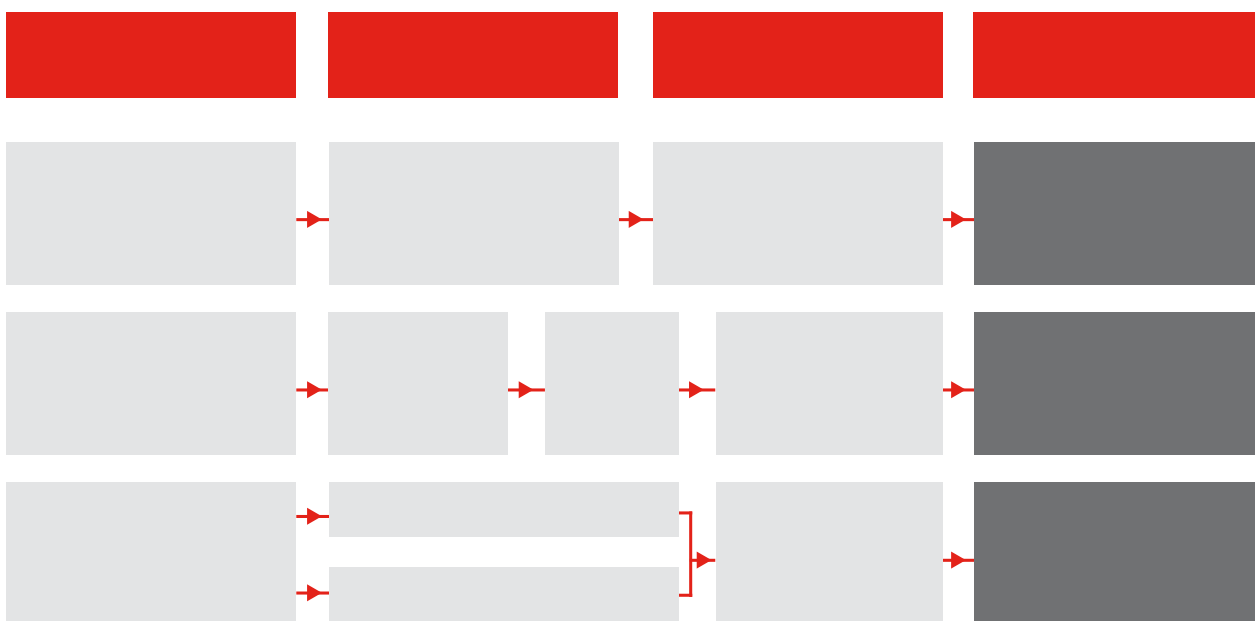


# Guia pràctica 3

## Avaluació del disseny

Col·lecció Ivàlua de guies pràctiques  
sobre avaluació de polítiques públiques



**ivàlua**  Institut Català d'Avaluació  
de Polítiques Públiques

Institucions membres d'Ivàlua:



©2009, Ivàlua

No es permet la reproducció total o parcial d'aquest document, ni el seu tractament informàtic, ni la seva transmissió en qualsevol forma o per qualsevol mitjà, ja sigui electrònic, mecànic, per fotocòpia, per registre o altres mètodes, sense el permís del titular del Copyright.

**Autor:** Jaume Blasco, Analista d'Ivàlua

**Disseny:** petitcomite.net

**Impressió:** Cevagraf, s.c.c.l.

Primera edició: Juliol de 2009

Dipòsit legal: B-30682-2009

# ÍNDEX

INTRODUCCIÓ	PAG. 5
1. PER A QUÈ SERVEIX DESCRIBRE LA TEORIA DEL CANVI D'UNA POLÍTICA PÚBLICA?	PAG. 7
2. COM ES CONSTRUEIX LA TEORIA DEL CANVI?	PAG. 10
2.1. ELS COMPONENTS DE LA TEORIA DEL CANVI	pag. 12
2.2. LA REPRESENTACIÓ DE LA TEORIA DEL CANVI	pag. 13
<b>PAS 1: DEFINIR ELS OBJECTIUS ESTRATÈGICS DE LA INTERVENCIÓ</b>	pag. 13
<b>PAS 2: DESCRIBRE EL CONTEXT DE LA INTERVENCIÓ</b>	pag. 16
<b>PAS 3: DEFINIR COM FUNCIONA LA INTERVENCIÓ</b>	pag. 19
<b>PAS 4: DISPOSAR ELS COMPONENTS DE LA TEORIA DEL CANVI EN UNA TAULA</b>	pag. 21
<b>PAS 5: REPRESENTACIÓ GRÀFICA DEL MODEL LÒGIC</b>	pag. 28
<b>PAS 6: VERIFICAR EL MODEL LÒGIC AMB ELS DISSENYADORS I GESTORS DE LA INTERVENCIÓ</b>	pag. 29
3. COM S'AVALUA LA TEORIA DEL CANVI?	PAG. 30
3.1. AVALUAR EL DISSENY DEL PROGRAMA EN RELACIÓ AMB LES NECESSITATS	pag. 31
3.2. AVALUAR LA LÒGICA I LA PLAUSIBILITAT DEL DISSENY DEL PROGRAMA	pag. 32
3.3. AVALUAR PER COMPARACIÓ A LA RECERCA SOCIAL I ALTRES EXPERIÈNCIES PRÀCTIQUES	pag. 34
3.4. AVALUAR PER MITJÀ DE L'OBSERVACIÓ PRELIMINAR	pag. 35
4. QUADRES DE SÍNTESI DE LA GUIA METODOLÒGICA	PAG. 36
<b>COM ES CONSTRUEIX LA TEORIA DEL CANVI?</b>	pag. 36
<b>COM S'AVALUA LA TEORIA DEL CANVI?</b>	pag. 37
BIBLIOGRAFIA	PAG. 39



## INTRODUCCIÓ

A la **Guia pràctica sobre Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació**<sup>1</sup> sosteníem que, amb independència de la magnitud i tipus de política pública que vulguem avaluar, existeixen dos atributs comuns a totes les polítiques i programes que és important caracteritzar com a pas previ a qualsevol avaluació:

- 1) Totes les polítiques públiques tenen una **raó de ser**. És a dir, existeix un problema o situació social insatisfactòria que motiva la intervenció pública i que s'espera que se solucioni o mitigui mitjançant aquesta intervenció. La sinistralitat a les carreteres, la violència domèstica o el brot de la grip nova són exemples de problemes susceptibles de ser adreçats amb una intervenció pública, i que donen raó de ser a diversos programes i polítiques.
- 2) Les intervencions públiques poden ser concebudes com un conjunt d'hipòtesis sobre com i per què se suposa que assoliran els seus objectius, això és, solucionaran o mitigarán el problema que els dona raó de ser. El carnet de conduir per punts es basa, per exemple, en la suposició que la retirada del permís als infractors reincidents previndrà la conducció imprudent, ja sigui pel temor de perdre el permís dels qui ja acumulin punts perduts, ja sigui per la prohibició de conduir als qui ja els hagin perdut tots. A més, se suposa que aquesta reducció en la conducció imprudent menarà a una reducció d'accidents i víctimes. Tanmateix, aquestes proposicions no són certes, sinó hipòtesis, i pot ser que es demostrin correctes, equivocades o -el més probable- ni una cosa ni l'altra (és a dir, que siguin vàlides per a determinats tipus de persones, per a determinats tipus d'accidents i en determinats llocs, però no en d'altres). Aquest conjunt d'hipòtesis o assumpcions sobre com s'espera que el programa funcioni fins a assolir els seus objectius s'anomenen **teoria del canvi** o **teoria del programa**.

En aquesta guia aprofundim en l'anàlisi de la teoria del canvi de les intervencions públiques; però a diferència de la de la Guia pràctica sobre *Com iniciar una avaluació* [op.cit], no la considerem només com a instrument preliminar per planificar una avaluació d'implementació, impacte o eficiència; sinó també com un tipus d'avaluació en si mateixa. En aquest sentit, la teoria del canvi no és només un atribut de la política pública a ser copsada i descrita per l'avaluador a fi de comprendre millor la naturalesa de la intervenció que ha d'avaluar, sinó que constitueix el moll de l'os de la política pública: el seu fonament teòric. Com a tal, pot ser correcta o equivocada; pot reflectir el coneixement existent sobre quina és la manera més eficaç d'adreçar un determinat problema social; o pot estar mal concebuda, de manera que, per ben gestionada i acuradament implementada que estigui, difícilment mitigarà el problema que li dona raó de ser.

Descriure i avaluar la robustesa dels fonaments lògics d'una política pública és doncs una forma d'avaluació especialment rellevant, ja sigui **ex-ante** per ponderar el potencial d'una

proposta d'intervenció pública per resoldre el problema que la motiva i suggerir millores en el seu disseny, com **ex-post** per a polítiques públiques ja en funcionament. Dissortadament, les polítiques i programes amb teories del canvi pobres o mal concebudes no són una excepció, ja que no és rar que es dissenyin sense una reflexió acurada sobre els seus objectius i la forma com s'espera assolir-los. Les presses amb què se solen gestar les intervencions públiques, la tendència a emprar instruments estàndards sense majors consideracions sobre la seva adequació a problemes i contextos concrets, l'escassa tradició de prendre en consideració el que el coneixement generat per la recerca en ciències socials ens diu, i el costum de dissenyar les activitats abans de formular els objectius, fan que sovint el disseny de les intervencions públiques respongui més a intuïcions que a una anàlisi de necessitats acurada i a una consideració atenta sobre les diferents alternatives d'actuació i els seus fonaments lògics.

Per aquests mateixos motius, la teoria del canvi de les polítiques públiques no només tendeix a ser conceptualment feble, sinó que ni tan sols sol ser explícita. Són poques les intervencions públiques que disposen d'un document en el qual es detallen adequadament els seus objectius i fonaments teòrics, i en preguntar a les persones que prenen part en la formulació i implementació d'una determinada política, no és estrany que expressin diferents versions sobre els objectius a assolir i el com i per què creuen que la política pública els assolirà. En conseqüència, ja sigui com a instrument per ajudar a planificar i estructurar una avaluació d'implementació, impacte o eficiència, com suggeríem a la Guia pràctica sobre *Com iniciar una avaluació* [op.cit], ja sigui com a forma d'avaluació en si mateixa, l'anàlisi del disseny comença necessàriament per desentranyar, construir, negociar i expressar amb claredat la teoria del canvi.

Aquesta guia s'estructura en tres parts: la primera tracta sobre les aplicacions de l'avaluació del disseny, ja sigui com a instrument per facilitar altres tipus d'avaluacions, o com a avaluació de propi dret; la segona se centra en explicar els instruments per detectar els fonaments teòrics d'una intervenció pública, i fer-los explícits en la forma d'una teoria del canvi; la darrera tracta dels mètodes per ponderar la qualitat de la teoria, en tant que estratègia per solucionar el problema que dóna raó de ser a la política pública, és a dir, sobre l'avaluació del disseny propiament dita que dóna el títol a aquesta guia.

#### Notes:

<sup>1</sup> BLASCO, J. *Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 1)

## 1. PER A QUÈ SERVEIX DESCRIBRE LA TEORIA DEL CANVI D'UNA POLÍTICA PÚBLICA?

La descripció de la teoria del canvi d'una intervenció pública serveix fonamentalment per a quatre tipus de propòsits. Recordem de la Guia pràctica sobre *Com iniciar una avaluació* [op. cit] que, en primer lloc, la descripció de la teoria del canvi té un **ús instrumental per guiar els passos inicials i el disseny d'una avaluació**, ja sigui d'implementació, impacte o eficiència:

- En primer terme, serveix per **ordenar el procés de presa de contacte amb la política pública** i estructurar el diàleg amb les persones que l'han dissenyat i la gestionen. En aquest sentit, la construcció d'una primera versió de la teoria del canvi és un instrument útil per evitar centrar excessivament les preguntes en el que el programa fa, i ampliar el coneixement en altres aspectes centrals per a l'avaluació: el que el programa vol aconseguir i les expectatives sobre com ho aconseguirà.
- Igualment, una primera aproximació a la teoria del canvi permet realitzar un **test preliminar de l'avaluabilitat**, a fi de determinar si la intervenció pública reuneix les condicions necessàries com per a que valgui la pena dedicar temps i recursos a avaluar-la. En els casos en què es faci difícil identificar en què consisteixen les activitats i productes (és a dir, el que el programa o política fa), en què no sigui possible consensuar-ne els objectius estratègics (el que el programa vol assolir amb relació al problema que li dona raó de ser), o en què no es trobin lligams lògics i raonables entre una cosa i l'altra, és preferible no endegar l'avaluació, car és altament improbable que l'avaluació pugui contribuir mínimament a millorar la intervenció pública, i fins i tot podria portar a extreure conclusions errònies.
- Igualment, l'avaluació del disseny pot permetre **identificar quin tipus d'avaluació és més rellevant**, i determinar si el programa és prou estable i madur com per escometre una avaluació d'impacte o eficiència, si és més pertinent analitzar el procés d'implementació, o bé escau fer ambdues coses. Suposem, per exemple, que en construir la teoria del canvi d'un determinat programa d'inserció sociolaboral identifiquem que l'objectiu no és tant que els participants trobin feina, com que a mig termini estableixin una renda més elevada que la que obtindrien si estiguessin cobrant un subsidi públic. La teoria permetria determinar el temps que caldria esperar per poder detectar que les rendes són "estables", i per tant per poder realitzar una avaluació d'impacte.
- Per últim, la teoria del canvi fa explícites les hipòtesis sobre com se suposa que ha de funcionar el programa o política i per què s'espera que es generin els impactes desitjats. Cadascuna de les hipòtesis de la teoria és, en realitat, una pregunta d'avaluació potencial. Tornant a l'exemple del carnet per punts: realment es retira el carnet de conduir a les persones reincidents? Les persones reincidents canvien la seva conducció per l'amenaça de perdre el permís? Les persones amb el permís retirat deixen de conduir? Realment han

baixat els accidents i les víctimes degut a la intervenció? Alhora, l'anàlisi de la teoria permet identificar aquelles hipòtesis que semblin especialment poc realistes o crítiques per al conjunt del procés i, per tant, aquelles per a les quals és més important que l'avaluació en validi la certesa. Per aquest motiu, l'avaluació del disseny és també un instrument útil per **identificar i formular preguntes d'avaluació** especialment rellevants.

Un cop presa la decisió d'iniciar l'avaluació, la teoria del canvi continua tenint un **valor instrumental per estructurar l'elaboració i desenvolupament de l'avaluació**:

- En primer lloc, constitueix un marc de referència per **determinar quines dades i informació són necessàries** a fi de contrastar les hipòtesis que es consideri necessari validar, i fins i tot com orientar el disseny de l'anàlisi d'aquesta informació. Si detectem, per exemple, que una hipòtesi crítica de la teoria d'un programa de tutories de lectura per a alumnes de primària és que els participants siguin els infants amb més dèficits formatius de lectura, quines dades ens poden permetre capturar el nivell de lectura dels alumnes? Un cop tinguem les dades, quina mena d'anàlisi ens permetria corroborar o invalidar la hipòtesi, és a dir, determinar si els participants són realment els que tenen un nivell més baix?
- La teoria del canvi és igualment útil per **interpretar els resultats de l'avaluació**, això és, per determinar no només els impactes que s'han assolit, sinó descriure també com s'han aconseguit: ha estat a través dels passos previstos en la teoria del canvi, o ha estat, justament, perquè a la pràctica s'han introduït modificacions sobre aquesta teoria? Hi ha algun component del programa que hagi contribuït especialment a la consecució dels impactes previstos? I, en cas que els impactes no hagin estat els desitjats, què ha fallat? Ha estat la implementació, que no s'ha desenvolupat d'acord amb les previsions perquè ha sobrevingut un problema imprevist, o ha estat que la teoria del canvi no era l'adequada per al tipus de població atesa o per al context econòmic en què s'ha desenvolupat el programa? Les respostes sobre quins passos i factors han portat a l'èxit o al fracàs en la consecució dels objectius d'una política és sovint la informació més rellevant per als gestors d'aquesta intervenció, i augmenta enormement les probabilitats que s'utilitzin les conclusions de l'avaluació.
- Igualment, la teoria del canvi constitueix una **referència amb la qual comparar i valorar els resultats de l'avaluació** d'implementació o impacte del programa o política. En aquest sentit, permet identificar desviacions entre *el que passa* (en termes del que l'avaluació detecta) i *el que hauria d'estar passant* (segons les prescripcions dels qui van dissenyar o gestionar el programa o política pública). Aquesta referència és bàsica per poder valorar els resultats de l'avaluació. Suposem, per exemple, que es comprova que una intervenció que consisteix a atorgar subvencions als ajuntaments perquè desenvolupin polítiques locals de joventut ha menat sobretot al finançament d'activitats d'oci i lleure, i que aquestes activitats han estat valorades molt positivament pels joves participants, que han estat sobretot menors



de 18 anys. Això és positiu o negatiu? Per si mateix, ni una cosa ni l'altra. Per poder-ho valorar necessitaríem saber què és el que els promotors de la convocatòria de subvencions tenien previst que els ajuntaments fessin amb les subvencions, quines expectatives tenien respecte els impactes que les polítiques locals de joventut subvencionades havien de tenir sobre els joves, i fins i tot, què entenien per *jove*. Sense una teoria del canvi que marqui la referència normativa de la intervenció pública (*el que hauria de ser*), la interpretació dels resultats de l'avaluació és sovint massa ambigua.

Per últim, l'avaluació de la teoria del canvi d'una política o programa té un valor intrínsec més enllà de la seva utilitat com a instrument per facilitar altres tipus d'avaluació. En aquest sentit, l'avaluació tracta d'**identificar si el disseny de la intervenció pública té defectes en la determinació dels seus objectius i/o en els fonaments lògics sobre com espera assolir-los**, ja sigui mitjançant la ponderació del disseny amb una avaluació de necessitats prèvia, la revisió crítica del disseny per part d'experts, o bé la seva valoració a la llum del que han determinat altres avaluacions de programes similars o del coneixement acumulat per les ciències socials sobre el problema que es pretén mitigar. Aquest tipus d'avaluació, que tractem al darrer punt d'aquesta guia, pot resultar molt informativa per als responsables de la política pública, i servir per guiar-los a introduir modificacions i millores en el disseny de la intervenció, fins i tot abans de posar-la en pràctica.

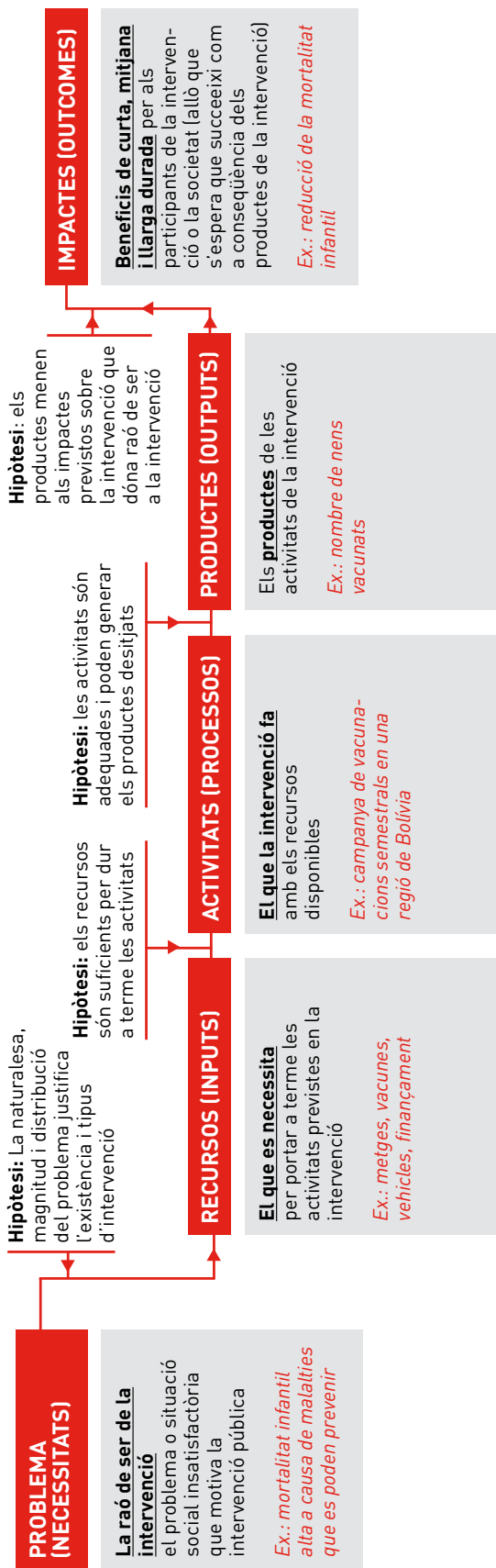
## 2. COM ES CONSTRUEIX LA TEORIA DEL CANVI?

El primer pas per poder avaluar el plantejament estratègic d'una intervenció pública, com hem dit a la introducció, és disposar d'una descripció explícita i acurada dels fonaments lògics sobre els quals el programa o política pública s'estructura i es gestiona. No obstant això, aquests fonaments teòrics rarament estan explicats en cap document, i correspon a l'avaluador la tasca de desxifrar i construir la teoria a partir de les expectatives i assumpcions implícites en l'estructura i activitats de la política pública, el testimoni de les persones que l'han dissenyat, la gestionen i porten a terme les operacions, la revisió de documents diversos sobre el seu disseny i funcionament, i l'observació directa de les activitats i serveis que constitueixen la intervenció pública.

De forma general, qualsevol política pública pot ser concebuda com una hipòtesi causal: “*si duem a terme una determinada política, solucionarem un determinat problema*”. De fet, validar aquesta hipòtesi és l'objecte últim de l'avaluació de polítiques públiques i el piu sobre el qual pivota tota la disciplina. D'altra banda, i en la línia del que ja avançàvem a la Guia 1, una política pública pot ser igualment concebuda com “una transformació intencionada d'uns recursos específics (*inputs*) en certes activitats (processos) a fi de produir uns impactes desitjats (*outcomes*), en el marc d'un context específic” (McLaughlin i Jordan, 2004). La construcció de la teoria del canvi consisteix, fonamentalment, a mesclar aquestes dues concepcions: es tracta de desagregar la hipòtesi causal general d'una intervenció pública (*si la duem a terme, solucionarem un problema*) en el conjunt d'hipòtesis parcials que configuren el procés pel qual s'espera que la política pública arribi a donar solució al problema (*si disposem de determinats recursos, podrem fer determinades activitats; si fem determinades activitats, generarem determinats productes; i si generem determinats productes, assolirem determinats impactes que, en últim terme, solucionaran o mitigarán el problema per al qual es va concebre la intervenció pública*).

El procediment a seguir per expressar aquest conjunt d'hipòtesis parcials no és rígid, ja que no existeix un consens clar sobre el format que millor en facilita la seva posterior anàlisi i avaluació. Probablement, la manera més habitual d'expressar la teoria del canvi és de forma gràfica, mitjançant un diagrama de fluxos conegut com a **model lògic**, si bé pot prendre altres formes com ara una taula o descripció narrativa. En qualsevol de les opcions, la teoria del canvi sol exposar-se de forma que s'identifiquen i es mostren les relacions entre els diferents **components** que la constitueixen, els quals mostrem al **Gràfic 1**, que ja havíem vist a la Guia pràctica sobre *Com iniciar una avaluació* [op.cit].

**Gràfic 1: Teoria del canvi de les intervencions públiques**



## 2.1 ELS COMPONENTS DE LA TEORIA DEL CANVI

En qualsevol de les seves formes, la descripció de la teoria del canvi sol contenir, almenys, els següents **components**:

- **Els recursos:** Recursos humans, materials, cognitius i financers, entre d'altres, requerits per dur a terme les activitats que constitueixen la política pública (*per ex. personal qualificat, automòbils, pressupost, instal·lacions, material, informació, infraestructures, etc.*)
- **Les activitats:** El conjunt de processos necessaris per transformar els recursos en productes, o en general, tot allò que el programa o política pública fa (*per ex. cursos de formació, provisió d'assistència sanitària, concessió de subvencions, recerca mèdica, assessorament tècnic, etc.*)
- **Els productes:** El conjunt de béns o serveis proveïts pel programa o política pública als seus usuaris o beneficiaris directes (*per ex. persones formades, subvencions atorgades, malalts atesos, informes realitzats, assessoraments tècnics executats, etc.*)
- **Els impactes:** Els beneficis o canvis que es produeixen com a conseqüència de les activitats i els resultats de la política o programa (*per ex. reducció de la mortalitat infantil, reducció dels accidents de trànsit, increment de la renda, millora de la qualitat de l'aire, etc.*)

Alguns autors afegixen a la teoria del canvi alguns components que poden resultar útils en determinats contextos. N'hi ha que, com hem fet nosaltres al **Gràfic 1**, situen les **necessitats** que ha de cobrir el programa o política pública com a primer component del model, a fi d'emfasitzar que el determinant primordial de la intervenció pública és la situació o problema que li dóna raó de ser, i no els recursos dels quals es disposa.

D'altra banda, per a les polítiques públiques que proveeixen serveis a les persones (*per ex., salut, educació, serveis socials, atenció a la dependència, etc.*), Montague (1997) suggereix fer explícita la **població diana** com a component intermedi entre els productes i els impactes (**Gràfic 2**), a fi de forçar la reflexió sobre qui són les persones a qui el servei està destinat, com s'espera que reaccionin a l'existència del servei, i distingir si la teoria pot funcionar de forma diferent segons els diversos subgrups de població a qui s'adreça. Per exemple, una reforma d'un programa d'atenció a persones sense sostre que pretengués incrementar l'entrada en el sistema d'albergs entre les persones que estiguessin pernoctant al carrer, hauria de distingir variacions de la teoria segons si les persones sense sostre són estrangeres recentment arribades, persones amb malalties mentals o persones amb addiccions, entre altres perfils, ja que els motius pels quals es poden mostrar refractaris a anar als albergs, els objectius que el sistema d'atenció pot assolir per a cadascun d'ells i el tipus de servei que requereixen són força dispars.

## Gràfic 2: Teoria del canvi amb especificació de la població diana



Altres autors, per contra, postulen que el funcionament de les polítiques públiques i la seva capacitat per assolir els impactes desitjats depèn en bona part del context en què es desenvolupen, la qual cosa explica per què programes i polítiques públiques amb dissenys similars mostren de vegades impactes molt diferents segons el lloc i el moment en què s'implementen. Per aquest motiu, suggereixen incloure en la teoria del canvi components que representin els **factors contextuais** que influencien, ja sigui positivament o negativament, el disseny i el funcionament del programa o política pública. De vegades es tracta d'antecedents del disseny (com ara la situació del mercat laboral, el cicle econòmic, les variables geogràfiques i altres característiques que configuren la situació en què el programa s'ha concebut i endegat), i en altres de factors que intervenen durant el procés d'implementació (com ara un canvi de cicle econòmic, la creació d'un nou programa o política complementari, o canvis en el personal) (McLaughlin i Jordan, 2004). Igual que en el cas de la població diana, la inclusió de factors contextuais en el model pot anar acompanyada de diferents variants de la teoria del canvi, cadascuna d'elles reflectint la manera com s'espera que el programa o política funcioni sota determinades circumstàncies. Per exemple, la teoria del canvi d'un programa de formació ocupacional pot preveure que, en moments d'expansió econòmica i atur baix, una part substancial dels participants seran persones que ja tenen una feina i per a les quals l'objectiu sigui millorar d'ocupació, mentre que en períodes de recessió i atur alt, seran persones aturades amb l'objectiu de trobar feina. (Weiss, 1998).

## 2.2 LA REPRESENTACIÓ DE LA TEORIA DEL CANVI

Un cop presentats els components que solen ser més rellevants per a la descripció de la política o programa a avaluar, proposem a continuació un procediment de sis passos per construir i representar la teoria del canvi en un model lògic (i amb poques adaptacions, en qualsevol altra forma de representació, ja sigui en taula o narrativa):

### PAS 1: DEFINIR ELS OBJECTIUS ESTRATÈGICS DE LA INTERVENCIÓ

Una bona manera de començar a conceptualitzar la teoria del canvi és identificar quins són els objectius que la política o programa tracta d'assolir. Com hem dit repetidament, les polítiques públiques tenen la seva raó de ser en un problema o situació insatisfactòria que ha motivat la creació de la política pública. Per tant, els objectius estratègics de la intervenció

han d'estar relacionats amb aquest problema a resoldre o situació a millorar, i ha d'existir una connexió realista entre el que el programa fa i la millora que es desitja assolir. De fet, les polítiques públiques solen tenir uns objectius oficials (especificats en la normativa que les regula o en altres documents) sobre els quals començar la identificació dels objectius estratègics. Tanmateix, ja hem comentat a la Guia pràctica sobre *Com iniciar una avaluació* [op.cit] que és molt possible que els objectius oficials siguin ambigus o molt genèrics, que en realitat no siguin pròpiament objectius sinó una descripció de les funcions del programa o d'objectius operatius, o que fins i tot si es tracta de veritables objectius estratègics i estan descrits de forma clara i específica, el temps passat des de que van ser formulats els hagi tornat obsolets, talment que la política o programa es trobi actualment orientada a l'assoliment d'altres objectius, en substitució o afegits als oficials. Al **Gràfic 3**, per exemple, s'hi mostren els objectius formals del servei de bicicletes d'ús públic de Barcelona, el conegut *Bicing*, els quals fan referència majoritàriament al que el programa és ("un nou sistema de transport públic") o *fa* ("promocionar la bicicleta com a vehicle d'ús habitual"), i no el que el programa pretén assolir. La formulació poc precisa dels objectius formals, i ans encara la seva absència, fan que la identificació del problema que dona raó de ser a la intervenció pública i la descripció dels objectius vers els quals el programa està realment adreçat, requereixi un procés d'investigació, debat i reflexió igual que el de la resta de la teoria del canvi.

### Gràfic 3: Objectius formals del servei de bicicletes d'ús públic de Barcelona *Bicing*

- Crear un nou sistema de transport públic d'ús individual per facilitar que els ciutadans puguin fer els seus desplaçaments habituals en bicicleta.
- Implantar un nou servei de mobilitat sostenible i saludable, integrat plenament dins del sistema de transport de la ciutat i facilitar la intermodalitat amb els altres sistemes de transport públic.
- Promocionar la bicicleta com a vehicle d'ús habitual.
- Millorar la qualitat de vida a les ciutats, introduint nous modes de transport que redueixen fums i sorolls.

Descriuen el que el programa és o *fa*, i no pròpiament els objectius

L'objectiu és molt inconcret: *qualitat de vida* és un concepte ambigu

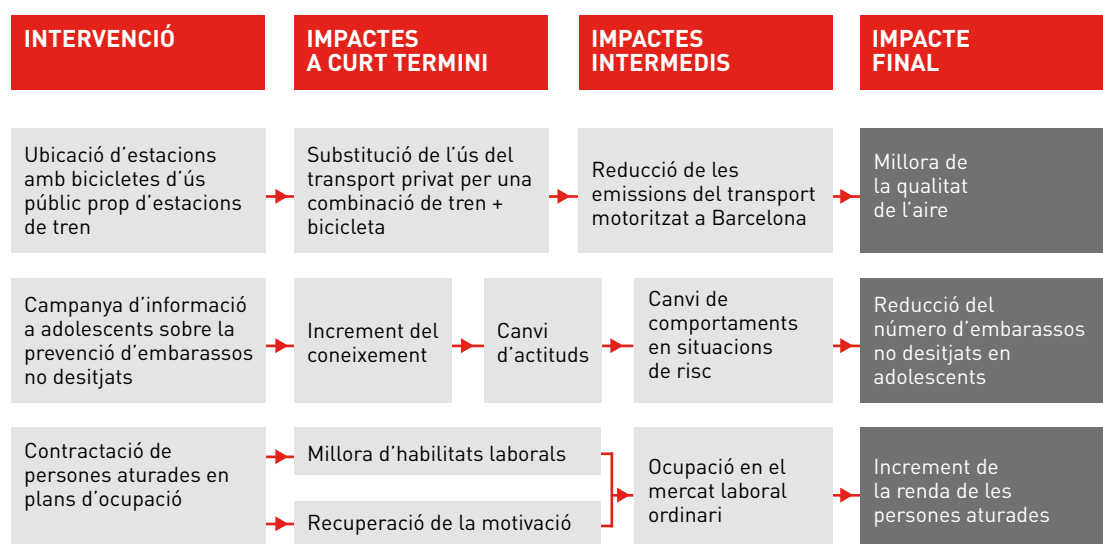
#### **Quins són els veritables objectius estratègics del *Bicing*?**

Podrien ser:

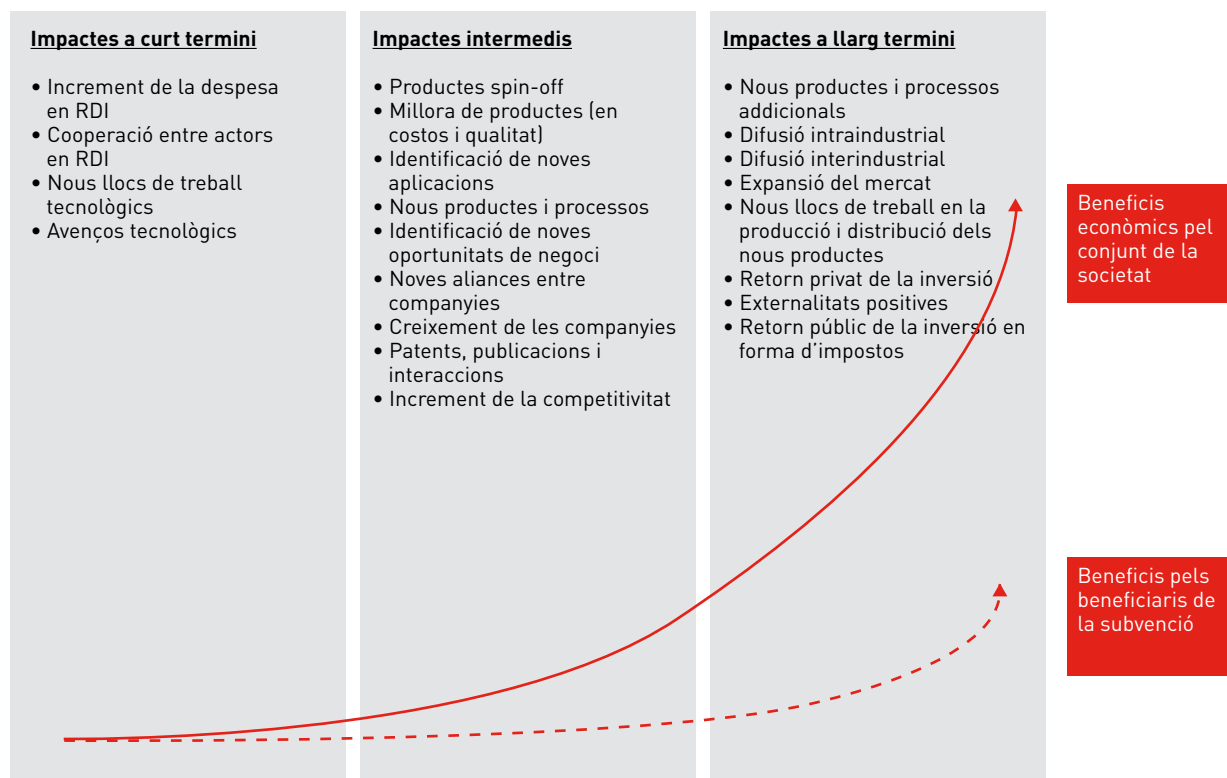
- Reduir l'ús del transport privat motoritzat (i mitigar els problemes d'emissió de fums, soroll i ocupació de l'espai públic que aquest transport ocasiona)
- Incrementar l'eficiència de la mobilitat en desplaçaments de curta distància (reduir el temps i el consum energètic requerit per fer desplaçaments curts)

D'altra banda, l'assoliment dels objectius rarament es concep com una conseqüència automàtica i immediata de les activitats del programa o política. Sovint es preveu que les intervencions públiques tinguin una seqüència temporal d'impactes intermedis fins a l'assoliment de l'impacte final. Hi ha autors que es refereixen a aquesta seqüència amb el nom d'**estructura d'impactes de la política pública** (McLaughlin i Jordan, 2004), la qual sol incloure impactes a curt termini directament causats per la intervenció, impactes intermedis que resulten dels anteriors, i impactes a llarg termini o finals que són fruit de l'acumulació dels impactes intermedis. A la pràctica, l'estructura d'impactes reflecteix el fet comú a molts programes i polítiques que l'impacte final sobre el problema que dona raó de ser a la política pública sovint està condicionat a l'èxit en l'assoliment d'altres impactes previs. En aquest sentit, el **Gràfic 4** mostra alguns exemples senzills d'estructures d'impacte que connecten una intervenció pública amb l'impacte final esperat a llarg termini a través d'un seguit d'impactes preliminars. Per contra, el **Gràfic 5** mostra el cas real i més complex d'un programa de subvencions per a la promoció i difusió de projectes privats de tecnologia avançada. A cadascuna de les tres columnes s'hi llisten els impactes positius que s'espera que es generin amb el pas dels anys com a conseqüència de la subvenció, tant els que es produeixen per als beneficiaris de les subvencions un cop aconseguen comercialitzar o patentar les noves tecnologies, com els que s'esdevenen per al conjunt de l'economia un cop la tecnologia es difongui i generi externalitats positives. La llista d'impactes previstos s'acompanya de la representació de dos corbes que mostren el creixement previst dels impactes econòmics, tant privats com públics, amb el pas del temps.

**Gràfic 4: Estructures de l'impacte**



### Gràfic 5: Estructura d'impactes d'un programa de promoció i difusió de projectes privats de tecnologia avançada



Font: Adaptació de Ruegg i Feller (2003)

### PAS 2: DESCRIBRE EL CONTEXT DE LA INTERVENCIÓ

En definir el problema al qual la intervenció pública vol donar solució, és important també definir-ne el context, això és, identificar l'entorn en el qual la intervenció pública es duu a terme, i la manera en què determinats factors d'aquest entorn poden afectar el procés d'implementació i la generació dels impactes desitjats. Això ajudarà posteriorment a clarificar i avaluar les hipòtesis i expectatives que constitueixen la teoria del canvi, ja que la bondat o incoherència de la teoria no només depèn de les característiques internes de la intervenció pública (de quins recursos disposa, com es gestiona, etc.), sinó d'una bona comprensió dels factors externs que permeti determinar si la forma en què la política tracta de mitigar un problema és raonable o està mal fonamentada. La presència d'altres polítiques o programes que complementin, competeixin o interfereixin amb la que ens interessa avaluar, la influència del cicle econòmic en el problema que el programa intenta mitigar, o una tradició de males relacions entre dues administracions que han de cooperar per a la implementació d'una política pública són exemples de factors contextuais a considerar.



D'altra banda, cal tenir en compte que en aquest text, i en general en aquesta sèrie de guies, plantejem l'avaluació de polítiques públiques com un procés eminentment tècnic, la qual cosa pot generar la impressió equivocada que els problemes que motiven les intervencions dels poders públics són fets objectius i incontrovertibles, que requereixen una mera caracterització estadística. Tanmateix, cal no oblidar que existeixen processos polítics que expliquen per què certes *situacions insatisfactòries* esdevenen problemes sobre els quals els poders públics actuen mentre que d'altres són negligides, així com per què els problemes es defineixen d'una determinada manera i no d'una altra. En l'arena política hi ha diferents actors, amb diferents interessos i valors, que competeixen legítimament per col·locar a l'agenda pública determinats problemes, definits des d'una determinada perspectiva, de manera que se'n derivi determinat tipus d'intervenció pública. La formulació de determinades polítiques i els seus objectius reals no només tenen a veure amb la mitigació *objectiva* d'un determinat problema, sinó també amb qui hi guanya i qui hi perd amb cada intervenció pública. En conseqüència, **l'avaluació d'una política o programa requereix una mínima informació sobre el context, naturalesa i dimensions polítiques del problema**, que permeti una caracterització no només tècnica de la seva racionalitat i objectius. El pes dels determinants polítics no és sempre el mateix. En algunes ocasions la definició del problema i la formulació de la solució són eminentment tècniques (com en la regulació de la Inspecció Tècnica de Vehicles), mentre que en altres és fonamentalment política (com en el cas de la legalització de l'avortament de menors de més de 16 anys sense permís paternal). De vegades, les intervencions i els seus objectius tenen una alta volatilitat política (com en la política educativa) i d'altres es mantenen relativament inalterades malgrat els canvis polítics (com en les polítiques actives d'ocupació). En qualsevol dels casos, és important tenir en compte que tant en la identificació i definició de problemes com en la formulació de solucions, l'anàlisi tècnica és un factor important, però no l'únic.

## COM RECOL·LECTAR LA INFORMACIÓ RELLEVANT PER A LA TEORIA DEL CANVI

L'avaluador o el grup de treball que tingui la missió de descriure la teoria del canvi d'una intervenció pública necessita recollir, de forma relativament sistemàtica, la informació que li permeti anar més enllà de la seva impressió inicial o coneixement parcial del programa o política, i integrar les versions sobre la teoria dels diferents actors que prenen part en el seu disseny i implementació. Els principals mètodes de recol·lecció d'informació rellevant per a aquest fi són:

- Les **entrevistes** a les persones que tinguin una relació més directa amb el disseny i implementació de la política pública a avaluar, per recollir les seves percepcions sobre el problema que la intervenció pública vol adreçar i la manera com se suposa que ho ha de fer.
- La **revisió de fonts documentals** que poden contenir la versió oficial de la teoria del canvi o bé algunes assumpcions o expectatives que ajudin a construir-la, com ara la normativa que regula el programa o política, comunicats de premsa, memòries de programes pressupostaris que incloguin la intervenció a avaluar, plans estratègics o operatius, presentacions públiques, i altres informes i documents interns.
- La **revisió bibliogràfica d'altres avaluacions** i anàlisis d'intervencions públiques similars, ja siguin de tipus acadèmic o literatura *gris* (estudis no publicats, generalment disponibles a Internet), per comprovar com altres han concebut la teoria del canvi de programes similars i els factors contextuals importants a tenir en compte.
- L'**observació directa** del programa o política pública, en què l'avaluador presencia directament processos i activitats (com ara reunions de coordinació, l'atenció als beneficiaris, el procés de revisió de projectes a ser subvencionats, etc.) i en registra la informació rellevant.

En qualsevol cas, el procés de construcció de la teoria del canvi **no hauria de ser una feina solitària**. Si la intervenció és prou complexa, mal definida o no hi ha consens sobre la teoria, es pot crear un petit grup de treball amb persones que tinguin algun rol rellevant en relació amb la implementació de la política pública o els seus resultats (gestors, operadors del programa, beneficiaris, etc.) per fer l'anàlisi inicial i elaborar un primer esborrany.

En els casos en què no es consideri necessari crear aquest grup, és igualment important concebre el desenvolupament del model lògic com un **procés iteratiu**, en què la informació facilitada pels actors rellevants s'integra en un esborrany, que es contrasta de nou amb els actors i es va modificant fins arribar a desenvolupar una visió compartida sobre com se suposa que el programa ha de funcionar i quins objectius ha d'assolir.

### PAS 3: DEFINIR COM FUNCIONA LA INTERVENCIÓ

De vegades, definir què és i fa el programa que volem avaluar pot ser tan evident que no requereixi ni tan sols dedicar-hi un esforç conscient. Una intervenció que consisteix a fer una carretera, per exemple, és obvi de què es tracta. Descriure *com* un programa actua, en canvi, pot ésser força més complicat. Sovint les intervencions públiques impliquen múltiples activitats i el concurs, per a la seva planificació i/o execució, de diferents instàncies de la pròpia administració competent, d'altres administracions o bé d'entitats externes del tercer sector o del sector privat. En el cas dels plans d'ocupació (un programa per contractar persones aturades en activitats d'interès social finançades públicament, a fi que els participants adquireixin habilitats i recuperin la motivació per trobar una feina), l'Estat i el Fons Social Europeu contribueixen amb bona part del finançament i regulen el tipus d'activitat per al qual es pot emprar aquest finançament; el Servei d'Ocupació de Catalunya realitza una convocatòria de subvencions amb aquest finançament detallant els criteris d'atorgament (com ara la població diana, el sector de l'activitat, etc.); els ajuntaments i entitats sense ànim de lucre presenten projectes; els serveis territorials del Servei d'Ocupació de Catalunya els valoren; els ajuntaments i entitats que obtenen la subvenció fan una oferta de treball especificant el perfil dels aturats que volen contractar; les Oficines de Treball fan la selecció atenent els criteris d'aquesta oferta, i un llarg etcètera fins que les persones aturades acaben contractades i treballant en un pla d'ocupació.

A efectes de la teoria del canvi, no tots els detalls sobre el que un programa o política complexa fa i com ho fa són rellevants: només cal considerar aquelles activitats que realment ajuden a capir com funciona la intervenció, les quals sovint poden ser empaquetades en *grups d'activitats* associats a *funcions* rellevants que menin a productes (*outputs*) concrets. En l'exemple anterior, la publicació de la convocatòria de subvencions, la redacció i presentació de projectes, la selecció de projectes, la selecció de persones i l'execució dels projectes serien, probablement, els grups d'activitats més rellevants.

Tanmateix, si l'operativa del programa és prou complexa, pot no haver-n'hi prou amb distingir un seguit de funcions i els corresponents grups d'activitats, sinó que cal desenvolupar una veritable **teoria del procés** sobre com se suposa que el programa o política pública ha d'organitzar-se per desenvolupar les seves activitats i generar els productes (*outputs*) previstos. En aquest sentit, Rossi [et al.] (2004) distingeixen dos components de la teoria del procés: primer, el **pla d'utilització del servei** que està constituït pel conjunt d'hipòtesis sobre com se suposa que el programa detectarà la població diana, proveirà el servei previst i conclourà la provisió del servei un cop ja no sigui necessari o adequat (això pot ser tan senzill com que els adolescents vegin un anunci a la televisió que els informa i consciència sobre com prevenir les malalties de transmissió sexual, o tan complex com seleccionar i contractar els beneficiaris dels plans d'ocupació descrits anteriorment). En segon lloc, el **pla organitzatiu** fa referència als recursos, personal, administració i organit-

zació general del programa o política pública, i es pot representar igualment com un seguit d'hipòtesis: si el programa disposa de determinats recursos, instal·lacions, personal, etc. i si s'organitza i administra de determinada manera, i si desenvolupa determinades activitats i funcions, llavors podrà proveir el servei i generar els productes (*outputs*) previstos. Els *recursos i l'organització* adequada són, en aquest esquema, els factors que fan possible que el pla d'utilització del servei funcioni per fer arribar els serveis previstos a la població diana. En general, una font d'informació molt útil per descriure com actua el programa és el **catàleg de processos de l'organització**. Si aquest catàleg existeix, està ben construït i forma part d'una política d'organització adequada, hi trobarem una bona descripció dels processos clau i de suport que intervenen en el programa avaluat, i dels recursos organitzatius i de personal que porten associats.

D'altra banda, hi ha polítiques públiques en què el problema no és la complexitat del procés, sinó la manca de concreció en la definició de les activitats. És a dir, el complicat no es tant respondre el *com*, sinó el què fa el programa o política. Aquest és el cas, especialment, d'intervencions públiques que no impliquen la provisió d'un servei, regulació o activitat concreta sinó que es tracta de plans o intervencions que pretenen influir, orientar o coordinar altres programes o polítiques públiques. En aquests casos, les activitats que es deuen al pla són difícils de discernir d'altres activitats que ja es realitzaven i s'haguessin continuat realitzant en absència del pla, i la *influència* del pla sobre altres polítiques i programes pot ser difícil d'aïllar com a activitat concreta.

En altres ocasions, les intervencions públiques impliquen activitats tangibles però tenen uns límits difosos que dificulten determinar exactament on acaba la intervenció a avaluar i on comencen altres polítiques o programes amb els quals està entrelligada. En principi, la definició de la intervenció hauria de limitar-se a les activitats directament adreçades a solucionar el problema específic per al qual ha estat dissenyada, si bé identificant, com a part de l'anàlisi del context, l'existència d'altres polítiques i programes que puguin influir en el seu bon funcionament i assoliment d'objectius. Tanmateix, això no sempre és senzill. Imaginem, per exemple, que un programa d'atenció a les persones sense sostre preveu, entre altres actuacions, la derivació de les persones amb problemes de salut mental a centres d'atenció especialitzats per a aquest tipus de malalts. Els gestors del programa ens expliquen, d'entrada, que el programa no funciona correctament perquè els centres especialitzats estan saturats i només admeten la meitat de derivacions que els fan, amb la qual cosa els treballadors socials del programa busquen sovint solucions alternatives, tot i saber que no són les òptimes. Hauríem d'excloure els centres d'atenció especialitzada per a persones amb malalties mentals de la teoria del canvi? Tindrà sentit suggerir millores en el procés que afectin aquests centres, si l'avaluació ha estat encarregada i serà adreçada exclusivament al programa d'atenció a persones sense sostre? En ocasions en què la complexitat, indefinició o els límits difosos fan difícil acotar el que el programa o política pública és, *fa* i el *com ho fa* caldrà una reflexió i anàlisi acurada per identificar quines acti-

vitats i recursos són els més importants per als objectius principals de la intervenció, juntament amb una negociació amb els promotors de l'avaluació per trobar una definició que sigui, alhora, prou inclusiva com per incloure les activitats i processos més importants, i suficientment concreta per fer viable l'avaluació amb el temps i recursos disponibles.

**PAS 4: DISPOSAR ELS COMPONENTS DE LA TEORIA DEL CANVI EN UNA TAULA**

Un cop descrit el que el programa vol assolir (en termes d'objectius) i el que el programa és, fa i com ho fa, es tracta de disposar aquests components en una taula i anar identificant la resta de components rellevants de la teoria del canvi. **La taula 1**, a la pàgina següent, proposa un esquema en blanc per anar ubicant de forma lògica tots els elements entre recursos, activitats, productes, impactes a curt termini i impactes a llarg termini.

**Taula 1: Desenvolupament de la teoria del canvi**

“Si... llavors...” → ← “Com? Per què?”

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVITATS (PROCESSOS)	PRODUCTES (OUTPUTS)	IMPACTES (A CURT TERMINI)	IMPACTES (A LLARG TERMINI)
DEFINICIÓ	El que es necessita per dur a terme les activitats previstes	El que es fa amb els recursos a fi d'assolir els objectius de la intervenció	Els que s'espera que les activitats produeixin	Els beneficis o canvis que s'espera detectar com a resultat dels productes	Els canvis fonamentals que s'espera assolir al cap de diversos anys
DESCRIPCIÓ					
HIPÒTESIS CLAU					
MESURES					

El procediment per anar omplint la taula comença per la fila titulada **Descripció** i es pot iniciar de forma bastant desordenada. Es tracta d'anar enumerant els *grups d'activitat* que haguem identificat al pas 3 a la columna d'activitats, i les *estructures d'impacte* relatives als objectius identificats al pas 1 a les columnes de la dreta. A cada grup d'activitat li podem anar associant el producte que s'espera que generi (si es tracta, per exemple, d'avaluar expedients, seran expedients avaluats, si es tracta de formar aturats, seran els aturats que hagin completat el curs de formació, i si es tracta de vacunar nens, seran els nens vacunats). A continuació, podem afegir a la columna dels recursos aquells que haguem anat identificant al llarg del procés de presa de contacte amb el programa o política pública i que resultin prou evidents (finançament, personal, instal·lacions, etc.), tenint cura

de fer constar aquells que pensem que poden actuar com a limitant per al bon funcionament del programa. Hem de tenir en compte que un mateix element pot tenir la condició de recurs en un programa i de producte d'un altre. Per exemple, en una política de foment de la recerca, un programa que consistís a augmentar el nombre d'investigadors a les empreses tindria el nombre d'investigadors com a producte, mentre que en un altre programa que tingués per objectiu incrementar el nombre de patents, el nombre d'investigadors actuaria com a recurs. Igualment, és bo recordar que, en general, no tots els elements que identifiquem són prou importants per ser inclosos a la llista, només hi hem d'incloure aquells que ajudin a comprendre com funciona el programa.

Un cop finalitzada la disposició desorganitzada d'elements, es tracta de comprovar si tots els elements rellevants han estat identificats i si és possible anar construint una seqüència lògica des dels recursos fins als impactes. Una possibilitat per fer-ho és començar pels impactes a llarg termini i anar cap enrere (això és, de dreta a esquerra) preguntant-nos *com o per què* se suposa que s'assolirà cadascun d'ells. Si l'impacte desitjat és reduir la mortalitat infantil, *com o per què* ho aconseguirem? Si la resposta és a través de la vacunació d'una determinada malaltia, *com o per què* es vacunaran els infants? Si la resposta és a través de dues rondes anuals de vacunacions a zones rurals, *com o per què* es duran a terme aquestes dues rondes de vacunacions? L'objectiu és construir una seqüència lògica que vagi connectant els impactes a llarg termini amb els impactes a curt termini, els impactes a curt termini amb els productes, cada producte amb una activitat, i cada activitat amb els recursos necessaris per dur-la a terme. Òbviament, aquesta seqüència no hauria de ser fruit únicament del sentit comú o l'especulació personal, sinó que hauria d'intentar reflectir el que el testimoni de les persones entrevistades, els documents revisats i l'observació d'activitats indiquin.

Un procediment alternatiu és començar pels recursos i anar-se fent les preguntes de dreta a esquerra: si disposem d'aquests recursos, què en farem? Si fem aquesta activitat, què n'ha de resultar? Si funciona bé i generem aquest resultat, quin impacte tindrà? En qualsevol cas, la construcció de la seqüència lògica no sol ser lineal sinó que sovint cal anar fent passos endavant i endarrere per completar els caps que quedin per lligar: productes sense activitat, impactes sense producte, etc. De la mateixa manera, no està de més anar-se fent de tant en tant la pregunta *alguna altra cosa?* per assegurar-se que no queden línies de raonament, activitats, productes o serveis sense incloure.

Un cop disposats a la taula tots els components que configuren la teoria, és el moment d'emplenar les dues darreres files de la taula. A **Hipòtesis clau** es tracta d'anotar les assumpcions crítiques respecte la probabilitat que cadascun dels components doni lloc o es relacioni adequadament amb els altres components amb els quals està associat:

- Si es tracta d'un **recurs**, les hipòtesis hauran de fer referència a que el recurs serà l'adequat i se'n disposarà en quantitat suficient com per poder realitzar les activitats previstes. Imaginem, per exemple, que un programa de modernització dels sistemes d'informació municipals i implantació de la tramitació telemàtica destinat a municipis de menys de 20.000 habitants preveu tant la concessió de subvencions als ajuntaments com el suport d'un tècnic especialitzat del consell comarcal per assistir-los a utilitzar la subvenció adequadament. Els tècnics comarcals constitueixen un recurs clau d'aquesta intervenció, i les hipòtesis més rellevants al respecte són que els consells comarcals disposen efectivament de tècnics especialitzats en administració electrònica, que la formació tècnica i experiència d'aquestes persones és l'adequada per poder proveir l'assistència prevista als municipis, i que un sol tècnic per comarca serà suficient per proveir assistència a tots els ajuntaments beneficiaris.
- Si es tracta d'una **activitat**, les hipòtesis s'hauran de referir a la seva capacitat per generar el producte que la teoria del canvi els pressuposa. Així, un programa que consisteixi a avalar contractes de lloguer per a joves implica la hipòtesi que oferir un aval públic (activitat) menarà a la signatura de contractes de lloguer (producte); mentre que un programa que ofereixi places d'alberg per a immigrants nous sense recursos (activitat) pressuposa que els immigrants les acceptaran i hi faran pernoctes (producte).
- Si es tracta d'un **producte**, les hipòtesis constituïran el que s'anomena la *teoria de l'impacte*, és a dir, que els productes del programa o política pública menaran als impactes desitjats (això és, que a més de ben implementada, la política pública està ben concebuda per mitigar el problema que li dona raó de ser). Per exemple, el producte d'un programa que forma aturats en creació i disseny de pàgines web és un conjunt d'aturats amb aquestes noves habilitats i un títol que ho acredita; per tant, la hipòtesi crítica serà que aquests aturats trobaran una feina relacionada amb la formació que han rebut. Per contra, si una intervenció pública consisteix a construir una nova autovia entre Igualada i Cervera, la hipòtesi serà que la mobilitat entre aquestes dues ciutats serà més eficient (en termes de temps o consum energètic) o bé més segura (en termes de reducció d'accidents).
- Dins els **impactes** previstos en la teoria del canvi, ja hem dit anteriorment que sovint les intervencions no preveuen un únic impacte immediat sinó una estructura d'impactes mitjançant la qual un impacte immediat genera impactes intermedis, que al seu torn generen els impactes finals desitjats. En aquest sentit, per a cada impacte desitjat caldrà identificar les hipòtesis que constitueixen aquestes estructures. Per exemple, una hipòtesi referent al programa de formació d'aturats és que els aturats que han trobat feina gràcies al curs seran capaços de retenir-la; i més a llarg termini, que aquesta estabilitat laboral incrementarà la seva renda o satisfacció vital. Si l'impacte desitjat d'una campanya de sensibilització per a la prevenció de malalties de transmissió sexual entre

adolescents és la reducció de contagis, les hipòtesis que poden constituir l'estructura d'impactes podrien ser a) que els adolescents que han estat exposats a la campanya incrementaran el seu coneixement sobre les conseqüències per a la salut, el risc de contagi i els mètodes de prevenció d'aquestes malalties; b) que aquest major coneixement canviarà la seva actitud davant la malaltia i la possibilitat de contagi; c) que el canvi d'actitud modificarà el seu comportament en situacions de risc; i d) que els comportaments més prudents efectivament menaran a la reducció de contagis.

A fi de donar la taula per finalitzada, la darrera fila de la taula, **Mesures**, és el lloc per anotar-hi la manera en què podrem mesurar cadascun dels components de la teoria identificats. Mesurar els components de la teoria pot ser relativament senzill quan tractem amb elements tangibles, per exemple, el pressupost de la intervenció (recurs), el número d'aturats que han acabat la formació i han rebut el títol corresponent (producte), o el número de persones que s'han contagiat d'una malaltia en un any determinat (impacte). Tanmateix, la qüestió de la mesura no és sempre tan evident, ja que la teoria del canvi tracta sovint amb dimensions intangibles sobre les quals la mesura és sempre imperfecte i implica un cert grau d'arbitrarietat. Per exemple, com mesurem l'estabilitat laboral d'una persona? Direm que una persona té una feina estable si la manté dos anys seguits, i que no, en cas contrari? Direm que té una feina estable si està ocupada el 70% del període de dos anys, i que no, en cas contrari? Crearem una escala de l'1 al 5 per capturar diferents nivells d'estabilitat? En què es basarà aquesta escala? Com podem mesurar dimensions encara menys tangibles, com ara la integració d'una persona immigrada, la satisfacció vital o la inclusió social? Fins i tot amb aspectes aparentment concrets i tan poc oberts a debats teòrics com ara el producte d'un curs de formació per a aturats ens podem trobar amb dificultats: què vol dir que una persona ha completat un curs? Que ha obtingut el títol? Que ha anat a totes les classes? Al 90%? Al 70%? La Guia pràctica sobre *Avaluació d'impacte*<sup>1</sup> tractarà la qüestió de la mesura amb més profunditat; en el moment present de construir la teoria del canvi es tracta només de fer una primera identificació de mesures o indicadors que semblin acurats i factibles, que estiguin sent utilitzats per les persones que gestionen la política o programa, o que haguem identificat a la revisió bibliogràfica com a mesures estàndards o d'ús habitual.



## UN EXEMPLE D'APLICACIÓ

El Departament d'Educació va fer públic el 10 de juny de 2009 que un de quatre alumnes catalans del darrer curs de primària no havia obtingut la puntuació mínima exigida en l'examen d'avaluació de competències bàsiques realitzada pel propi Departament. Imaginem-nos que, alertats pel fet que un nombre tan elevat d'alumnes comenci l'ESO sense haver consolidat els coneixements instrumentals bàsics, i davant la percepció generalitzada que aquests dèficits seran un determinant per al posterior fracàs escolar i abandonament prematur del sistema educatiu d'aquests alumnes, els responsables del Departament creen un nou programa d'atenció individualitzada durant el primer curs d'ESO per als alumnes que hi hagin arribat amb dèficits. El programa consisteix a fer tutories de lectura, dues hores per setmana, durant tot el curs de 1r d'ESO. Per a aquest fi es contractaran professors de reforç, els quals podran atendre fins a un màxim de 30 alumnes per centre de secundària, que seran aquells amb un major dèficit en competències bàsiques en llengua, segons s'hagi detectat a la prova realitzada a sisè de primària. Suposem que un gestor del Departament ens explica que la intenció és que aquest suport serveixi als alumnes que hi participin no només per millorar la seva competència lectora, sinó també el seu rendiment general a 1r d'ESO, ja que es considera que la correcció d'aquest dèficit és clau per al bon desenvolupament de l'alumne en el sistema educatiu i per evitar el fracàs escolar. A llarg termini, s'espera que la correcció d'aquest dèficit tan crític contribueixi a que l'alumne pugui completar amb èxit la secundària obligatòria i, si pot ser, que continuï estudiant en algun tipus de formació postobligatòria. A la pàgina següent es mostra la teoria del canvi d'aquesta intervenció representada en una taula.

**Taula 2: Exemple de desenvolupament de la teoria del canvi en una taula**

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVITATS (PROCESSOS)	PRODUCTES (OUTPUTS)	IMPACTES (A CURT TERMINI)	IMPACTES (A LLARG TERMINI)
<b><u>DEFINICIÓ</u></b>	<p>El que es necessita per dur a terme les activitats previstes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pressupost</li> <li>• Professors</li> <li>• Dades sobre la prova de competències bàsiques a 6è de primària</li> <li>• Espais als centres de secundària per realitzar les tutories</li> </ul>	<p>El que es fa amb els recursos a fi d'assolir els objectius de la intervenció</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contractació dels professors de reforç</li> <li>• Identificació dels 30 alumnes amb majors déficits en competències lectores a cada centre</li> <li>• Inscripció dels alumnes identificats en el programa</li> <li>• Realització de les tutories de lectura 3h/setmana durant un curs</li> </ul>	<p>Els que s'espera que les activitats produïxien</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Professors contractats</li> <li>• Alumnes amb déficits formatius identificats</li> <li>• Alumnes amb déficits de lectura tutoritzats</li> </ul>	<p>Els beneficis o canvis que s'espera detectar com a resultat dels productes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Increment en la competència lectora dels beneficiaris</li> <li>• Increment en el rendiment acadèmic general dels beneficiaris</li> <li>• Increment de la taxa d'aprovatats en el primer curs d'ESO</li> </ul>	<p>Els canvis fonamentals que s'espera assolir al cap de diversos anys</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Increment en el rendiment acadèmic general al llarg de l'ESO</li> <li>• Increment de la taxa de completió de l'ESO amb acreditació</li> <li>• Increment de la taxa de transicions a l'educació secundària postobligatòria</li> </ul>
<b><u>DESCRIPCIÓ</u></b>					

<p><b><u>HIPÒTESIS</u></b> <b><u>CLAU</u></b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• El pressupost assignat a la intervenció és suficient per contractar un professor de reforç per a cada centre de secundària</li> <li>• Els centres disposen de espais suficients i adequats per a la realització de les tutories</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Els professors de reforç contractats tindran les habilitats per tutoritzar alumnes amb déficits en competències lectores</li> <li>• Els alumnes identificats amb menor qualificació en la prova de competències de 6è de l'ària són els que realment tenen menor competència lectora</li> <li>• Els alumnes identificats voldran participar al programa</li> <li>• Els alumnes no abandonaran les tutories abans de finalitzar el curs</li> <li>• En cap centre hi haurà més de 30 alumnes amb déficits en competències lectores</li> <li>• En tots els centres hi haurà almenys 30 alumnes amb déficits en competències lectores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si les tutories s'ofereixen als alumnes amb déficits formatius, milloraran la seva competència lectora</li> <li>• Si els alumnes milloren la seva competència lectora, milloraran el seu rendiment acadèmic general a 1r d'ESO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si els alumnes milloren el seu rendiment acadèmic a 1r d'ESO, les millores es mantindran en el temps</li> <li>• Si els alumnes consoliden el seu rendiment acadèmic, una major proporció completará l'ESO amb acreditació</li> <li>• Si hi ha més alumnes que acreditin l'ESO, hi haurà més alumnes que cursaran estudis postobligatoris</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• € pressupost</li> <li>• Notes de la prova de competències de 6è de primària</li> </ul> <p><b><u>MESURES</u></b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Notes de 1r d'ESO</li> <li>• Aprovats de 1r d'ESO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Notes dels cursos d'ESO</li> <li>• Acreditacions d'ESO</li> <li>• Matriculacions a l'educació postobligatòria</li> </ul>
---	--	---	---	--	--	--	--	---	---

## PAS 5: REPRESENTACIÓ GRÀFICA DEL MODEL LÒGIC

Arribats a aquest cinquè pas, bona part de la feina està feta. Ara es tracta de, utilitzant els elements de la taula anterior, ordenar la informació i mostrar amb fletxes els fluxos i lligams entre els diferents components, de manera que es visualitzi el conjunt de la història sobre com se suposa que funcionarà el programa o política per transformar uns recursos en impactes sobre el problema a mitigar. En altres paraules, es tracta d'identificar exactament quins recursos són precisos per a quines activitats, quines activitats menen a quins productes, quins impactes a curt termini estan associats a cada producte i quins impactes a curt termini menen a cadascun dels impactes finals. La representació gràfica de la teoria en un model lògic pot ser útil a efectes d'assegurar la coherència interna de les seqüències lògiques (i comprovar que no han quedat recursos sense activitat o activitats sense recursos, per posar un exemple) i per comunicar de forma més efectiva els esborranys de la teoria del canvi als diferents actors que hi aporten el seu criteri i informació. També pot servir per il·lustrar en quin moment de la seqüència lògica els elements de context poden tenir una influència rellevant, de manera que certes connexions entre productes i impactes, per exemple, tinguin associada la situació contextual en què se suposa que es produiran amb més dificultat (o facilitat). No obstant això, si la taula generada al pas anterior es considera prou clara i informativa, la representació gràfica de la teoria en un model lògic no és ni molt menys un pas de compliment obligat.

Si s'opta per construir el model lògic, cal tenir en compte que es tracta òbviament d'una simplificació de la realitat, que pot ser descrita amb diferents nivells de detall. Una regla important per triar el nivell de sofisticació en la representació del model lògic és que el gràfic resultant sigui visualment atractiu i fàcilment comprensible, sense un excés de text ni de fletxes unint desenes de components i confonent-se les unes amb les altres. En aquest sentit, no sempre és convenient que tots i cadascun dels components de la teoria estiguin relacionats individualment a altres components. Per exemple, si no sembla que els recursos hagin de ser un element limitant ni especialment rellevant de la teoria d'un programa, es poden agrupar tots en un sol quadre, mentre que pot tenir més interès relacionar cada activitat amb el seu producte, i cada producte (o conjunt de productes) amb els impactes que genera. Si es considera necessari, es poden elaborar diferents versions amb diferents nivells de complexitat segons la utilització que se'n vulgui fer, reservant els més simples per a usos comunicatius.

## PAS: 6 VERIFICAR EL MODEL LÒGIC AMB ELS DISSENYADORS I GESTORS DE LA INTERVENCIÓ

Com ja hem esmentat, la construcció de la teoria del canvi és un procés iteratiu, talment que, a mesura que avança el procés de desentranyar la teoria del programa, és convenient que l'avaluador o grup de treball vagi generant esborranys i recollint els comentaris i reaccions dels actors en les noves versions. Aquestes iteracions han de permetre comprovar que la teoria realment representa els fonaments lògics del programa, especialment d'aquells sobre els quals no hi hagi consens o no es vegin prou clars. Arribats a la versió final, McLaughlin i Jordan (2004) suggereixen realitzar una darrera ronda de verificació de la teoria amb les persones amb majors responsabilitats sobre el disseny i la gestió del programa o política pública, a fi que responguin les següents quatre preguntes sobre la correcció i rellevància de la teoria del canvi proposada per l'avaluador.

- La versió final té un detall suficient per fer entendre quins són els components del programa i les seves relacions?
- El model és complet, de manera que no queda cap element o relació clau exclòs?
- El model és plausible teòricament? Tots els elements encaixen lògicament?
- Els elements contextuais i les seves possibles fonts d'influència han estat identificats?

### Notes:

<sup>1</sup> BLASCO, J.; CASADO, D. *Avaluació de l'impacte*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 5)

### 3. COM S'AVALUA LA TEORIA DEL CANVI?

Haver comprés, descrit i representat la teoria del canvi és una fita important. Vol dir que l'avaluador ha desentranyat els fonaments teòrics de la intervenció pública. Ara bé, com dèiem a la introducció d'aquesta guia, **haver descrit la teoria del canvi d'una política pública no vol dir que aquesta teoria sigui necessàriament correcta**, tan sols que hem esbrinat com se suposa que funciona la política pública. Les hipòtesis sobre com la intervenció assolirà els seus objectius no són certes, i l'avaluació de polítiques públiques tracta, justament, de determinar si són efectivament vàlides o bé se sustenten sobre apreciacions i assumpcions infundades.

Més enllà de la utilitat instrumental per orientar i estructurar les avaluacions d'implementació, impacte o eficiència, **la teoria del canvi és l'objecte d'interès de l'avaluació de disseny**. Aquest tipus d'avaluació consisteix a determinar la solidesa, lògica i coherència amb el coneixement existent de la teoria del canvi. Per fer-ho, una aproximació possible és realitzar una avaluació empírica, és a dir, comprovar què passa a la pràctica (ja sigui en termes d'implementació de la política o dels impactes assolits) i comparar-ho amb el que la teoria havia previst: si els resultats no són els esperats, voldrà dir que la teoria fallava en alguna o algunes de les seves hipòtesis. Tanmateix, aquesta comprovació empírica és pròpia de les avaluacions d'implementació i d'impacte: intenten copsar què ha passat i ho comparen amb el que hauria d'haver passat. Quan parlem d'*avaluació de disseny*, per contra, ens referim a una aproximació no empírica: **es tracta de valorar la lògica i solidesa de la teoria del canvi en tant que pla o estratègia teòrica per solucionar el problema que dona raó de ser a la política pública**, i no d'avaluar la seva execució pràctica.

A la introducció explicàvem que aquest tipus d'avaluació teòrica de l'estratègia de la intervenció té sentit tant *ex-ante*, per anticipar el potencial d'una proposta d'intervenció pública per resoldre el problema que la motiva i suggerir millores en el seu disseny per fer-la més eficient i/o efectiva, com *ex-post*, ja sigui en combinació amb una avaluació d'impacte i/o implementació, o com a pas previ per determinar si val la pena emprendre una avaluació empírica més completa, costosa i llarga (la qual cosa no sol ser el cas si la teoria sembla, d'entrada, incoherent o poc realista).

Malgrat aquestes clares aplicacions de l'avaluació de l'estratègia d'una intervenció pública, no existeix un corpus metodològic gaire desenvolupat sobre com dur-la a terme. Tanmateix, això no es deu tant al fet que sigui un tipus d'avaluació especialment poc emprada o que se'n menystingui la importància, com a que se sol realitzar de forma relativament informal o aplicant metodologies singulars, adaptades a la casuística de cada avaluació o a les especificitats de cada política pública. Ponderar si les activitats d'un projecte de reforma urbanística en el marc de la Llei de Barris són les adequades per amortir la segregació social residencial en un municipi determinat, o si l'operativa d'un programa per prevenir l'obesitat infantil s'ha planificat adequadament per fer-lo arribar a totes les escoles de Catalunya, requereix aproxi-

macions metodològiques i experteses ben diferents. En un cas pot requerir una anàlisi més formal i en l'altre pot resoldre's amb un seguit de consultes informals a les persones que han planificat la provisió del servei. Tot i la diversitat d'hipòtesis que hom pot haver d'avaluar en el marc d'una avaluació de disseny, Rossi [et al.] (2004) proposen una sèrie d'aproximacions generals que l'avaluador pot trobar útils per orientar l'avaluació de disseny:

- Avaluar el disseny del programa en relació amb les necessitats
- Avaluar la lògica i la plausibilitat de les hipòtesis del disseny del programa
- Avaluar per comparació amb la recerca social i altres experiències pràctiques
- Avaluar per mitjà de l'observació preliminar

### 3.1 AVALUAR EL DISSENY DEL PROGRAMA EN RELACIÓ AMB LES NECESSITATS

En aquest enfocament, l'avaluació consisteix a determinar si la teoria del canvi és coherent amb la naturalesa del problema i si s'adequa a les necessitats detectades. El marc de referència el conforma el coneixement sobre el problema social que la política o programa vol adreçar i sobre les necessitats concretes de la població diana (que, idealment, haurien d'estar ben caracteritzades en una avaluació de necessitats).

Això no obstant, no existeix un procediment únic per realitzar aquest tipus de valoració, si bé se sol basar en el judici d'un grup d'experts, científics socials i/o representants de les parts interessades. A més de dependre de l'expertesa dels seus membres, la capacitat del grup per determinar la pertinència del disseny amb relació a les necessitats augmenta amb el nivell de concreció de la teoria del canvi i la profunditat de l'avaluació de necessitats prèvia. Imaginem, per exemple, una intervenció per combatre el fracàs a l'Educació Secundària Obligatoria (ESO) que consistís a augmentar el professorat i les hores de classe setmanals sobre la base de la hipòtesi que, en ensenyament, més quantitat correspon a una millor qualitat de l'aprenentatge, i per tant un menor risc de fracàs escolar. Expressada de forma genèrica, la teoria és difícilment rebutible. Suposem, tanmateix, que un estudi previ sobre el fracàs escolar hagi revelat que, predominantment, els joves que abandonen el sistema educatiu sense haver-se graduat de l'ESO arrossegueu carències severes en competències bàsiques ja des de l'educació primària, les quals els dificulten el seguiment de certes matèries. D'altra banda, el mateix estudi indica que la majoria d'aquests joves pateixen un llarg procés de desmotivació que mena a problemes de manca d'atenció constant a l'aula i absentisme habitual i, en ocasions, a una total alienació respecte el centre educatiu, tot i que s'hi mantenen car legalment no el poden abandonar fins haver complert els 16 anys. Malgrat que la concreció de la teoria del canvi i de l'anàlisi del problema és superficial, és suficient per mostrar que la desconexió entre el problema i el disseny de la intervenció és palmària: la intervenció dedica els recursos a incrementar la quantitat d'hores de classe indiscriminadament a tots els alumnes, mentre que el fracàs i la necessitat de millora es concentren en una minoria.

A més, el disseny es basa en la hipòtesi que, donat que el fracàs es produeix a l'ESO, el moment més adequat per intervenir és la pròpia ESO, mentre que l'anàlisi del problema mostra que el problema s'origina a la primària, moment en què es podria actuar de forma preventiva. A més a més, donat que una part substancial dels joves que no arriben a graduar-se experimenten un període prolongat de desmotivació profunda, sembla poc probable que augmentar les hores de classe, per si mateix, pugui incidir en el rendiment escolar d'aquests alumnes. Una consideració mínimament detallada de la naturalesa del problema i les necessitats de la població diana, per tant, planteja dubtes sobre la validesa del disseny de la intervenció.

Rossi [et al.] (2004) suggereixen que l'avaluació de la pertinència de la intervenció respecte les necessitats de la població diana s'ha de realitzar a dos nivells. En primer lloc, cal qüestionar la **teoria de l'impacte** (la part de la teoria del canvi que relaciona els productes d'una política pública amb els impactes esperats sobre la població diana) preguntant si **els efectes que se suposa que el programa tindrà sobre la situació de la població diana es corresponen amb allò que fa falta per millorar aquesta situació**, segons el que determini l'avaluació de necessitats. En l'exemple anterior, l'avaluació de necessitats indicava que la prevenció del fracàs escolar a l'ESO passava per adreçar el dèficit de motivació i competències bàsiques de la població diana, fet que la intervenció proposada no havia pres en consideració, per la qual cosa la teoria de l'impacte semblava invàlida. D'altra banda, cal qüestionar la **teoria del procés o implementació** (la part de la teoria del canvi que conté les hipòtesis sobre la capacitat de la política pública per transformar recursos en activitats i productes, i fer-los arribar a la població diana). En aquest sentit, **el procés d'implementació pot ser avaluat en termes de la seva adequació a les característiques i necessitats de la població diana**. Així, una enquesta que mostrés que una majoria dels adolescents no sap situar cap centre d'assistència primària en el seu barri plantejaria dubtes sobre la teoria de procés d'un programa d'administració gratuïta de la píndola postcoital en centres d'assistència primària.

### 3.2 AVALUAR LA LÒGICA I LA PLAUSIBILITAT DEL DISSENY DEL PROGRAMA

Una segona aproximació a l'avaluació del disseny consisteix a realitzar una revisió crítica de la lògica i la plausibilitat de les diferents hipòtesis que constitueixen la teoria del canvi. També en aquest cas l'avaluació se sol basar en el judici d'un grup d'avaluació, en el qual hauria de tenir cabuda una combinació dels propis gestors i personal del programa o política i d'experts externs a l'organització (per equilibrar el possible biaix dels interessats directament en el programa). Aquestes darreres persones poden ser administradors de programes similars, científics socials o bé representants dels beneficiaris del programa o política pública. Tot i que les hipòtesis que pot contenir una teoria del canvi són molt variades, hi ha alguns aspectes comuns a la majoria d'intervencions públiques que Rossi [et al.] (2004) recomanen que siguin revisats per aquests grups d'avaluació:



- 1. És realista pensar que els objectius s'assoliran com a conseqüència dels productes o serveis que el programa proporciona?** En aquest sentit, la teoria del canvi hauria d'identificar impactes concrets i versemblants, a jutjar per les activitats i serveis del programa, i evitar els objectius que se situïn més enllà de la capacitat d'influència de la política pública.
- 2. La cadena causal implícita en la teoria del canvi és plausible?** Com hem explicat al llarg d'aquesta guia, l'assoliment dels objectius previstos per una intervenció pública depèn del compliment d'una cadena d'hipòtesis que lliga els recursos amb les activitats, els productes, la població diana i, finalment, els impactes desitjats. Cadascuna d'aquestes hipòtesis ha de ser plausible perquè el conjunt de la teoria també ho sigui. La conclusió sobre la validesa de la teoria serà més robusta si el judici sobre la plausibilitat de cada baula de la cadena no només se sustenta en percepcions i el sentit comú dels qui la valoren, sinó també en algun tipus d'evidència provinent de les ciències socials o d'altres avaluacions.
- 3. Els processos d'identificació de la població diana i de provisió del servei estan ben definits i són pertinents?** En aquest sentit, la teoria del canvi hauria d'especificar clarament els procediments i funcions tant per garantir la capacitat del programa de proveir el servei com per assegurar que la població diana hi pot accedir, i el grup d'avaluació hauria de determinar que són adequats.
- 4. Els components, activitats i funcions del programa estan ben definits i són adequats?** L'estructura i els processos del programa haurien de ser prou específics com per permetre desplegar una operativa sistematitzada, un control de gestió efectiu, i poder monitoritzar mesures de rendiment rellevants. Igualment, els components i les activitats haurien de ser suficients i apropiats com per generar els productes previstos en la teoria.
- 5. Els recursos assignats al programa o política són adequats?** Els recursos d'una intervenció pública inclouen recursos financers, personal, material, equipaments, instal·lacions, aliats, reputació. El grup d'avaluació hauria d'assegurar-se que hi ha una correspondència raonable entre el que preveu la teoria del canvi i els recursos realment disponibles per implementar-la.

### 3.3 AVALUAR PER COMPARACIÓ A LA RECERCA SOCIAL I ALTRES EXPERIÈNCIES PRÀCTIQUES

Una altra perspectiva per abordar l'avaluació del disseny consisteix a estudiar la congruència entre la teoria del canvi i l'evidència científica i l'experiència pràctica d'altres programes o polítiques públiques. En aquest sentit, hi ha diverses opcions per fer aquestes comparacions:

- A)** Examinar avaluacions de programes similars o basats en conceptes i teories similars. Per exemple, una intervenció que introduís el copagament de serveis sanitaris hauria de contrastar el seu disseny amb les conclusions d'estudis i avaluacions d'experiències similars en altres països. A la llum d'aquesta comparació, per exemple, caldria determinar si el tipus de copagament previst sembla el més adequat per prevenir el mal ús dels serveis d'urgències, si s'han detectat impactes col·laterals negatius en intervencions similars i si alguna modificació del disseny pot ajudar a prevenir-los. A més, també serien útils les comparacions amb estudis sobre el funcionament i impacte de les fórmules de copagament en altres serveis públics a Catalunya, com ara en l'atenció a la dependència.
  
- B)** Utilitzar la recerca bàsica en ciències socials en relació amb aspectes clau de la teoria del canvi. Tot i que pot ser difícil trobar recerca social directament relacionada amb la intervenció de la qual volem avaluar el disseny, si es troba pot constituir una referència molt valuosa. Per exemple, la recerca sobre polítiques actives d'ocupació mostra que, en l'àmbit internacional, els programes de contractació directa d'aturats en el sector públic serveixen per garantir la renda de persones amb poques probabilitats de trobar feina, però no són efectius per augmentar la probabilitat que el beneficiari trobi feina un cop finalitza el programa. L'avaluació del disseny d'un programa d'aquest tipus hauria de tenir en compte la feblesa d'aquesta hipòtesi causal, contrastada per a diferents països, contextos econòmics i perfils d'aturats.
  
- C)** Descompondre la teoria del canvi en els seus components i hipòtesis, i buscar evidències científiques o avaluacions de referència rellevants per a cadascuna d'aquestes hipòtesis. Si no existeix un referent clar per comparar el conjunt de la teoria del canvi del programa que volem avaluar, és possible que en trobem algun per a alguna de les hipòtesis que la constitueixen. Per exemple, la recerca social indica, de forma força coherent i independentment del tipus de programa, que la cadena causal entre informació, canvi d'actituds i canvi de comportaments prevista en moltes campanyes de sensibilització rara vegada s'acompleix. Per tant, l'estructura d'impacte prevista en la teoria d'una intervenció d'aquest tipus caldria considerar-la, en principi, com a poc realista. (Weiss, 1998)

### 3.4 AVALUAR PER MITJÀ DE L'OBSERVACIÓ PRELIMINAR

La teoria del canvi d'un programa o política pública no es pot observar directament donat que, com el seu propi nom indica, és una teoria. Tanmateix, en la mesura que integra una sèrie d'hipòtesis sobre com se suposa que les coses han de funcionar, l'avaluador pot realitzar una comprovació preliminar del grau de realisme d'algunes hipòtesis mitjançant l'observació de les operacions del programa, l'entrevista a professionals i la població diana, o el desenvolupament d'altres estratègies que li permetin avaluar la concordança entre el que la teoria del canvi proposa i la realitat que se suposa que descriu. Imaginem, per exemple, un programa de rendes mínimes d'inserció que té per objectiu la inserció laboral dels beneficiaris. El programa proveeix una renda mínima mensual als beneficiaris, i a canvi els fa comprometre, mitjançant la signatura d'un projecte d'inserció personalitzat, a seguir les mesures d'inserció que el treballador social de referència li assigni (com ara la realització de cursos ocupacionals, tramitació d'altres ajuts i prestacions, etc.). Per comprovar el grau de versemblança de la teoria del canvi d'aquest programa, l'avaluador podria analitzar la situació actual del mercat laboral, comprovar el nivell d'*ocupabilitat* dels beneficiaris (en termes de nivell formatiu, discapacitats, història laboral, problemes socials, etc.), i observar la naturalesa de les mesures d'inserció que els beneficiaris han de seguir. Amb aquesta informació, l'avaluador podria fer una estimació de la plausibilitat que el programa assoleixi els impactes previstos.

## 4. QUADRES DE SÍNTESI DE LA GUIA METODOLÒGICA

### COM ES CONSTRUEIX LA TEORIA DEL CANVI?

<b>PAS 1.</b> <b><u>DEFINIR ELS OBJECTIUS ESTRATÈGICS DE LA INTERVENCIÓ</u></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Identificar els objectius formals</li><li>• Identificar els objectius estratègics reals (impactes desitjats respecte el problema que dóna raó de ser a la intervenció)</li><li>• Identificar les estructures d'impacte de la intervenció (impactes immediats, intermedis i finals)</li></ul>
<b>PAS 2.</b> <b><u>DESCRIURE EL CONTEXT DE LA INTERVENCIÓ</u></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Identificar els factors contextuals que poden afectar el procés d'implementació i la generació dels impactes desitjats (altres polítiques públiques, el cicle econòmic, les relacions interadministratives, etc.)</li><li>• Identificar el context, naturalesa i dimensions polítiques del problema i de la intervenció pública</li></ul>
<b>PAS 3.</b> <b><u>DEFINIR COM FUNCIONA LA INTERVENCIÓ (EL QUE EL PROGRAMA FA I COM HO FA)</u></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Identificar els <b>grups d'activitats</b> associats a funcions rellevants de la intervenció pública</li><li>• Desenvolupar, si escau, el <b>pla d'utilització del servei</b> i el <b>pla organitzatiu</b> de la intervenció</li><li>• Determinar, si escau, els límits de la intervenció respecte d'altres polítiques públiques</li></ul>
<b>PAS 4.</b> <b><u>DISPOSAR ELS COMPONENTS DE LA TEORIA DEL CANVI EN UNA TAULA</u></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Descripció dels <b>components</b> de la teoria</li><li>• Identificació de les <b>hipòtesis clau</b></li><li>• Identificació de les <b>mesures</b> per als components rellevants</li></ul>
<b>PAS 5.</b> <b><u>REPRESENTACIÓ GRÀFICA DE LA TEORIA EN UN MODEL LÒGIC</u></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ordenar la informació i mostrar amb fletxes els fluxos i lligaments entre components</li></ul>
<b>PAS 6.</b> <b><u>VERIFICAR LA TEORIA DEL CANVI AMB ELS DISSENYADORS I GESTORS DE LA INTERVENCIÓ</u></b>	<p>Respondre les preguntes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La versió final té un detall suficient per entendre quins són els components i les seves relacions?</li><li>• El model sembla prou complet?</li><li>• El model sembla teòricament plausible?</li><li>• Els elements contextuals han estat identificats?</li></ul>

## COM S'AVALUA LA TEORIA DEL CANVI?

<p><b><u>APROXIMACIÓ 1:</u></b>  <b><u>AVALUAR EL DISSENY</u></b>  <b><u>AMB RELACIÓ A LES</u></b>  <b><u>NECESSITATS</u></b></p>	<p>Determinar si la teoria del canvi és coherent amb la naturalesa del problema i si s'adequa a les necessitats detectades</p>
<p><b><u>APROXIMACIÓ 2:</u></b>  <b><u>AVALUAR LA LòGICA I</u></b>  <b><u>LA PLAUSIBILITAT DEL</u></b>  <b><u>DISSENY</u></b></p>	<p>Revisar críticament el conjunt d'hipòtesis que constitueixen la seqüència de la teoria del canvi (recursos-activitats-productes-impactes)</p>
<p><b><u>APROXIMACIÓ 3:</u></b>  <b><u>AVALUAR EL DISSENY</u></b>  <b><u>PER COMPARACIÓ</u></b></p>	<p>Analitzar la congruència entre la teoria del canvi i l'evidència científica i les avaluacions d'altres polítiques públiques.</p>
<p><b><u>APROXIMACIÓ 4:</u></b>  <b><u>AVALUAR PER MITJÀ</u></b>  <b><u>DE L'OBSERVACIÓ</u></b>  <b><u>PRELIMINAR</u></b></p>	<p>Comprovació preliminar del grau de realisme de les hipòtesis de la teoria del canvi (observació de les operacions del programa, entrevistes als professionals i la població diana, etc.)</p>



## BIBLIOGRAFIA

BLASCO, J. *Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 1).

BLASCO, J.; CASADO, D. *Avaluació de l'impacte*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 5).

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

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

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

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

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

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







