

✓ A avaliação orientada pela teoria da mudança: implicações, possibilidades e limitações

Julia Espinosa Fajardo¹

Óscar Franco Alonso²

¹ Doutora em Ciência Política. Docente da Universidad de Cádiz, Faculdade de Ciências do Trabalho, Departamento de Economía Geral.

¹ *Doctora en Ciencia Política. Profesora ayudante doctora, Universidad de Cádiz, Facultad de Ciencias del Trabajo, Departamento de Economía General.*

¹ *Phd in Political Science. Lecturer, University of Cádiz, Faculty of Labour Sciences, Department of General Economy.*

¹ *Docteur en Sciences Politiques. Professeur assistant à l'Université de Cádiz, Faculté des Sciences du Travail, Département d'Économie Générale.*

¹ E-mail: julia.espinosa@uca.es

² Avaliador e investigador de consultora Means Evaluación S.L.

² *Evaluador e investigador de la consultora Means Evaluación S.L.*

² *Evaluator and researcher of Means Evaluación Consultancy*

² *Évaluateur et chercheur. Cabinet de conseil en Évaluation Means Evaluation S.L.*

² E-mail: oscarfrancoalonso@gmail.com

Resumo: A avaliação de programas e políticas públicas vem se desenvolvendo fortemente desde meados do século XX e, atualmente, coexistem várias abordagens teóricas e metodológicas. Este artigo reflete sobre a avaliação orientada pela teoria da mudança como uma abordagem avaliativa versus o modelo clássico baseado em critérios ou juízos somativos. Com base no desenho da teoria da mudança do Programa Cidades Amigas da Criança do Comitê UNICEF-Espanhol, as implicações, potencialidades e limitações do uso desta abordagem na avaliação são exploradas. Especificamente, em contraste com o modelo clássico de critérios, refletimos sobre como avaliar a partir da teoria da mudança; para que é útil usar essa abordagem avaliativa; e para quem parece mais apropriada.

Palavras-chave: Avaliação de programas, teoria da mudança, critérios.

Artigo apresentado no GIGAPP

EN Theory of Change Evaluation: implications, possibilities and limitations

Abstract: The evaluation of programmes and public policies has been developed since the middle of the 20th Century and, nowadays, diverse theoretical and methodological approaches coexist. This article presents the theory of change evaluation as an evaluative approach versus the classical model oriented by criteria or summative judgments. Based on the design of the theory of change of the Child Friendly Cities Program of UNICEF-Spanish Committee, the implications, potential and limitations of this evaluative approach are explored. Specifically, comparing to the criteria evaluation model, we reflect on how to evaluate based on the theory of change; why it is useful to use this evaluative approach; and for whom it seems more appropriate.

Key-words: Evaluation of programmes, theory of change, criteria.

ES La evaluación orientada por la teoría del cambio: implicaciones, posibilidades y limitaciones

Resumen: La evaluación de programas y políticas públicas se ha ido desarrollando con fuerza desde mitad del siglo XX y, en la actualidad, coexisten diversas aproximaciones teóricas y metodológicas. El presente artículo reflexiona sobre la evaluación orientada por la teoría del cambio como aproximación evaluativa versus al modelo clásico basado en criterios o juicios sumativos. A partir del diseño de la teoría del cambio del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF-Comité Español, se exploran las implicaciones, potencialidades y limitaciones del uso de esta aproximación en evaluación. En concreto, frente al modelo clásico de criterios, se reflexiona sobre cómo evaluar a partir de la teoría del cambio; para qué resulta útil utilizar esta aproximación evaluativa; y para quiénes parece más adecuado.

Palabras-clave: Evaluación de programas, teoría del cambio, criterios.

FR L'évaluation orientée par la théorie du changement: implications, possibilités et limites

Résumé: L'évaluation des programmes et des politiques publiques s'est fortement développée depuis la moitié du 20e siècle et, actuellement, diverses approches théoriques et méthodologiques coexistent. Cet article approfondit sur l'évaluation orientée par la théorie du changement comme approche évaluative par rapport au modèle classique d'évaluation basé sur des critères ou évaluation sommative. Sur la base de la conception de la théorie du changement du Programme « Villes amies des enfants » du Comité Espagnol-UNICEF, les implications, les potentialités et les limites de l'utilisation de cette approche en évaluation sont explorées. En particulier, nous réfléchissons sur la façon d'évaluer à partir de la théorie du changement par rapport au modèle classique basé sur des critères, à quoi cette approche évaluative est spécialement utile, et pour qui peut-il être plus approprié.

Mots-clés: Evaluation des programmes, théorie du changement, critères.

INTRODUCCIÓN

La evaluación de programas y políticas públicas se encuentra en un momento de expansión como actividad profesional y de florecimiento en sus desarrollos teórico-metodológicos. A escala profesional, la evaluación ha tomado un fuerte impulso internacional con la aprobación de la “Agenda Global de Evaluación (2016-2020)”, en el marco de la Agenda 2030, y su apuesta por la evaluación como una herramienta para contribuir a mejorar la vida de las personas e impulsar la equidad social (EvalPartners, 2016). Asimismo, cada vez son más las demandas de evaluación por parte de las instituciones públicas y las organizaciones sociales y va en aumento la creación de redes y asociaciones profesionales de evaluación a lo largo de todo el planeta (Patton, 2010).

En relación a sus desarrollos teórico-metodológicos, en la actualidad convive una diversidad de aproximaciones evaluativas relativas a cómo diseñar y organizar el proceso de indagación en evaluación (Ligero, 2015). Cada una de ellas tiene diferentes implicaciones respecto a cómo evaluar, para qué y para quiénes. El presente artículo explora las características, posibilidades y limitaciones de la evaluación basada en la teoría del cambio, como aproximación con amplia demanda en los últimos años, frente a la evaluación orientada por criterios o juicios finales sumativos, como aproximación más clásica.

Para ello, se recoge el debate teórico-metodológico existente sobre ambas aproximaciones y se presenta la teoría del cambio del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español, diseñada de modo dialogado entre enero y abril de 2018. Tomando como referencia este trabajo con UNICEF, se explora de modo práctico las implicaciones de utilizar la teoría del cambio o los criterios para el diseño de las evaluaciones. Asimismo, se reflexiona sobre sus posibles usos y para qué agentes implicados o *stakeholders* puede resultar más útil.

1. EVALUACIÓN BASADA EN LA TEORÍA DEL CAMBIO VERSUS EVALUACIÓN ORIENTADA POR CRITERIOS

La evaluación basada en la teoría y la evaluación orientada por criterios o juicios sumativos finales conforman, en la actualidad, dos aproximaciones evaluativas con amplia demanda. Mientras que la primera cuenta con amplio recorrido y ha ido ganando peso en los últimos años, la segunda constituye la aproximación evaluativa más tradicional y extendida. Ambas implican diferentes modos de organizar el pro-

ceso de diseño, indagación y análisis y resultan más adecuadas para determinados usos y diferentes *stakeholders*.

En cuanto a la organización del proceso, la evaluación basada en la teoría del cambio¹ lo estructura a partir de la reconstrucción de la teoría del cambio o modelo lógico del programa a evaluar. En este sentido, estructura la investigación en función de cómo se asume que las actividades –de un programa concreto– producen un conjunto de resultados que coadyuvan en los impactos finales y comprueba dicha lógica de intervención (Rogers, 2014). Por lo tanto, el proceso de indagación se estructura de acuerdo con cuestiones que se consideran críticas dentro de cada modelo de intervención, que pueden ligarse, por ejemplo, a los resultados, los procesos y los elementos estructurales (Ligero, 2015).

Más concretamente, en el proceso de definición de la teoría del cambio –siguiendo la terminología de Weiss– se diferencia entre la teoría del programa y la teoría de la implementación (1998). Por una parte, se identifica la teoría del programa, referida a los mecanismos o procesos que median entre la recepción del programa y el surgimiento de los cambios esperados en personas, grupos o comunidades. Por otra, se explicita la teoría de la implementación, relativa a la entrega y reparto de los servicios del programa, al desarrollo de las actividades para activar la teoría del cambio.

A la par, en todo este proceso de delimitación de la teoría del cambio –incluyendo la teoría del programa y la teoría de la implementación–, se considera crucial potenciar que los participantes sean parte de todo el proceso de construcción y revisión crítica de los componentes del programa y de los mecanismos causales. A este respecto, el equipo evaluador ha de facilitar su implicación activa, la verbalización de diferentes perspectivas, el consenso sobre una teoría de cambio compartida y la definición de indicadores para medir el alcance de los logros (CDI, 2013 y Blasco, 2009). Contar con la participación de los *stakeholders* contribuye a una mayor confiabilidad del proceso y el modelo lógico elaborado, al contar con más y diversas visiones del programa.

En tanto que fruto de un momento y un contexto, la teoría del cambio resultante debe ser ajustada conforme avanza la ejecución del programa y los procesos internos de aprendizaje. Esto implica pasar de modelos tecnocráticos a modelos realistas y viables, que responden a las dinámicas contextuales (CDI, 2013). En el marco de la evaluación, esto supone la revisión de la misma en los diferentes procesos evaluativos –inicial, intermedio y/o final– y reconocer que no existe un modelo predefinido y único para evaluar. Por el contrario, cada evaluación ha de definirse de acuerdo con la teoría del cambio consensuada y tomar en consideración cuál es la naturaleza de la intervención y la situación en la que se implementa (Funnel y Rogers, 2011).

¹ Los primeros desarrollos de evaluaciones apoyadas en la teoría provienen de la década de los setenta del siglo pasado. El modelo CIPP, que dirige la mirada al contexto, los insumos, los procesos y los productos fue propuesto por Daniel Stufflebeam en 1967. Por su parte, en esas mismas fechas, el desarrollo del Enfoque del Marco Lógico implicó dirigir la mirada a los objetivos, los resultados esperados, las actividades, los recursos y las hipótesis y condiciones previas. Desde entonces, diferentes autores de la evaluación, como Chen, Weiss y Wholey, han subrayado la relevancia de analizar los diversos componentes del programa como punto de partida de la evaluación (Funnel y Rogers, 2011).

Por su parte, la evaluación orientada por criterios o juicios finales sumativos organiza el proceso de diseño, indagación y análisis a partir de un conjunto de criterios de valor y estándares ligados a los mismos. Como hemos visto, también la evaluación basada en la teoría del cambio –así como otras aproximaciones evaluativas– analiza los programas conforme criterios evaluativos o de valor. Empero, esta aproximación sitúa a los criterios y sus estándares en el centro de todo el proceso evaluativo (Ligero, 2015).

Grosso modo, los criterios de valor indican “a qué características hemos de prestar atención” en cada evaluación (Stake, 2006: 116). Delimitan, por ende, el foco de la evaluación o qué es importante valorar en cada caso. Tradicionalmente, desde las agencias financiadoras se promovían evaluaciones orientadas por criterios pre-definidos y comunes para todos los programas. Así, en las últimas décadas, los criterios más utilizados han sido los definidos en la década de los noventa por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE): eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y sostenibilidad² (OCDE, 2002). En nuestros días, sin embargo, existe un creciente reconocimiento de que es necesario definir los criterios de evaluación de acuerdo con el programa a evaluar y el tipo de evaluación a desarrollar (Peersman, 2014). Asimismo, han comenzado a definirse los criterios de forma negociada entre los diferentes *stakeholders* y han ido ampliándose los criterios posibles incluyendo la cobertura, la participación o la equidad de género, entre otros (Ligero et al., 2014 y Peersman, 2014).

Por su parte, los estándares hacen referencia a “la cantidad, nivel o manifestación de un criterio determinado que indica la diferencia entre dos niveles de mérito distintos”, al punto crítico que permite valorar un programa (Stake, 2006: 111). Constituyen indicadores pero con un valor que define el mérito. La definición del estándar puede estar basada en la literatura existente sobre el área de actuación o en el acuerdo entre los *stakeholders* sobre el punto a alcanzar. Su objetivo es servir como referencia sobre los resultados a alcanzar y permitir la valoración de los mismos (Peersman, 2014). Este foco en criterios y estándares, por otro lado, no asegura que exista una mirada específica a los diferentes componentes del programa y a su interacción (Ligero, 2015).

• **Tabla 1. El cómo, para qué y para quiénes de la evaluación basada en la teoría del cambio y la evaluación orientada por criterios.**

Criterio	Pregunta	Indicador con estándar	Técnicas de recogida
Impacto	¿Niños, niñas y adolescentes conocen sus derechos?	El 100% de los niños, niñas y adolescentes participantes en el Programa conocen la Convención de Derechos del Niño.	Cuestionario a niños, niñas y adolescentes participantes.

Fuente: Elaboración propia.

² De acuerdo con la OCDE, la eficacia puede definirse como el grado de alcance de resultados sin atender a los costes; la eficiencia como el logro de resultados en relación a los recursos invertidos; el impacto como los efectos –esperados y no esperados, positivos y negativos– de una acción a largo plazo; la pertinencia como la adecuación de la acción a la ciudadanía y al contexto sociopolítico; y la sostenibilidad como la posibilidad mantenerse los efectos positivos de la acción una vez finalizada la misma (2002).

Pertinencia	¿El Programa incorpora las necesidades de los actores sociales locales?	100% de los planes de infancia parten de las necesidades de los actores sociales locales.	Análisis documental y cuestionario a actores sociales de los municipios.
Sostenibilidad	¿Los ayuntamientos mantienen los planes de infancia en el tiempo?	75% de los planes impulsados se renuevan una vez terminado el Programa.	Análisis documental y entrevista a personal técnico de los ayuntamientos.

De acuerdo con cómo se estructura el proceso de diseño, indagación y análisis, cada una de estas aproximaciones evaluativas resulta más útil para unos propósitos o fines y para unos agentes implicados u otros. Por un lado, la evaluación basada en la teoría –al poner el foco en los diferentes componentes del programa y su interacción– permite ahondar en la comprensión de por qué funciona o no un programa, hasta qué punto funciona y para quién, así como en los posibles mecanismos causales (Funnel y Rogers, 2011). Asimismo, una evaluación que se basa en la teoría del cambio facilita diferenciar entre qué falla en la teoría –qué se ha hecho bien pero no ha funcionado como se esperaba– y qué falla en la implementación –qué es lo que no se hace bien–. De igual manera, posibilita identificar qué hace que los programas funcionen con éxito y qué podría reforzarse, adaptarse o reproducirse (Funnel y Rogers, 2011). Por ende, proporciona una visión de si se alcanzan o no y en qué medida los resultados al tiempo que hace posible “identificar los mecanismos causales que han conducido a ellos” (Ligero, 2015: 47).

Por consiguiente, la evaluación orientada por la teoría del cambio posibilita generar información de utilidad para el aprendizaje sobre cómo funciona el programa y se produce el cambio y, con ello, para la mejora y la transformación social. En este sentido, esta aproximación evaluativa resulta especialmente de interés para el personal ligado a la intervención, su gestión y la ciudadanía destinataria. Por otra parte, aunque también favorece rendir cuentas sobre la misma, en menor medida resulta de utilidad para agencias financiadoras y personas en puestos de toma de decisión dado que no emite valoraciones globales o de cierre.

En la evaluación orientada por juicios sumativos, la organización a partir de un conjunto de criterios y estándares facilita medir el rendimiento del programa y llevar a cabo una valoración final del mismo en línea con la información recopilada (Ligero, 2015). Igualmente, si existe una buena definición de estándares, este tipo de evaluaciones pueden usarse para “comparar y aprender sobre el rendimiento de otros programas, en otras situaciones y/o áreas geográficas específicas” (Peersman, 2014: 8). Por estos motivos, este tipo de evaluación sirven en mayor medida para la rendición

de cuentas que para otras finalidades como la mejora o el aprendizaje. En este sentido, son de utilidad fundamentalmente para agencias financiadoras y personas en puestos de toma de decisión (Gaitán y Martínez, 2006 y Gawler, 2005).

A continuación, se presenta la teoría del cambio del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español y se exploran sus implicaciones, potencialidades y limitaciones para la evaluación en relación a la aproximación evaluativa orientada por criterios o juicios finales sumativos.

³ El diseño de la teoría del cambio se llevó a cabo en dos etapas diferenciadas. En una primera etapa, se procede al análisis documental y se desarrollan un total de ocho entrevistas a personal directivo, asesor y gestor del Programa, un taller participativo con personal de la sede central y de los 17 comités autonómicos y un pequeño cuestionario vía on-line a personas aliadas del Programa. A partir de ahí, se elabora una primera teoría del cambio que, en una segunda fase, se trabaja de forma coordinada con el equipo técnico de referencia y se contrasta con los diferentes comités autonómicos.

2. LA TEORÍA DEL CAMBIO DEL PROGRAMA CIUDADES AMIGAS DE LA INFANCIA

El Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español se enmarca dentro de la iniciativa internacional Ciudades Amigas de la Infancia, liderada por UNICEF desde 2001. Con una implementación en la actualidad en más de 50 países y en más de 170 municipios españoles, dicha iniciativa persigue mejorar el bienestar de la infancia impulsando políticas municipales que garanticen el desarrollo integral de los niños y niñas con un enfoque de derechos (Losoviz, 2015).

El diseño concreto de la teoría del cambio de dicho Programa constituyó un trabajo de consultoría, asignado a las autoras de este artículo y desarrollado de forma dialogada entre enero y abril de 2018³. Tras más de una década de implantación del Programa en el territorio español, la delimitación de su teoría del cambio perseguía alimentar la reflexión sobre su planificación estratégica y el desarrollo de herramientas de sistematización de la información, seguimiento y evaluación de resultados a medio y largo plazo (UNICEF Comité Español, 2017).

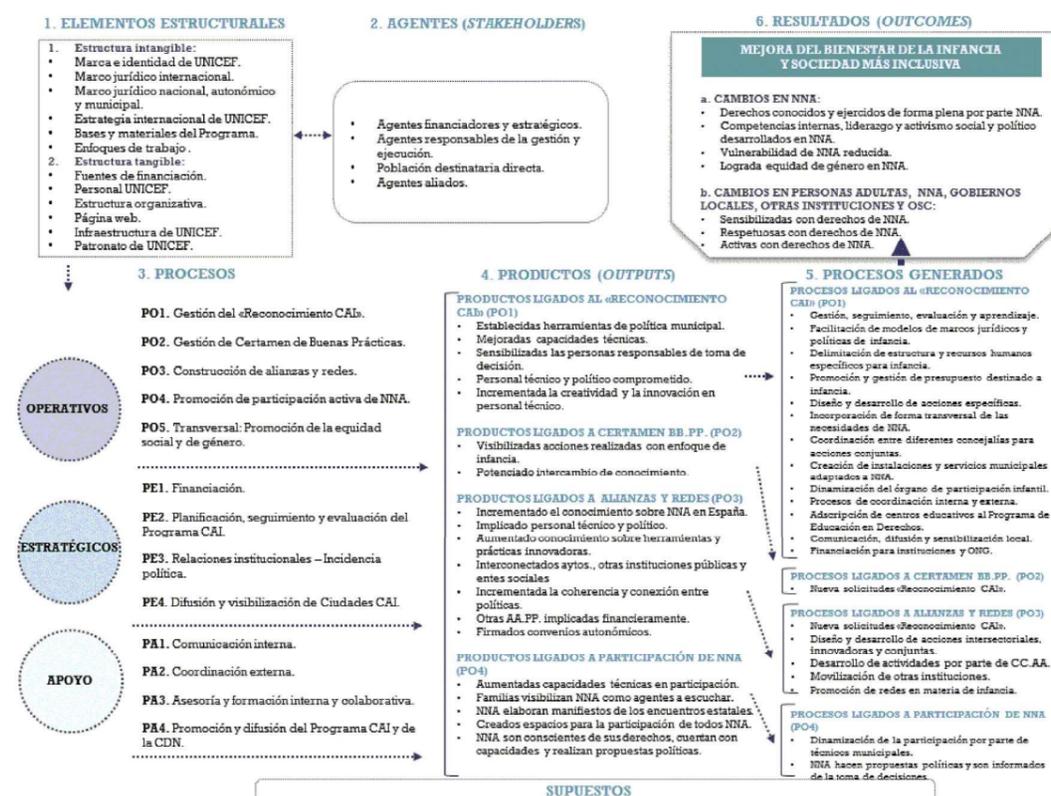
La teoría del cambio elaborada, fruto del trabajo consensuado con UNICEF Comité Español, manifiesta un modelo de intervención en seis tiempos orientado a lograr el objetivo final de mejorar el bienestar de la infancia y avanzar hacia una sociedad más inclusiva. En concreto, seis son las dimensiones básicas ligadas a estos seis tiempos (ver gráfico 1): 1. elementos estructurales; 2. agentes o *stakeholders*; 3. procesos (estratégicos, operativos y de apoyo); 4. productos u *outputs*; 5. procesos generados por estos productos; 6. resultados u *outcomes* en las poblaciones destinatarias.

Es decir, a partir de una estructura – equipos, principios, visiones, ideas, etc. – y en colaboración con un conjunto de agentes, el Programa en sí implementa un conjunto de acciones tales como el “Reconocimiento Ciudades Amigas de la Infancia”, entre otras. Los productos de estas acciones permitirán a los actores destinatarios – a partir de las herramientas y competencias adquiridas – implemen-

tar en sus ámbitos locales otras acciones o procesos que permitirán a su vez impactar en la ciudadanía destinataria final del Programa (población infantil y juvenil, población adulta, gobiernos locales, otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil). En definitiva, el Programa ofrece una serie de productos a la ciudadanía con la que trabaja directamente para que ésta se apropie de ellos y logren implementar nuevas acciones de cambio en sus ámbitos locales o más cercanos.

Siguiendo a Weiss (1998), dentro de la teoría del cambio, esta secuencia lógica de seis tiempos se corresponde con la teoría de la implementación en tanto que se refiere al desarrollo de las actividades para activar el cambio. Por otra parte, la teoría del programa –relativa a los mecanismos y procesos que median entre la ejecución del mismo y la generación de los impactos esperados– se vincula con los supuestos clave en la puesta en marcha y funcionamiento del programa. Entre estos supuestos clave o condiciones necesarias que sustentan la lógica de cambio en el Programa se encuentran supuestos contextuales –tales como la existencia de entornos municipales con un interés explícito en trabajar en materia de infancia– y supuestos operativos –como la implicación activa de los agentes aliados del Programa o la participación equivalente de niños, niñas y adolescentes en los espacios abiertos por el mismo–.

Gráfico 1. Teoría del cambio del Programa Ciudades Amigas de la Infancia



LA TEORÍA DEL CAMBIO: UNA HERRAMIENTA PARA REPENSAR LA EVALUACIÓN.

La evaluación de programas y políticas públicas tradicionalmente ha estado orientada por modelos basados en criterios o juicios finales sumativos. Sin embargo, como se ha mencionado, cada vez existe una mayor demanda de utilizar la teoría del cambio en las evaluaciones. En el caso del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español, una primera identificación de la teoría del cambio ya conformó el punto de partida de la primera y, por el momento, única evaluación externa (UNICEF Comité Español, 2015). Asimismo, el encargo del diseño de la actual teoría del cambio del Programa también recoge el interés de poner en marcha evaluaciones que se apoyen en esta herramienta. Ahora bien, ¿qué es lo que aporta la teoría del cambio en relación a las prácticas evaluativas más tradicionales orientadas por criterios? A continuación, exploramos sus implicaciones en la organización del proceso evaluativo así como sus potencialidades y limitaciones en relación con el uso y la orientación a determinados *stakeholders*.

En cuanto a la organización del proceso evaluativo, la utilización de la teoría del cambio supone partir de un modelo de intervención que ha sido elaborado, de forma crítica y colaborativa, con las diferentes personas implicadas. En efecto, el proceso llevado a cabo con UNICEF Comité Español parte de esa creación de espacios horizontales donde poder definir la lógica de intervención y sus elementos clave. Este primer paso, así como la participación activa en todo el proceso evaluativo, contribuye a incluir cuestiones centrales para los y las *stakeholders* y, en este sentido, propicia la apropiación y utilidad de los resultados evaluativos. Ahora bien, en el propio proceso de definición de la teoría del cambio hay que evitar caer en modelos sintéticos excesivamente simplificados, donde no se recojan todas las voces –incluyendo consensos y disensos– y donde la mirada del equipo facilitador se imponga sobre la del conjunto de *stakeholders*.

Por otro lado, el uso de la teoría del cambio en evaluación implica diseñar, indagar y analizar atendiendo a los diferentes componentes que configuran el modelo lógico del Programa definido por las personas implicadas (ver gráfico 1). A partir de ahí y como se observa en la siguiente matriz de evaluación a modo de ejemplo práctico, se organizan las preguntas de evaluación y se delimita el conjunto de indicadores sobre los que hay que recopilar información y con qué técnicas hacerlo.

Tabla 2. Matriz de evaluación para el Programa Ciudades Amigas de la Infancia a partir de la teoría del cambio.

Dimensión	Pregunta de evaluación	Indicador	Técnicas de recogida
Resultados	¿Hay una mayor sensibilización de la ciudadanía hacia los derechos de la infancia?	Verbalización de los derechos de la infancia como una de las principales problemáticas municipales.	Cuestionario a ciudadanía participante.
Procesos generados ligados al Reconocimiento Ciudad Amiga de la Infancia	¿Ha mejorado la coordinación entre las concejalías de los ayuntamientos para trabajar los temas de infancia?	Creación de herramientas y canales específicos dentro de los ayuntamientos para coordinar el trabajo de infancia.	Cuestionario a personal del ayuntamiento.
Productos ligados al Reconocimiento Ciudad Amiga de la Infancia	¿Mejoran las capacidades técnicas sobre infancia del personal de los ayuntamientos?	El personal de los ayuntamientos con Reconocimiento Ciudad Amiga de la Infancia cuenta con mejores capacidades sobre infancia que el personal de otros ayuntamientos que no han recibido el Reconocimiento Ciudad Amiga de la Infancia	Cuestionario a personal del ayuntamiento.
Procesos operativos	¿Los criterios de concesión del Reconocimiento Ciudad Amiga de la Infancia son claros y comprensibles?	Valoración positiva sobre la comprensibilidad y claridad de los criterios.	Entrevistas al personal del ayuntamiento.
Procesos estratégicos	¿Hay un plan de difusión y comunicación definido?	Existencia de un plan estratégico y operativo de difusión y comunicación.	Análisis documental.
Procesos de apoyo	¿La coordinación entre los diferentes equipos territoriales facilita la generación de sinergias dentro del programa?	Valoración positiva sobre la coordinación de los equipos territoriales.	Cuestionario a técnicos del programa.
Agentes (stakeholders)	¿Existe una visión común del Programa entre los y las stakeholders?	Existencia de una visión compartida de los objetivos del programa entre los actores clave (personal de ayuntamientos, del programa y aliados).	Cuestionario a stakeholders.
Elementos estructurales	¿El equipo del programa es suficiente para el buen desarrollo de las acciones del programa?	Verbalización sobre la estructura del equipo y su influencia en una adecuada implementación de las acciones.	Entrevistas a técnicos del programa

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con las preguntas planteadas en la matriz, este tipo de ejercicio facilita el análisis relativo al alcance de resultados, al funcionamiento de los procesos y a la adecuación de los elementos estructurales. De este modo, la evaluación orientada por la teoría del cambio contribuye a identificar cómo funciona el programa en su conjunto, cuáles son los elementos que contribuyen al logro de los objetivos y cuáles lo dificultan. Desde una visión holística del programa, posibilita entender cómo se conecta el alcance o no de los resultados con los procesos puestos en marcha y los elementos estructurales, de tipo material e inmaterial, disponibles para la intervención. En este sentido, resulta altamente pertinente para el personal técnico a cargo la implementación y gestión del Programa y para la ciudadanía destinataria.

Por lo contrario, la evaluación orientada por la teoría del cambio resulta menos adecuada cuando lo que se persigue es proporcionar información para tomar decisiones sobre continuar financiando o apoyando al programa. Si bien puede ofrecer información al respecto, el foco de esta forma de evaluar se pone en entender el funcionamiento y modelo de la intervención e identificar aquellos aspectos clave que se han de modificar o reforzar (en el caso que fuera necesario).

En cuanto a una evaluación del Programa Ciudades Amigas de la Infancia orientada por juicios sumativos, todo el proceso de diseño, indagación y análisis se estructura de acuerdo con criterios y estándares. Así, siguiendo los criterios clásicos del CAD, podría proponerse que se evaluaran su eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad y pertinencia. La acotación de los criterios podría ser consensuada entre más o menos *stakeholders*. En todo caso, el proceso estaría organizado a partir de una matriz de evaluación con criterios predefinidos, que serían operacionalizados en preguntas de evaluación y estándares con sus correspondientes técnicas de recogida de información. A continuación, se presenta un ejemplo de tres de estos criterios CAD –impacto, pertinencia y sostenibilidad– y su operacionalización en el caso del Programa estudiado.

Tabla 3. Matriz de evaluación para el Programa Ciudades Amigas de la Infancia a partir de criterios y estándares.

Criterio	Pregunta	Indicador con estándar	Técnicas de recogida
Impacto	¿Niños, niñas y adolescentes conocen sus derechos?	El 100% de los niños, niñas y adolescentes participantes en el Programa conocen la Convención de Derechos del Niño.	Cuestionario a niños, niñas y adolescentes participantes.

Pertinencia	¿El Programa incorpora las necesidades de los actores sociales locales?	100% de los planes de infancia parten de las necesidades de los actores sociales locales.	Análisis documental y cuestionario a actores sociales de los municipios.
Sostenibilidad	¿Los ayuntamientos mantienen los planes de infancia en el tiempo?	75% de los planes impulsados se renuevan una vez terminado el Programa.	Análisis documental y entrevista a personal técnico de los ayuntamientos.

Fuente: Elaboración propia.

Independientemente de las técnicas utilizadas, la información generada a través de un proceso evaluativo de este tipo es de gran utilidad para tener una visión global sobre el Programa. De acuerdo con los tres criterios indicados en el ejemplo, este tipo de evaluación permite generar conclusiones sobre si el Programa ha logrado cambios en los niños, niñas y adolescentes (impacto); ha respondido a las necesidades sociales (pertinencia); y ha generado efectos que se han mantenido en el tiempo, una vez finalizada la financiación del Programa (sostenibilidad). Todo ello facilita emitir juicios finales a este respecto. La información generada, por ende, resulta de utilidad para la rendición de cuentas y la toma de decisiones sobre el Programa por parte de las agencias financiadoras y responsables de la intervención.

No obstante, no posibilitaría un análisis de la interconexión entre los diferentes componentes del programa. Se puede concluir si el Programa ha tenido impacto y si ha sido pertinente y sostenible. En menor medida, en cambio, es posible analizar qué factores han llevado a la intervención a ello. Por lo tanto, este tipo de evaluación resulta de menor utilidad para entender el funcionamiento del Programa y de su modelo teórico y, con ello, para contribuir a la mejora del mismo.

Esta característica es central cuando el encargo incluye la evaluación del impacto de la intervención. Si bien las dos aproximaciones expuestas pueden medir el impacto del programa, la evaluación orientada por la teoría, al incorporar información sobre los procesos y los elementos estructurales, ofrece una información más completa y rica sobre el porqué de los resultados y el impacto alcanzado. Es decir, permite establecer relaciones causales e hipótesis del porqué de los resultados, algo que no puede ofrecer la evaluación por criterios al no incorporar esta mirada hacia la comprensión del programa.

En paralelo y justo por trabajar con criterios y estándares, dicha evaluación también puede resultar muy adecuada para comparar la ejecución y desarrollo del Programa en diferentes zonas del planeta. Por ejemplo, puede compararse el impacto del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español con el de UNICEF

Brasil. Esta cualidad también puede ser clave para tomar decisiones y rendir cuentas. Ahora bien, el trabajar con estándares comunes en varios países o regiones puede generar que no siempre se realice el mejor análisis de un mismo resultado al carecer de una mirada al contexto. Por ejemplo, el alcance de un estándar relativo a la renovación de planes de infancia en un contexto puede resultar mucho más fácil que en otro debido a los diferentes puntos de partida o culturas existentes. En este sentido, un mismo resultado del Programa en dos lugares puede estar mostrando un mayor éxito en aquel contexto donde el alcance era más complicado.

CONCLUSIONES

La evaluación de programas y políticas públicas se ha venido desarrollando de manera progresiva en las últimas décadas. En la actualidad, se encuentra en un momento de florecimiento y consolidación como disciplina científica a escala global a la par que los organismos internacionales, instituciones públicas y organizaciones sociales demandan, cada vez más, evaluar sus programas. En este contexto, diversas son las aproximaciones evaluativas que conviven hoy por hoy. Cada una de ellas propone un modo de acotar el diseño y el proceso evaluativo, responde mejor a unos determinados propósitos y, por ende, es adecuada para unos u otros *stakeholders*. Entre estas aproximaciones destacan la evaluación basada en criterios o juicios sumativos finales, en tanto que la más clásica de ellas, y la evaluación orientada por la teoría del cambio, que ha ido tomando fuerza en los últimos tiempos.

La literatura sobre ambas aproximaciones es amplia y delimita cuáles son sus características específicas así como sus posibles utilidades. Así, mientras que la evaluación basada en criterios organiza todo el proceso de diseño, indagación y análisis a partir de un conjunto de criterios y estándares; la evaluación orientada por la teoría lo estructura conforme a los elementos clave del modelo lógico de la intervención. La primera facilita la rendición de cuentas, la comparación y la toma de decisiones. La segunda potencia, en mayor medida, la comprensión, el aprendizaje, la mejora y la transformación social.

Por otro lado, la experiencia en el diseño de la teoría del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español y la reflexión sobre su uso en la evaluación refleja, de forma práctica, los pros y contras frente al uso de criterios y estándares. A grandes rasgos, la delimitación de la teoría del cambio, desarrollada de forma dialogada entre enero y abril de 2018, pone de manifiesto cómo se

entiende que el Programa va a generar el cambio esperado y cuáles son los componentes centrales y los supuestos para ello. Asimismo, refleja la relevancia de la incorporación de las diferentes voces de cara a tener una visión lo más completa posible, que incluya la diversidad de realidades de un programa en ejecución en más de 170 municipios españoles.

En términos de evaluación, la utilización de la teoría del cambio –delimitada de forma colaborativa con las personas implicadas– se revela como un instrumento clave para generar que las evaluaciones sean hechas propias y resulten de utilidad para los y las *stakeholders*. Mientras que la participación conforma un elemento clave en las evaluaciones orientadas por la teoría del cambio, en las evaluaciones basadas en criterios la facilitación de espacios participativos –aunque en aumento– no siempre constituyen un elemento central.

Por otra parte, como indicamos anteriormente, la evaluación orientada por la teoría se muestra como una herramienta con gran potencialidad para propiciar el aprendizaje, la mejora y la transformación social en tanto que facilita generar información sobre cómo funciona el Programa y cómo se produce el cambio. Esto puede resultar especialmente útil, por ejemplo, para evaluaciones de impacto. Su aproximación holística al programa posibilita la indagación en sus diferentes componentes así como un análisis de la interacción entre los mismos. En este sentido, la información producida por este tipo de evaluaciones abre cauces para identificar cuáles son los mecanismos que facilitan o dificultan el logro de resultados. En menor medida, sin embargo, es de utilidad para la toma de decisiones relativa a la financiación o continuidad del Programa. En este sentido, la evaluación del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español puede resultar de mayor relevancia para el personal a cargo de la gestión e implementación y la ciudadanía destinataria y, en menor modo, para las entidades financiadoras y personal responsable de toma de decisiones.

Entre sus limitaciones, además, se encuentra el riesgo de generar un proceso de delimitación de la teoría del cambio que no sea inclusivo y que se base en un consenso de mínimos sin incluir las visiones críticas. En este sentido, se puede caer en modelos excesivamente sintéticos del Programa que no se hagan eco de las diferentes realidades del mismo o que privilegien algunas voces –como la del equipo facilitador– frente a otras con menos poder. Asimismo, en tanto que toda teoría del cambio responde a un momento concreto del Programa, la misma ha de ser revisada en los diferentes procesos evaluativos.

Más allá de sus particularidades, sus potencialidades y limitaciones, en la práctica evaluativa, la evaluación basada en la teoría del

cambio puede usarse de forma combinada con otras aproximaciones como la orientada por juicios finales sumativos. Esto puede resultar clave para generar ejercicios evaluativos que contengan tanto una orientación a la comprensión y a la mejora como a la emisión de juicios finales globales. No obstante, esto exige romper con la idea de criterios y estándares predefinidos e ir adaptando y negociando los mismos en cada evaluación a partir del diseño de la teoría del cambio en cada momento de la vida de la intervención a evaluar. Implica, en este sentido, una apuesta epistemológica por reconocer el carácter cambiante de los programas y su conexión con contextos específicos, complejos y marcados por relaciones de poder. Igualmente, implica reconocer la evaluación como una actividad no meramente técnica sino eminentemente política y orientada a la transformación social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLASCO, Jaume. *Evaluación del diseño*. Guía práctica 3. Colección guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Barcelona: Ivàlua, 2009.

CDI – Center for Development Innovation. ¿Cómo facilitar un proceso de TdC y ayudar a desarrollar capacidades de TdC? CDI, 2013. Disponible en <http://www.theoryofchange.nl/sites/default/files/resource/nota_de_reflexion_2_como_facilitar_un_proceso_de_tdc_y_ayudar_a_desarrollar_capacidades_de_tdc.pdf>. Acceso el 8 de octubre de 2018.

EVALPARTNERS. *EvalAgenda 2020. Global Evaluation Agenda (2016-2020)*. Evalpartners, 2016. Disponible en <<https://www.evalpartners.org/global-evaluation-agenda>>. Acceso el 8 de octubre de 2018.

FUNNEL, Sue C.; ROGERS, Patricia J. *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change*. San Francisco: Jossey-Bass, 2011.

GAITÁN, Lourdes; MARTÍNEZ, Marta. *El Enfoque de Derechos de la Infancia en Programación. Guía para el diseño, desarrollo y evaluación de proyectos*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2006.

GAWLER, Meg. *Useful tools for engaging young people in participatory evaluation*. UNICEF CEE/CIS Regional Office, 2005. Disponible en <https://www.betterevaluation.org/en/resources/overview/tools_engaging_young_people_particip_eval>. Acceso el 8 de octubre de 2018.

LIGERO LASA, Juan Andrés. *Tres métodos de evaluación de programas y servicios. Juicios finales sumativos, teoría del cambio y evaluación orientada a los actores implicados*. Madrid: Afán Cultural, 2015.

LIGERO LASA, Juan Andrés. *Dos métodos de evaluación: Criterios y teoría del programa*. Madrid: CEU Ediciones, 2011.

LIGERO LASA, Juan Andrés; et al. *Aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos para el desarrollo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2014.

LOSOVIZ ADANI, Lucía. Módulo 4: Programa Ciudades Amigas de la Infancia (I). Asignaturas 2 y 3: La construcción de Ciudades Amigas de la Infancia en el mundo. Diploma de Especialización en Prácticas e Implementación de Derechos y Políticas de Infancia en el ámbito local. Formación on-line Ciudades Amigas de la Infancia. UNICEF y Universidad Pablo de Olavide, 2015.

OCDE. *Glosario sobre los principales términos sobre gestión y evaluación basada en resultados*. OCDE, 2002. Disponible en <<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>>. Acceso el 8 de octubre de 2018.

PATTON, Michael Q. “Future trends in evaluation”, en Marco Se-gone, ed., *From policies to results. Developing capacities for country monitoring and evaluation systems*. UNICEF, 2010.

ROGERS, Patricia. *Teoría del cambio*. UNICEF, RMIT University, International Initiative por Impact Evaluation, Better Evaluation, 2014.

STAKE, Robert E. *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: Editorial Graó, 2006.

UNICEF Comité Español. “Acompañamiento en el diseño de la teoría del cambio del Programa Ciudades Amigas de la Infancia”. 2017.

UNICEF Comité Español. *Informe de evaluación externa Programa Ciudades Amigas de la Infancia. Informe ejecutivo*. 2015.

WEISS, Carol H. *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall, 1998.