximizar el objetivo.

Siempre que se plantee el problema que resuelve el análisis coste-beneficio o coste-eficacia, estas técnicas pueden constituir criterios de evaluación.

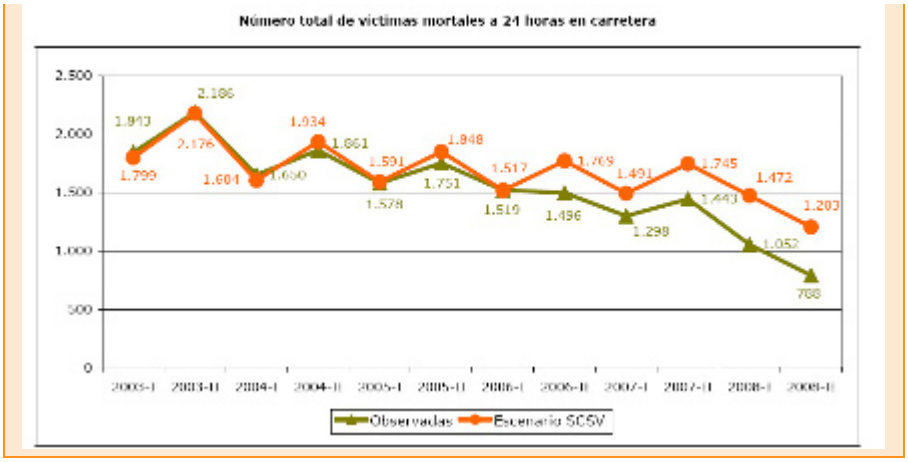
Modelo ARIMA

El modelo ARIMA (*Autoregressive Integrated Moving Average*) es una técnica empleada para establecer patrones de comportamiento o de hechos con el objetivo de predecir. Para ello se emplean no otras variables como en las regresiones, sino datos o valores pasados. Cada observación queda determinada por valores anteriores en el tiempo. El modelo ARIMA (p,d,q) se especifica mediante tres parámetros - p, d, q, enteros no negativos -, que señalan el orden de las tres componentes del modelo: autorregresión, integración y media móvil.

El uso en evaluación de los modelos ARIMA sirve para definir patrones y realizar predicciones. Se trata de un modelo dinámico de series temporales; es decir, las estimaciones futuras vienen explicadas por los datos del pasado y no por variables independientes.

Ejemplo: Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008 (AEVAL, 2009).

En esta evaluación se utilizó un modelo ARIMA para el estudio del impacto de algunas variables clave en las series temporales de víctimas, fundamentalmente, los cambios legislativos producidos por el Plan (carné por puntos y reforma del Código Penal, sobre todo). Del estudio se desprende que, si bien existía ya alguna causa subyacente que implicó el descenso del número de fallecidos, lo cierto es que "el impacto del plan, y específicamente de aquello que tuvo efectos desde 2006 (muy especialmente el carné por puntos y la reforma del Código Penal), ha sido el responsable de casi la totalidad de la reducción de víctimas mortales a 24 horas". El gráfico siguiente recoge las diferencias entre la situación observada (línea verde) y la que se hubiera producido sin las medidas puestas en marcha según el modelo ARIMA (línea naranja).



Análisis multinivel

Los modelos multinivel (lineales jerárquicos, mixtos lineales generalizados y anidados, entre otros) son modelos con parámetros que varían en más de una dimensión. Tienen interés cuando se trata de discriminar que parte de un efecto es atribuible a una causa y qué parte a otra, cuando ambas se presentan juntas.

Por ejemplo, en la investigación educativa servirían para medir qué parte del rendimiento de los alumnos es debido al método de enseñanza o al colegio o institución donde se cursan estudios y qué parte a otras variables, como por ejemplo la extracción social de los estudiantes.

Modelos de frontera o eficiencia

Otro tipo de herramientas permiten analizar determinados fenómenos en términos de eficiencia o ineficiencia de los recursos empleados con respecto a los resultados máximos potenciales que cabría obtener con ellos. Se trata de los estudios de la frontera de la función de producción o de coste. A partir de la definición de una Frontera de Posibilidades de Producción (FPP) estos modelos permiten conocer, en primer lugar, los parámetros que definen la frontera mediante su caracterización funcional y, posteriormente, qué opciones son eficientes (las que se sitúan sobre la frontera de producción) y cuáles no. Una asignación de recursos económicos es eficiente cuando se sitúa sobre su FPP.

Existen tres tipos de modelo de frontera, de los que cabe destacar fundamentalmente dos:

- Modelos no paramétricos o matemáticos. Es el análisis envolvente de datos (DEA). Utiliza programaciones matemáticas para establecer el conjunto de observaciones que establecen la frontera, y que no requieren una forma funcional previa.

- Modelos paramétricos o modelos estocásticos de frontera. Permite establecer la forma funcional de la frontera, costes o beneficios, sus parámetros y tiene como ventaja que incorpora el error de especificación y permite distinguir los efectos del ruido o error de la ineficiencia.

Los modelos estocásticos de frontera tienen cabida en evaluación como opción analítica para aplicar el criterio de eficiencia.

Análisis factorial y análisis de componentes principales (ACP)

Ambas técnicas sirven para, ante un número elevado de variables con diferentes grados de correlación o de dependencia lineal entre ellas, reducirlas a un conjunto de factores o de componentes que permitan explicar de forma sintética el fenómeno estudiado. El análisis de componentes principales y el análisis factorial coinciden al reducir el número de variables explicativas, pero difieren en la forma en que lo hacen.

En el caso del análisis factorial, las variables originales se agrupan en torno a factores, de forma que puedan quedar definidas como combinaciones lineales de los factores y explicar las covarianzas o correlaciones entre ellas.

Por su parte, en el análisis de componentes principales (ACP), a partir de las variables originales se definen unas nuevas variables o Componentes linealmente independientes. Mediante una transformación lineal, se define un nuevo sistema de coordenadas para el conjunto original de datos, en el que la varianza mayor se asigna a la primera componente principal, la segunda mayor varianza a la segunda y así sucesivamente, hasta saturar la varianza total contenida en las variables originales. En el ACP los componentes se calculan como combinaciones lineales de las variables originales, normalmente tras centrar los datos en la media de cada una de ellas.

Ambas técnicas pueden usarse en evaluación con fines exploratorios, analíticos o confirmatorios.

Métodos de impacto

Los métodos o análisis de evaluación de impacto permiten determinar qué parte de los efectos o resultados observados con respecto a un fenómeno son única y exclusivamente atribuibles a un hecho, en este caso un programa o una intervención. Es el denominado contrafactual.

La ventaja de este tipo de métodos radica en que permite aislar estadísticamente la multicausalidad y aislar los efectos, de tal modo que podamos afirmar con rigor estadístico que los resultados observados han sido provocados con un factor, hecho, programa o intervención.

Los métodos de impacto comparan los resultados observados en la población, diferenciando entre el grupo objetivo o personas que reciben una intervención y aquellos que no lo reciben, denominado grupo de control. Si ambos grupos son estadísticamente equiparables o idénticos, el resultado observado sólo puede depender del tratamiento.

Entre las técnicas o herramientas de impacto cabe distinguir entre aquellas basadas en modelos experimentales, cuando es posible definir con anterioridad al fenómeno quién recibe o no recibe la intervención, a través de procedimientos aleatorios, y los métodos cuasiexperimentales, donde no es posible aleatorizar previamente.

Análisis multicriterio

En ocasiones, la valoración del objeto de evaluación se realiza mediante varios criterios. A partir de la ponderación que se establezca de cada uno de ellos, y con arreglo a una escala de puntaje, es posible medir cuantitativamente la aplicación conjunta de los distintos criterios y resumirla en un número (el sumatorio de los productos: ponderación del criterio por puntos atribuidos al criterio) para así, por ejemplo, comparar alternativas.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. La evaluación de diseño dentro de la jerarquía de la evaluación. Fuente: Elaboración propia a partir de Rossi, Lipsey y Freeman (2003). 9
Gráfico 2. Ciclo de la acción pública y la evaluación integral. Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL (2015). 11
Gráfico 3. Cadena de relaciones causales. Fuente: Elaboración propia. 12
Gráfico 4. Criterios de evaluación en la evaluación de diseño. Fuente: Elaboración propia. 15
Gráfico 5. Proceso de análisis del problema, diagnóstico de necesidades y elección de la estrategia de intervención. Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL (2015). 20
Gráfico 6. Actores intervinientes y relaciones con el Programa REINDUS. Fuente: AEVAL (2011). 26
Gráfico 7. Ejemplo de árbol de problemas. Fuente: Evaluación del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008 – 2012. (AEVAL, 2014). 27
Gráfico 8. Alineamiento del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 y sus fuentes de financiación. Fuente: AEVAL, 2017. 31
Gráfico 9. Características diferenciales y complementarias entre el marco lógico y de la teoría del cambio. Fuente: Elaboración propia. 33
Gráfico 10. Árbol de objetivos. Fuente: Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los servicios generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (AEVAL, 2015). 35
Gráfico 11. Cadena de resultados. Fuente: Elaboración propia. 36
Gráfico 12. Matriz de marco lógico. Fuente: Evaluación intermedia del Plan Nacional de Desarrollo Rural (AEVAL 2017). 37
Gráfico 13. Esquema de la teoría del cambio como cadena de resultados. Fuente: Elaboración propia. 38
Gráfico 14. Modelo del marco lógico. Fuente: Comisión Europea (2001). 39
Gráfico 15. Hipótesis de la intervención del Programa REINDUS basado en la Guía Means. Fuente: AEVAL (2011). 40
Gráfico 16. Modelo teórico de la lógica de la intervención del Programa REINDUS. Fuente: AEVAL (2011). 41
Gráfico 17. Modelo de matriz de análisis de supuestos y condicionantes de la teoría del cambio. Fuente: Elaboración propia. 45
Gráfico 18. Puntuaciones asignadas por los gestores de las medidas para valorar la sinergia entre las submedidas del Programa Nacional de Desarrollo Rural. Fuente: AEVAL (2017). 48
Gráfico 19. Técnicas de análisis en una evaluación de diseño. Fuente: Elaboración propia. 59
Gráfico 20. Ejemplo de preguntas semiestructuradas en la Evaluación de las medidas de medidas de racionalización y mejora de la gestión de la Incapacidad Temporal. Fuente: (AEVAL, 2009). . 60
Gráfico 21. Cuestionarios Delphi. Fuente: Guía metodológica de auditoria para Inspectores de Servicios de la AGE (Diciembre de 2009). 65
Gráfico 22. Matriz DAFO. Fuente: Elaboración propia. 66

BIBLIOGRAFÍA

AEVAL. (2009). *Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la Incapacidad Temporal.* Madrid.

AEVAL. (2009). *Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008.* Madrid.

AEVAL. (2009). *Evaluación del Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT).* Madrid.

AEVAL. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas.* Madrid. Obtenido de http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf

AEVAL. (2011). *Evaluación del Plan Español de Energías Renovables.* Madrid.

AEVAL. (2011). *Evaluación del Programa de Ayudas a las Actuaciones de Reindustrialización (REINDUS).* Madrid.

AEVAL. (2013). *Evaluación del Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior.* Madrid.

AEVAL. (2014). *Evaluación del Plan de Ahorro y eficiencia energética 2008-2012.* Madrid.

AEVAL. (2015). *Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los servicios generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.* Madrid.

AEVAL. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas - Enfoque AEVAL.* Madrid.

AEVAL. (2017). *Evaluación intermedia del Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR).* Madrid.

Aguilar, L. (1993). Problemas públicos y agenda de Gobierno. En L. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas. Antologías.* México: Miguel Ángel Porrúa Editores.

Alvira Martín, F. (1991). *Metodología de evaluación de programas. CIS.*

Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas públicas. En L. E. Aguilar, *Problemas publicos y agenda de gobierno.* México: M.A. Porrúa Editores.

Birkland, T. (1997). *AfterDisaster: Agenda-Setting, Public Policy and Focusing Events. Georgetown University Press.*

Bueno Suárez, C., & Osuna Bañeza, J. L. (2013). Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas. *Andamios. Revista de investigación social*.

CEPAL. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.*

Chen, H. (1990). *Theory-driven evaluations.* New Park, CA: Sage Publications Inc.

Chen, H. (1994). Theory-driven evaluations: Need, difficulties and options. *Evaluation Practice, 15*(1), 79-82.

Comisión Europea. EuropeAid - Oficina de Cooperación. (Marzo de 2001). Manual Gestión del ciclo del proyecto.

Denzin y Lincoln. (2005). *The SAGE Handbook of Qualitative Research.*

Dunn, W. (1981). *Structuring policy problems.* Public Policy Analysis Fih Edition. Pearson.

García Sánchez, I. (2010). *Sistema de evaluación.* Obtenido de http://www.eumed.net/libros/2010b(687/

Grau-Solés, M., Íñiguez-Rueda, L., & Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. *Athenea Digital*(11), 63-84.

Hoppe, R. (2018). *Rules of thumb for problem-structuring policy design.* Policy Design and Practice.

Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. (2019). *Guía de evaluabilidad de intervenciones públicas.* Madrid.

Ivalùa. (2009). *Guía práctica 3. Evaluación del diseño.*

Lima Facio, & Aguilar Astorga. (Abril de 2011). La importancia del diagnóstico en las políticas públicas. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Obtenido de ww.eumed.net/rev/cccss/12

Linder, S., & Peters, B. (1984). From social theory to policy design. *Policy formulationa and the challenge of conscious design*.

Martinic, S. (1996). *"Evaluación de Proyectos. Conceptos y Herramientas para el Aprendizaje".*

May, P. (1993). *Claves para diseñar opciones de política. En: L.A. Aguilar (Ed.) Problemas Públicas y Agenda de Gobierno.* . Mexico: MAPorrúa Editores.

Moore, M. (1993). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En L. Aguilar, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno.*

Retolaza, Í. (2018). *Teoría del cambio. Una brújula para orientarte en el camino.* PNUD/Hivos.

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. (2003). *Evaluation: A Systematic Approach.* SAGE Publications, Inc.

Ruiz Martínez, A. M. (2015). La participación ciudadana como criterio de valor en evaluaciones de carácter integral. Una aproximación desde la experiencia de AEVAL. *GAPP*(14).

Taylor, S. J., & Bogdan, R. (2008). La entrevista en profundidad. En C. d. docencia, *Métodos cuantitativos aplicados. Antología.* Chihuahua.

Vogel, I. (2012). *Review of the use of theory of change in international Development. Review Report.* Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido.

Wildavsky, A. (1979). *The art and craft of policy analysis.* London: London and Basingstoke: Macmillan Press.