

La evaluación basada en la teoría y su aplicación a la política regional: algunas reflexiones teóricas

María Ángeles Díez López*

Palabras clave: *Evaluación, política regional, evaluación basada en la teoría.*

1. Introducción

En las dos últimas décadas se han producido cambios de gran importancia en las estrategias de actuación regional y en sus políticas. ¿Es posible hablar de una nueva generación de políticas regionales? Para muchos investigadores, el nuevo paradigma regional que comienza a configurarse a lo largo de los años 90 ofrece un marco teórico suficientemente consolidado como para convertirse en la base conceptual e interpretativa sobre la que construir una nueva política regional, un nuevo diseño basado en la definición de estrategias dirigidas hacia la movilización de los recursos locales, pero donde las ventajas competitivas de las regiones se construyen sobre nuevos parámetros como el aprendizaje localizado, la construcción de redes de asociación y la base institucional de la región (Amin 1998; Cooke y Morgan 1998; Cooke *et al.* 2000; Landabaso 2000; Morgan y Nauwelaers 1999; Storper 1997).

Esta nueva política regional implica un cambio radical y supone un punto de inflexión con las políticas anteriores. Como algunos autores señalan, «la política regional tradicional se ha venido ocupando de la construcción de infraestructuras físicas, mientras que el nuevo acento se sitúa sobre la construcción del capital social —esto es, sobre una infraestructura relacional para la acción colectiva basada en la confianza, la reciprocidad y la disposición a colaborar con fines beneficiosos mutuos, los llamados factores intangibles que, hoy en día, están considerados como elementos fundamentales para el desarrollo económico y la innovación» (Morgan y Nauwelaers 1999: 4). Estos factores intangibles no deben ser entendidos como un activo regional que sólo se desarrolla de manera espontánea en espacios geográficos e históricos específicos, sino como un capital que puede ser positivamente potenciado a través de la intervención pública. El objetivo final de estas nuevas políticas es mejorar la capacidad de absorción del conocimiento mediante actuaciones dirigidas a incrementar el potencial de aprendizaje de toda la sociedad regional en su conjunto, incluidas sus instituciones (Asheim 1999: 6).

* Profesora Titular del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco.

A nivel práctico, lo que esto significa es que estos nuevos diseños deben favorecer la creación de un marco para la interacción: un marco en el que las empresas, las organizaciones y las agencias públicas pueden explorar soluciones conjuntas a problemas comunes, un marco en el que, una vez que el diálogo se establece, se generen unas actitudes más receptivas al intercambio de la información y al aprendizaje interactivo. La creación de este marco de interacción contribuye a la generación de un caldo de cultivo en el que se propician y se acrecientan las ventajas relacionales de cada espacio regional. No es de extrañar, por tanto, que comience a hablarse de una nueva generación de políticas regionales destinadas a transformar las regiones en *laboratorios* de procesos de aprendizaje que conducen a la innovación.

De ahí se derivan nuevas políticas regionales que prestan una gran atención a los sistemas de innovación y a los *clusters* productivos como bazas o elementos que deben integrar las acciones impulsadas desde la Administración pública para incrementar la competitividad de las regiones en un mundo cada vez más globalizado. Estas acciones deben, además, contar con el apoyo y la participación de un amplio conjunto de instituciones y organismos presentes en la región. Esta es la nueva agenda de la política regional, una agenda que ha comenzado a extenderse a lo largo de los últimos años por la práctica totalidad de las regiones europeas. Esto no quiere decir que todas las políticas regionales actuales respondan estrictamente a este nuevo paradigma; pero, sin duda, estas teorías marcan las tendencias hacia las que se dirigen los programas y planes de actuación más novedosos y sofisticados. A la difusión de esta nueva política regional ha contribuido la propia Comisión Europea a través de algunas de las iniciativas de los Fondos Estructurales. El nuevo paradigma regional ha inspirado claramente programas como las Estrategias Regionales de Innovación (más conocidas por su nombre en inglés, *Regional Innovation Strategies-RIS*) y la importancia creciente del aprendizaje, la innovación y los *clusters*, que se han materializado en recomendaciones a las autoridades regionales a la hora de abordar y diseñar su nueva política (Landabaso y Reid 1999; Landabaso *et al.* 1999).

En este nuevo contexto es donde surge nuestro principal interrogante: ¿cómo se pueden evaluar estas nuevas políticas y conocer sus efectos reales sobre las regiones y sus instituciones, así como los beneficios obtenidos por las empresas y las personas que participan en los planes de innovación y/o de competitividad regional? Desde 1990, los gobiernos nacionales y regionales han comenzado a prestar una mayor atención a la evaluación de sus políticas regionales y, sin embargo, la capacidad de estos estudios para producir nuevos conocimientos, emitir juicios de valor sobre las políticas y facilitar el aprendizaje sobre las políticas evaluadas ha sido realmente escasa.

El objetivo de este artículo es resumir las limitaciones de las actuales prácticas de evaluación de la política regional y explorar el potencial del modelo de evaluación basado en la teoría como diseño alternativo a la hora de evaluar las nuevas políticas regionales. Para ello, en el primer apartado, se presentan de manera sintética los problemas y las dificultades a los que se ha venido enfrentando la evaluación de la política regional, problemas y dificultades que, en buena medida, están vinculados al uso de enfoques metodológicos basados en el análisis coste-eficacia. En el segundo apartado, para mejorar la práctica de la evaluación de la política regional, se propone la introducción de modelos de evaluación basados en la teoría. Estos modelos permiten conocer los efectos de la política regional, al tiempo que se centran en investigar cómo y por qué los planes y programas provocan los cambios esperados, identificando los mecanismos de acción causa-efecto que subyacen tras las políticas evaluadas. En el tercer apartado, se explorará, de manera más detallada, las potenciales ventajas que el uso de estos modelos pueden aportar a la evaluación de la nueva política regional, en particular cuando se trata de ampliar nuestra comprensión de cómo y por qué las políticas funcionan, y extraer lecciones políticas y técnicas. Esta información es fundamental para incrementar la utilidad de la evaluación y mejorar la eficacia de las nuevas políticas regionales.

Todas estas reflexiones provienen del trabajo realizado en mi tesis doctoral, investigación en la que se analiza en profundidad la teoría y la práctica de la evaluación de la política regional y, en particular, se efectúa una

revisión en profundidad de una muestra de evaluaciones de nuevas políticas regionales financiadas a través de los Fondos Estructurales (Díez 2001a)¹.

2. La evaluación de la política regional

Después de un largo periodo, que se extiende desde mediados de los años 70 hasta bien entrados los 80, en el que la evaluación de la política regional experimentó una fase de profundo letargo, la evaluación, sus modelos y su práctica ha vuelto a ocupar una posición muy destacada tanto en las preocupaciones de los investigadores regionales como, y sin duda mucho más importante, en las prioridades de los decisores políticos y diseñadores de planes y programas regionales. El creciente interés de los gobiernos por alcanzar un mayor grado de eficacia en la gestión de sus políticas y la necesidad de conseguir unos mayores niveles de transparencia frente a los ciudadanos han impulsado un nuevo desarrollo de la evaluación de la política regional (Barnekov 1993; Gregory y Martin 1998). Esta intensa actividad evaluadora se ha visto impulsada y favorecida por las regulaciones de los Fondos Estructurales de la Unión Europea que han actuado como un verdadero motor de la actividad evaluadora en la política regional (Bachtler y Michie 1997; Bachtler y Michie 1995; McEldowney 1991)². El papel desempeñado por la Comisión Europea como promotora de un elevado número de evaluaciones ha sido decisivo y muy importante. Estas evaluaciones responden a la necesidad de controlar unos recursos públicos escasos y de conseguir una gestión pública más racional. Estas nuevas demandas han desembocado en la realización de evaluaciones donde la eficiencia y la eficacia a la hora de alcanzar los objetivos planteados para la nueva política regional, se han convertido en el eje central de la evaluación y el análisis coste-eficacia en el modelo de referencia, los también denominados estudios «*value for money*».

Sin embargo, a lo largo de los últimos años, la evaluación de la política regional se ha visto sometida también a importantes críticas que ponen en evidencia la existencia de serias dificultades que afectan tanto a su desarrollo en la práctica como a determinadas supuestos teóricos del modelo de evaluación aplicado (Geddes 1988; Coulson 1990; Turok 1990; Bovaird *et al.* 1991; Hart 1991; Turok 1991; Murtagh 1998). En particular, casi todos los autores coinciden en identificar dos problemas principales. En primer lugar, muchos de los estudios denominados como evaluaciones no llegan realmente a serlo. Enfrentados a la falta de datos y de métodos y técnicas apropiados para identificar y valorar el impacto y los resultados reales de las políticas, terminan convirtiéndose en meros análisis descriptivos concentrados en detallar en profundidad las actividades de los programas y planes evaluados. Es decir, muchos esfuerzos evaluadores nos aportan información detallada y precisa del volumen de gasto público asignado, de las condiciones de acceso a los programas por parte de sus colectivos de beneficiarios y de sus características, cuantifican cuántas personas o empresas se han beneficiado de las acciones realizadas o de los servicios puestos en marcha y en qué actividades participan, pero pocas veces son capaces de determinar, con cierta precisión, cuáles son los cambios que la política evaluada ha ocasionado en sus vidas —o en su competitividad en el caso de las empresas—, y aún presentan mayores dificultades para determinar su impacto global sobre la región afectada y llegar a conclusiones sobre la eficacia e utilidad de estas políticas.

¹ Con el objetivo de conocer cómo se están evaluando las políticas regionales en la práctica, se analiza en este trabajo una muestra de seis estudios de evaluación: la evaluación de las acciones comunitarias de apoyo a los Centros de Empresas e Innovación —BICs— (P&G 1998); la evaluación de los Planes Tecnológicos Regionales —RTPs— (Boekholt *et al.* 1998); la evaluación intermedia de los proyectos piloto Estrategias Regionales de Innovación —RIS— (ECOTEC 1999); la evaluación temática del impacto de los Fondos Estructurales de apoyo a la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación de los Fondos Estructurales en el Objetivo 2 (ADE Enterprise PLC *et al.* 1999); la evaluación temática del impacto de los Fondos Estructurales de apoyo a la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación en el Objetivo 1 y 6 (1994-1999) (Higgins *et al.* 1999); y la evaluación temática del impacto de los Fondos Estructurales de apoyo a las pymes (Ernst & Young 1999). Todos estas evaluaciones son claros exponentes de las prácticas habituales en materia de evaluación de la política regional y nos ofrecen una imagen fiel de la situación de la evaluación en la UE y de los enfoques, métodos y técnicas utilizados por los equipos evaluadores. Una versión resumida de esta revisión puede encontrarse en Díez (2001b).

² Hay que hacer referencia de forma muy especial a la contribución del Programa MEANS, a sus guías y publicaciones, que han impulsado la extensión de la cultura evaluadora en todos los Estados miembros de la Unión Europea.

Hay que reconocer que, sin lugar a dudas, estos esfuerzos han significado un gran paso adelante en cuanto a la práctica evaluadora, convirtiendo a las evaluaciones en una fuente de información muy relevante sobre las políticas, sus planes y programas. Pero, como es evidente, estos estudios no constituyen más que un primer paso hacia un verdadero ejercicio de evaluación. La evaluación, como su mismo nombre indica, tiene una función normativa que va más allá de la generación de información. La recogida de datos, su análisis e interpretación, debe conducir a la emisión de valoraciones en base a criterios claramente definidos, ofrecer juicios fundamentados sobre las políticas y producir recomendaciones que puedan contribuir a mejorar los diseños actuales. «Las ventajas de la información sistemática son claras: la tarea ahora es comprender las limitaciones que tienen estos enfoques y asegurarse de que son efectivamente complementados con evaluaciones de mayor nivel» (Georghiou 1998: 48).

En segundo lugar, como ya se ha mencionado, muchas de estas evaluaciones se realizan en base un modelo conocido como «*value for money*». Según este enfoque, la evaluación es entendida como una cuantificación de los cambios producidos en las variables que, dependiendo de los objetivos medibles de cada programa en particular, son adoptadas como indicadores clave de rendimiento. Metodológicamente, se trata de calcular una ratio numérica en forma de coste neto por objetivo alcanzado (Bovaird *et al.* 1991: 109; Foley 1992: 558). Esta ratio se convierte en el criterio normativo para valorar el éxito o fracaso de la política evaluada, y su cálculo, que generalmente adopta la forma de coste neto por empleo creado, en el eje central de la evaluación. Los esfuerzos metodológicos se han dirigido fundamentalmente a resolver problemas planteados por la estimación de los efectos netos de la política regional, tales como la adicionalidad (de *input* y *output*) y los efectos de desplazamiento y multiplicadores, entre otros³. Particularmente se han destacado las dificultades que aparecen en relación con la capacidad de estos métodos para poder calcular los costes y los beneficios económicos y sociales de la política regional con suficiente precisión y claridad como para poder reducirlos a términos financieros y físicos, respectivamente. Esta es una cuestión que ha sido profusamente analizada por diversos autores (Autio 1998; Coulson 1990; Georghiou 1998; Kuhlmann 1998; Murtagh 1998; Stame 1999; Turok 1991) y que está en la base de muchas de las críticas a la práctica de evaluación más tradicional⁴.

En nuestra opinión, esta insatisfacción con los resultados obtenidos de las evaluaciones realizadas está estrechamente relacionada con las características específicas de la política regional, en especial con esos elementos que contribuyen a definir la nueva política regional y, por consiguiente, con los retos que estas nuevas políticas plantean a la evaluación⁵.

En primer lugar, no es fácil observar los efectos producidos por la nueva política regional, ya que tienden a ser de naturaleza intangible, múltiples y amplios. Los diseños actuales buscan, cada vez más, la creación de conocimiento, el aprendizaje, y la construcción de capacidad, tanto en el ámbito personal como colectivo. ¿Cómo podemos medir estos efectos intangibles o, incluso, saber si se están produciendo tal y como los políticos esperaban? Los efectos de estas políticas regionales se pueden manifestar no sólo a través del impacto económico sobre conceptos bien definidos como la competitividad y/o otros relacionados con la explotación de mercados (ventas

³ La adicionalidad hace referencia a los efectos atribuibles a la política evaluada en comparación con lo que hubiera ocurrido en ausencia de la intervención pública. En consecuencia, se llegan a distinguir tres niveles de adicionalidad: no-adicionalidad, adicionalidad parcial y adicionalidad total. Por efectos desplazamiento se entiende el grado o nivel en que la generación de un resultado deseable de un programa conduce a una pérdida de ese mismo resultado en otra área no asistida por la política regional. Por último, los efectos multiplicadores de la política regional son efectos indirectos que resultan del impulso generado sobre la oferta productiva de la región y/o sobre la renta (efectos de arrastre hacia atrás y hacia delante).

⁴ Como señala Coulson (1990: 190-191): «Es muy dudoso que análisis cuantitativos, que ofrecen datos sobre costes por empleo creado, puedan llegar a ser significativos ya que sólo transmiten una pequeña fracción de la información que se necesita para juzgar si el trabajo realizado ha sido un éxito o un fracaso».

⁵ Una presentación más detallada de las características y peculiaridades de estas políticas y de las dificultades y retos a los que se enfrenta su evaluación puede encontrarse en Díez (2002).

de productos, reducciones de costes, exportaciones,...) sino también a través de efectos no económicos sobre el propio comportamiento de las empresas y de las instituciones y organizaciones regionales. Estos cambios se pueden traducir en procesos de aprendizaje organizativo, en influencias en convenciones, normas y estándares y en generación de externalidades (Georghiou 1998: 37). No resulta sencillo estimar, de una manera global, los efectos sobre las empresas, las organizaciones y las personas y, al mismo tiempo, su impacto regional, especialmente sobre los beneficios intangibles (sociales, institucionales y culturales) (Stame 1999). Es difícil especificar en términos precisos, y a través de indicadores cuantitativos, qué significa el aprendizaje y la construcción de capacidad institucional. En consecuencia, es necesario reconocer que todos estos efectos no pueden ser reducidos fácilmente a un único criterio de valoración, representado por una ratio coste-beneficio, tal y como necesitan los estudios «*value for money*» y otros modelos aplicados tradicionalmente a la evaluación de la política regional.

En segundo lugar, los estudios «*value for money*» son modelos que se centran en la medición de los efectos de la política evaluada, sin interesarse en los mecanismos que permiten el logro de esos cambios, la denominada «caja negra» de la evaluación. Sin embargo, para la evaluación de la nueva política regional, y así lo ha reconocido la propia «Guía MEANS» (Comisión Europea 1999), es fundamental extraer lecciones sobre la utilidad de nuevos diseños e instrumentos, dado su elevado carácter innovador. Para ello, la evaluación debe intentar comprender la lógica que subyace en la política evaluada y mejorar nuestro conocimiento de los mecanismos en funcionamiento: la interacción entre las políticas y los efectos netos de su intervención (Finne *et al.* 1995: 23; Georghiou 1998: 48). La evaluación debe ofrecer información que facilite alcanzar una mejor comprensión de los problemas económicos y sociales que se pretenden solucionar. ¿Cómo y por qué se producen estos efectos? ¿Por qué algunos programas funcionan bien y otros fracasan en sus propósitos? El problema aquí es que las nuevas estrategias de desarrollo regional responden a unos procesos de cambio social interactivo, en el que participan un elevado número de agentes y organizaciones, y en los que se producen continuamente circuitos de respuesta y retroalimentación. Como señala Autio (1998: 132), «los procesos de creación, difusión y acumulación de conocimiento que tienen lugar en los sistemas de innovación regionales son, con mucha frecuencia, muy complejos, difusos e impredecibles, por lo que a menudo resulta prácticamente imposible medirlos de forma precisa y objetiva».

Por lo tanto, no es fácil reducir los efectos de las políticas a un número reducido de indicadores cuantitativos para poder medir su impacto, pero tampoco resulta sencillo identificar un modelo de relación lineal causa-efecto entre los recursos y las actividades de un programa, por un lado, y los resultados y los efectos de esta actuación por el otro, tal y como necesitan y exigen los modelos tradicionales de estimación del impacto⁶.

En tercer lugar, las evaluaciones basadas en estudios «*value for money*» se caracterizan por su olvido del contexto económico y social en el que se desenvuelve la política regional evaluada: el marco macroeconómico y las circunstancias sociales, institucionales y culturales de cada entorno. La estimación del número de empleos creados, al convertirse en el eje central de la evaluación, se desarrolla dejando de lado las condiciones particulares en que se desenvuelve cada política evaluada. Es más, estos factores externos a la política son aislados a través de la construcción de la situación contrafactual o de política pasiva, que es el artefacto metodológico que permite la estimación de los efectos netos de la política evaluada. Muy al contrario, las nuevas políticas regionales son diseños que están firmemente enraizados en su contexto social y cultural, insertas en su entorno socioeconómico e institucional⁷. Son políticas que nacen y se desarrollan en la propia región, identificando las condiciones socioeconómicas, las necesidades de las empresas y de la sociedad regional y el marco político e institucional en el que se desenvuelve la acción pública, todo ello para conseguir un diseño perfectamente ajustado a su situación (Sarace-

⁶ Por ejemplo, modelos estadísticos y econométricos.

⁷ En la literatura anglosajona se utiliza el término «*embedded*».

no 1999). Estas estrategias incorporan la institucionalización del proceso de innovación y de la interacción entre los diferentes agentes como un factor clave para el aprendizaje individual y colectivo, la innovación y la competitividad regional. La distribución de papeles entre las diferentes instituciones, los canales y los mecanismos de interacción, son específicos de su contexto y su entorno (Autio 1998: 136).

En cuarto lugar, los procesos de aprendizaje y de innovación son dinámicos, y en ellos tienen lugar continuas interacciones: relaciones interempresariales e interinstitucionales, flujos de conocimiento, relaciones comerciales y no comerciales que van evolucionando con el tiempo y que constituyen las ventajas relacionales de las economías regionales, etc. Aquí, «el reto reside en la evaluación de los procesos mismos» (Autio 1998: 136). En consecuencia, el diseño de la evaluación también debe ser capaz de evolucionar, de ser flexible para adaptarse a los cambios en la política evaluada y en las condiciones de su entorno. El propósito de la evaluación debe ser mejorar el diseño de las futuras y nuevas políticas. Como apunta Georghiou (1998): «La evaluación tiene un claro papel que desempeñar no sólo como proveedor de información destacada sobre el funcionamiento de medidas e instrumentos particulares, sino también como proveedor de información que permita que las políticas que han sido un éxito puedan continuar, mientras que las políticas que han fracasado deberán desaparecer». Es necesario mejorar la utilidad de las conclusiones operativas, técnicas y políticas de la evaluación y su contribución a mejorar las políticas evaluadas.

Por último, la evaluación puede llegar a convertirse incluso en una herramienta útil para movilizar a las sociedades regionales y capacitarlas para la acción. Este nuevo paso exigiría redirigir la evaluación hacia modelos abiertos a la participación de todos los colectivos afectados por la política evaluada y que tienden a ser agrupados bajo la denominación de «*stakeholder*», es decir, todas aquellas personas o grupos interesados en los objetivos y los posibles usos de la evaluación (Kuhlmann 1998; Stame 1999). La introducción de modelos participativos en la evaluación de la nueva política regional implicaría la apertura del proceso de evaluación a las administraciones regionales y locales, las empresas, las organizaciones e institutos oferentes de servicios, etc. Todos estos agentes y actores regionales podrían expresar sus propias expectativas sobre los propósitos y funciones de la evaluación, así como desempeñar un papel activo en el proceso evaluativo. Desde esta aproximación, la evaluación se convertiría en un ejercicio dirigido a la creación de un conocimiento útil para ayudar a los diferentes «*stakeholder*» a alcanzar sus objetivos a medio y largo plazo, en un proceso de aprendizaje continuo sobre la política evaluada.

En síntesis, la evaluación de la nueva política regional debería intentar ir más allá de los estudios de impacto y no centrarse únicamente en la identificación de los efectos de los nuevos planes y programas. Debería intentar avanzar hacia una mejor comprensión de los problemas sociales y económicos que pretende solucionar y de la propia política evaluada. En este nuevo marco, la evaluación se convertiría en un ejercicio dirigido a entender cómo las políticas funcionan, por qué los cambios observados se han producido y en qué circunstancias y en qué contextos organizativos e institucionales han tenido lugar. De esta manera, sería más fácil garantizar que sus conclusiones contribuyesen a comprender mejor los mecanismos de funcionamiento de las políticas y que sus recomendaciones fuesen realmente útiles para mejorar los diseños de nuevas actuaciones.

3. Los modelos de evaluación basados en la teoría y su aplicación a la evaluación de la política regional

Para comprender la interacción entre las políticas, sus acciones, las respuestas que generan y sus resultados, es decir, las relaciones causa-efecto, y conocer cómo, por qué y en qué circunstancias la política contribuye a conseguir cambios relevantes sobre el comportamiento de sus participantes (personas e instituciones), es neces-

rio introducir un enfoque de evaluación basada en la teoría⁸. Según Rogers *et al.* (2000), la evaluación basada en la teoría se compone de dos elementos principales: por un lado, un modelo o teoría explícita de cómo y por qué el proyecto produce los efectos observados y, por otro, el uso de esa teoría como base para el propio diseño de la evaluación. Este enfoque no es nuevo en la evaluación de políticas y programas, y ha sido desarrollado y utilizado tanto por la corriente de la evaluación clásica y positivista (Chen y Rossi 1994) como por otras corrientes más críticas (Weiss 1995). En los últimos años, sin embargo, ha cobrado un gran auge, sobre todo en base a los trabajos realizados con modelos de evaluación de «la teoría de cambio» (Connell y Kubisch 1998) y con la evaluación realista (Pawson y Tilley 1997)⁹. Todas estas propuestas comparten la idea de que el eje central de la evaluación debe ser explicar cómo y por qué una determinada política produce cambios en sus colectivos de beneficiarios y su entorno.

Los modelos de evaluación basados en la teoría son un enfoque de evaluación que se adapta mejor a las especificidades de las nuevas políticas regionales y que, por lo tanto, resultan una opción potencialmente útil y poderosa para resolver los retos planteados por la evaluación de estas nuevas políticas, tal y como se va a argumentar en este apartado y en el siguiente. Además, la evaluación basada en la teoría, según como sea aplicada, tiene capacidad para integrar las perspectivas de los diferentes agentes y actores implicados y afectados por su desarrollo. Son precisamente los propios agentes sociales de la política regional los que contribuyen al desarrollo del conocimiento y a la comprensión y al aprendizaje sobre los procesos de cambio impulsados por estas actuaciones.

A modo de ejemplo, la «teoría de cambio» es un enfoque de evaluación donde el equipo evaluador, las personas responsables del programa y los agentes sociales trabajan juntos para explorar y representar (gráficamente) la trayectoria de cambio esperada, y al mismo tiempo identificar los pasos clave para su desarrollo, de manera que las interrelaciones más decisivas para alcanzar los resultados previstos puedan ser identificadas, observadas y medidas. Estas interrelaciones se basan en el análisis de la estrategia global de la política evaluada, de sus objetivos y de los resultados previstos. Aplicar la teoría de cambio a la evaluación implica realizar un análisis sistemático y acumulativo de las conexiones entre las actividades y sus resultados, de manera que sea posible conocer cómo y porqué el proyecto evaluado avanza progresivamente hacia la consecución de sus objetivos, y siempre, y esto es muy importante, teniendo en cuenta el contexto en el que se desarrolla (en qué circunstancias). La evaluación así diseñada determina el grado o nivel en el que la trayectoria de cambio esperada se despliega, al mismo tiempo que permite conectar e interrelacionar las estrategias con los efectos finales producidos (Milligan *et al.* 1998: 55).

La primera tarea de la evaluación es, por tanto, establecer la teoría subyacente en la política evaluada, es decir, identificar los objetivos perseguidos, las actividades que se realizan para alcanzar estos cambios, los factores contextuales que pueden influir sobre la aplicación de la política y sobre su potencial para conseguir el impacto deseado y las interrelaciones entre todos ellos. Pero, ¿cómo se identifica esta teoría de cambio? Una de las opciones disponibles es trabajar con los principales protagonistas de la política evaluada, con todos los grupos sociales que tienen un interés en la evaluación y que son potenciales usuarios de sus resultados. En el caso de la evaluación de la política regional, esta opción implicaría la participación activa de los equipos de gestión, colectivos de beneficiarios, organismos intermediarios, centros educativos, centros tecnológicos, etc. Esto significa hacer explícitas las teorías que guían la iniciativa: reconstruir la teoría de cambio en colaboración con los actores del programa para maximizar la utilidad para todos del proceso de evaluación.

⁸ Aunque en el texto se utiliza el término evaluación basada en la teoría, como hace Weiss (1995), es posible encontrar otros términos para denominar este enfoque como teoría del programa (Rogers *et al.* 2000), *theory-driven evaluation* (Chen 1994), teoría de cambio (Connell *et al.* 1995) y evaluación realista (Pawson y Tilley 1997). Stame (2004), por ejemplo, utiliza la denominación enfoques orientados hacia la teoría como una forma de agrupar los diferentes modelos.

⁹ Una presentación sintética de las principales semejanzas y diferencias entre estos enfoques puede encontrarse en Stame (2004).

Aquí una cuestión importante va a ser el reconocer que una misma política puede operar en base a más de una teoría. Esto no quiere decir que actores diferentes tengan cada uno su propia teoría, sino que su diseño político prevé diferentes caminos a través de los cuales se pueden llegar a materializar los beneficios esperados. En consecuencia, la evaluación no tiene por qué adoptar una única teoría de cambio, seleccionada entre las posibles, sino que puede trabajar simultáneamente con más de una teoría. «No hay necesidad de fijar una única teoría. De hecho, hasta que no se disponga de evidencias suficientes, podría ser contraproducente limitar nuestra investigación a un único conjunto de asunciones» (Weiss 1995: 83).

La segunda tarea es seleccionar las hipótesis centrales de la teoría o teorías e iniciar la búsqueda de respuestas para algunas de las siguientes preguntas: ¿Qué está sucediendo en la realidad? ¿Hasta qué punto estas teorías son confirmadas por la práctica? ¿Dónde, a lo largo de la cadena lógica y cronológica de la teoría de cambio, se producen problemas que condicionan el alcance de los efectos planeados? ¿Por qué aparecen estos fallos de funcionamiento?, ¿cuándo va bien el programa? ¿En qué condiciones y contextos? A lo largo de la evaluación se pueden llegar a descubrir nuevas hipótesis que deberán ser incorporadas a la teoría. El objetivo de este análisis es comprender la viabilidad de la teoría o teorías de cambio en las que se basa la política evaluada. «La evaluación ofrece un análisis detallado y preciso del por qué y del cómo se están obteniendo los cambios observados» (Weiss 1995: 84).

La tercera tarea es especificar las estrategias operativas puestas en marcha para iniciar y mantener las trayectorias de cambio (medir las actividades, los resultados inmediatos y los efectos a medio y largo plazo perseguidos). En cualquier evaluación, los resultados y las actividades deben ser trasladados a medidas observables. En las evaluaciones habituales de la política regional, la medición de los resultados suele concentrarse sobre una única unidad de observación, por ejemplo, las empresas, por ser los beneficiarios últimos de los programas. A su vez, estas mediciones implican, normalmente, el uso de técnicas cuantitativas¹⁰.

Cuando se aplica la evaluación basada en la teoría a la política regional, los retos relativos a la medición son muy diferentes. Las medidas de las actividades, los resultados y los efectos deben desarrollarse en múltiples niveles. Además, como ya se ha mencionado, la nueva política regional produce efectos sobre el aprendizaje individual y colectivo, sobre la confianza y los valores compartidos, sobre la fortaleza de las redes e, incluso, cambios institucionales, que son muy difíciles de observar y de medir. Los métodos tradicionales dirigidos a la medición en un momento determinado o en un intervalo longitudinal no son capaces de capturar el proceso de cambio. Para facilitar la observación de los cambios y su medición, este enfoque procede a la ruptura de las estrategias operativas sobre las que se sustentan las trayectorias de cambio en elementos, sobre los que poder realizar observaciones y mediciones más precisas. Para ello se definen las referencia o metas a alcanzar («*benchmarks*») a lo largo de la trayectoria de cambio. La consecución de estas metas es un signo de que la estrategia está progresando y produciendo avances en la dirección deseada. Muchas de estas metas no son trasladables a medidas mensurables, sino que se traducen en simples dicotomías que deberán ser refinadas para determinar por qué los cambios en una referencia o meta conducen hacia nuevos efectos más alejados en la trayectoria de cambio.

La cuarta tarea es la recogida de datos, tarea donde es preciso combinar las informaciones cualitativas con datos cuantitativos en función de la naturaleza de los componentes a observar y medir. No hay que olvidar que los gestores de la nueva política regional por razones de control y en su necesidad de rendir cuentas a los ciudadanos, desean informes cuantitativos sobre progresos hacia objetivos. La evaluación basada en la teoría no excluye, sino que, de hecho, asume la necesidad de medir avances a través de indicadores cuantitativos (Weiss 1995: 84).

¹⁰ Aunque es preciso señalar que en la revisión realizada de prácticas de evaluación de programas financiados por lo Fondos Estructurales cada vez con mayor frecuencia es posible encontrar evaluaciones donde se utilizan técnicas e información cualitativa (Diez 2000a y 2002).

La quinta tarea consiste en realizar un análisis específico de los cambios. Ya se ha mencionado cómo los procesos reales de cambio social son dinámicos. En su comprensión del funcionamiento de la política regional evaluada, la teoría de cambio es unidireccional a propósito, ya que su objetivo es explicar los efectos. Sin embargo, es preciso reconocer que, en la realidad, los diversos componentes de las estrategias operativas ejercen su influencia en ambas direcciones y que, precisamente, los efectos de retroalimentación son más difíciles de identificar y analizar, debido a que las influencias en sentido inverso constituyen un conjunto de interrelaciones mucho menos conocidas e investigadas.

Por otra parte, la nueva política regional se desarrolla y afecta a múltiples sectores, por lo que resulta posible que los efectos producidos por las estrategias operativas dependan, a su vez, de las sinergias. Es necesario dedicar una especial atención a analizar cómo pueden representarse estos complejos procesos de forma correcta. La necesidad de que las teorías estén articuladas y sean suficientemente específicas como para realizar comprobaciones y juicios, no significa que estas teorías no puedan incorporar múltiples perspectivas. Las teorías de cambio válidas y verosímiles pueden llegar a ser muy complejas, aunque si se desea que estas teorías sean el eje estructural de la evaluación hay que evitar contradicciones (Connell y Kubisch 1998: 31).

En esta comprobación empírica de la teoría de cambio resulta muy importante identificar las condiciones externas que facilitan o impiden la eficacia de las estrategias, es decir, el análisis del contexto en que se desenvuelve la política. Según se desplaza la evaluación hacia la observación de los objetivos intermedios y finales, el problema de que existan explicaciones alternativas es, cada vez, más evidente. Generar evidencia convincente sobre el valor de la política evaluada puede depender, de hecho, de la identificación adecuada de los procesos económicos y sociales ajenos a esta política, de cómo influyen sobre sus efectos, positiva o negativamente.

Por último, hay que analizar e interpretar los resultados de la evaluación, incluyendo sus implicaciones para el propio ajuste de la teoría de cambio.

4. Aportaciones potenciales de la evaluación basada en la teoría de cambio a la evaluación de la política regional

- **En cuanto a la valoración de los efectos**

Las evaluaciones de las nuevas políticas regionales deben utilizar enfoques que permitan tener en consideración los efectos tangibles e intangibles de estas políticas (Stame 1999: 111). Los efectos intangibles, sociales e institucionales, como ya se ha resaltado anteriormente, son muy difíciles de medir, aunque no imposibles de observar y describir (Georghiou 1998: 48). Se trata de examinar los cambios que se producen en las decisiones de las empresas y las instituciones, en sus estrategias de actuación, en sus actitudes y comportamientos, en el acceso al conocimiento, en las normas y convenciones, en las relaciones entre los diferentes agentes regionales y en sus redes. Sin embargo, los gobiernos regionales, cuando ponen en marcha su política, desean que sus inversiones y sus esfuerzos se materialicen en beneficios económicos concretos que puedan ser observados y medidos en el corto plazo (más puestos de trabajo, mayor riqueza, una posición competitiva más fuerte). Es decir, medir los cambios producidos en las empresas en términos de beneficios, ventas, productividad y otras medidas relacionadas con la competitividad, pero también examinar el valor añadido resultante de la colaboración interempresarial y de la construcción institucional, del acceso a nuevo conocimiento, del aprendizaje y de la generación de comportamientos recursivos.

El hecho de que los efectos de la nueva política regional sean de difícil medición se complica aún más en la medida en que su impacto supera el ámbito de la empresa y se producen beneficios sobre el conjunto de las em-

presas que participan en las redes de cooperación, sobre la competitividad de una industria o sector en particular, sobre el entramado institucional y sobre la prosperidad de toda la comunidad regional (Rosenfeld 1996: 250). Para cada uno de estos niveles de impacto se necesita identificar los cambios producidos y emitir una valoración al respecto. Por lo tanto, hay que tener en cuenta que las interacciones entre las empresas producen efectos sobre las propias empresas, pero también generan externalidades que benefician a los clusters productivos, y que el apoyo a las redes de cooperación produce respuestas diferentes a las que se habrían producido en el caso de las ayudas individuales. Por otra parte, hay que estimar los efectos sobre los organismos intermediarios del sistema regional de innovación, sobre los centros de servicios a las empresas y sobre el entramado institucional, y observar si se están produciendo cambios en el comportamiento de esas instituciones: colaboración, calidad, aprendizaje y reflexividad institucional. Por último, es preciso estimar el impacto global sobre economía regional desde la propia perspectiva de los actores y agentes regionales. Éstos son beneficios añadidos que afectan a la competitividad de la región y al inicio de un proceso de cambio dirigido a convertirla en una región inteligente, capaz de aprender y adaptarse. Este impacto es, sin duda, el más difícil de establecer, ya que supone la necesidad de atribuir efectos al comportamiento asociativo, a la cooperación entre los agentes, al establecimiento de redes, a la densidad institucional, etc.

La evaluación basada en la teoría de cambio puede ser una inestimable ayuda para lograr la medición y observación de todo este conjunto de efectos interrelacionados, para aclarar qué medir y cómo medirlo: ¿Cuáles son los objetivos de la política? ¿Cómo medir los cambios? ¿Cómo los cambios en los objetivos a corto plazo se espera que afecten a los objetivos intermedios y finales de la política evaluada? ¿Qué efectos aparecerán antes en el proceso de aplicación de la política? ¿En qué punto de la cadena lógica se pueden obtener mediciones y estimaciones potenciales de los resultados y de los efectos a medio y largo plazo? La teoría de cambio, además, puede ser subdividida en diferentes niveles de efectos: región, clusters, organizaciones y empresas, por ejemplo.

En cualquier caso, la evaluación debe tener en cuenta, además, que los efectos de la política regional tardan un tiempo considerable en hacerse evidentes y poder ser observados. Aquí, las ventajas de este modelo son todavía más evidentes, ya que facilita el análisis del impacto desde los primeros pasos de la tarea evaluadora. El seguimiento de referencias y metas a lo largo de la teoría de cambio facilita al evaluador conocer si la política está o no en el buen camino. «Si los pasos de la cadena no se llegan a producir, o si se producen fallos, la posibilidad del conseguir el impacto se reduce» (Torvatn 1999: 81). No sólo se trabaja en clarificar los objetivos finales y el impacto esperado, sino que se discute la trayectoria de progreso hacia ellos. Se identifica qué se necesita observar (las actividades, resultados, objetivos intermedios y objetivos finales), y se ayuda a tomar opciones sobre cuándo y cómo realizar estas mediciones y observaciones.

• El análisis de la causalidad

Tradicionalmente, la estimación de los efectos directamente atribuibles a la política evaluada (efectos netos) se ha resuelto en base a diseños experimentales o cuasi-experimentales o, en el caso de la evaluación de la política regional, se han aplicado también métodos estadísticos y econométricos destinados a estimar la situación contrafactual o situación de política pasiva. De esta forma, los efectos de la política evaluada se aíslan de los cambios producidos por otros factores externos y es posible medir los efectos reales. Estos métodos, sin embargo, son de difícil aplicación en la nueva política regional. La evaluación basada en la teoría puede ayudar a resolver este dilema. Investigar y profundizar en el cómo y en el por qué de los efectos es una forma de confirmar que la política es la verdadera responsable de los cambios producidos y avanzar conclusiones sobre la atribución del impacto de las acciones evaluadas.

El análisis de la causalidad dependerá del grado de consistencia encontrado entre las hipótesis originales y el desenvolvimiento de la realidad a lo largo de la aplicación de la política. Si la evaluación es capaz de

mostrar evidencias consistentes que demuestran que las actividades desarrolladas conducen a los efectos esperados, la evaluación comienza a funcionar como un mecanismo capaz de contrastar la eficacia de la política evaluada. «El enfoque basado en la teoría de cambio no puede ofrecer niveles de confianza en términos estadísticos, pero puede ofrecer descripciones detalladas y convincentes de las trayectorias de cambio seguidas por las intervenciones y argumentaciones que respaldan la existencia de conexiones lógicas entre las teorías, las actividades y los efectos. Este enfoque puede ayudar a comprender cuáles son las intervenciones que funcionan y cuáles no funcionan y, a diferencia de muchos diseños experimentales, las razones que explican estas conclusiones» (Hebert 1998: 147).

De esta manera, y sin necesidad de disponer de un grupo de control que ofrezca una situación contrafactual, el orden de ocurrencia de los efectos y su semejanza con los efectos planeados puede soportar la construcción de inferencias causales. Es decir, cuanto mayor sea la semejanza entre los efectos planeados y los efectos observados crece también la confianza de los evaluadores y del resto de los participantes acerca de la veracidad de la teoría de cambio desplegada (Connell y Kubisch 1998: 34). En consecuencia, aunque no se pueda eliminar la existencia de explicaciones alternativas para un determinado efecto, es posible alinear a todos los actores regionales alrededor de una evidencia empírica contrastable (Connell y Kubisch 1998: 18).

Los defensores de esta aproximación reconocen que, posiblemente, esta atribución no resultará satisfactoria para aquellos evaluadores que opinan que el único medio creíble y fiable de estimar el impacto neto de una política es mediante los diseños experimentales o cuasi-experimentales. Pero entienden que este enfoque será bien recibido por los decisores políticos y los gestores de las políticas que, sobre todo, desean obtener información que les sirva de guía para identificar y seleccionar las estrategias potencialmente más efectivas (Hebert 1998: 147). En definitiva, este enfoque ayuda a asegurar que los efectos observados son reflejo de la aplicación de los programas y de los acontecimientos que suceden en la política regional evaluada.

Sin embargo, un problema a la hora de evaluar la nueva política regional será la naturaleza, tal vez, demasiado racionalista de este enfoque. La teoría de cambio asume que es posible construir una secuencia causal racional de medios y fines y simplifica los procesos de cambio circulares y complejos, en un sentido unidireccional. Ésta es, a la vez, una de las ventajas de este enfoque y uno de sus principales inconvenientes, ya que se corre el peligro de reducir en exceso el análisis de la causalidad. Para compensar esta debilidad metodológica es posible construir mapas cognoscitivos más complejos, introduciendo teorías de cambio más sofisticadas (Torvatn 1999: 81).

• La triangulación de métodos y datos

Las técnicas y los datos cualitativos facilitan una mayor riqueza en la percepción de los elementos analíticos, al tiempo que son capaces de identificar e incorporar al diseño de la evaluación modificaciones de las asunciones causales basándose en la observación de lo que sucede en la política evaluada. Los estudios de caso como método evaluador son especialmente adecuados para comprender las complejas cadenas de causalidad. Este método tiene una gran capacidad para captar la influencia del contexto y para capturar, en toda su magnitud, la riqueza de detalles de la realidad. El problema es que su utilización requiere un elevado nivel de experiencia y conocimiento para que el método pueda ser aplicado en toda su extensión.

Pero esto no significa que la evaluación tenga que renunciar al uso de técnicas e indicadores cuantitativos. Por el contrario, la combinación de métodos, herramientas y datos es una de las formas más potentes de evaluar la nueva política regional, ya que permite adaptar la observación y el análisis a las necesidades específicas de la evaluación. De ahí que resulte conveniente introducir y utilizar indicadores cuantitativos familiares

tanto para los propios evaluadores como para los responsables de los programas, facilitando el trabajo de la evaluación y enriqueciendo el conocimiento alcanzado, tal y como la evaluación basada en la teoría de cambio defiende y facilita.

5. Conclusiones

La evaluación basada en la teoría tiene un gran potencial para resolver una gran parte de los retos que las nuevas políticas regionales plantean a la evaluación y para generar una mayor comprensión de estas políticas que ayude a diseñar estrategias cada vez más eficaces. Este modelo nos ofrece una nueva manera de abordar la evaluación de una política de desarrollo compleja, novedosa y sofisticada con la promesa de ayudarnos a comprender cómo, en qué circunstancias y por qué esta política produce los efectos deseados. Nos ayuda a identificar el núcleo central de la evaluación y clarifica las cuestiones de nuestra investigación con la promesa de ser un ejercicio útil para los decisores políticos y el resto de los actores y grupos implicados. Sin duda, este enfoque no resuelve todos los problemas y retos que plantea la evaluación de la nueva política regional, pero facilita el trabajo del evaluador y lo convierte en un ejercicio de mayor utilidad.

Este modelo constituye, por lo tanto, una oportunidad para profundizar en nuestro conocimiento de los factores que convierten y transforman a una colectividad social en una región inteligente. Solo mediante una mejor comprensión de los procesos de cambio económico y social podrán las autoridades regionales diseñar mejores políticas. El siguiente y más importante paso es comenzar a utilizar este modelo en nuestros diseños de evaluación y ser capaces de llevarlo a la práctica, comprobando mediante su aplicación a diferentes políticas y programas regionales su validez real.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- ADE Enterprise PLC *et al.* (1999), *Evaluation of Research, Technological Development and Innovation related actions under Structural Funds in Objective 2 regions*. Bruselas: Comisión Europea.
- Amin, A. (1998), «Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional», *Ekonomia* 41: 69-89.
- Asheim, B.A. (1999), «Innovation, social capital and regional clusters: on the importance of co-operation, interactive learning and localised knowledge in learning economies», en *Regional Potentials in an Integrating Europe*. Bilbao: Regional Studies Association International Conference.
- Autio, E. (1998), «Evaluation of RTD in Regional Systems of Innovation», *European Planning Studies* 2 (6): 131-140.
- Bachtler, J. y Michie, R. (1995), «A new era in EU regional policy evaluation? The appraisal of the Structural Funds», *Regional Studies* 8 (29): 745-751.
- Bachtler, J. y Michie, R. (1997), «The interim evaluation of EU regional development programmes: experience from Objective 2 regions», *Regional Studies* 9 (31): 849-858.
- Barnekov, T. y Hart, D. (1993), «The changing nature of US urban policy evaluation: the case of the Urban Development Action Grant», *Urban Studies* 9 (30): 1469-1483.
- Boekholt, P. *et al.* (1998), *The evaluation of pre-pilot actions under Article 10. Innovative measures regarding RTP*. Bruselas: Comisión Europea.
- Bovaird, T. *et al.* (1991), «Improved performance in local economic development: a warm embrace or an artful sidestep?», *Public Administration* 69: 103-119.

- Comisión Europea (1999), *Evaluating Socio-Economic Programmes*, Vols. 1-6. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comisión Europea.
- Coulson, A. (1990), «Evaluating local economic policy», en M. Campbell, ed., *Local Economic Policy*. Londres: Casell Educational Limited.
- Connell, J. P. y Kubisch A. C. (1998), «Applying a Theory of Change approach to the evaluation of Comprehensive Community Initiatives: progress, prospects and problems» en K. Fulbright-Anderson *et al.* eds., *New approaches to evaluating Community Initiatives: theory, measurement and analysis*. Washington D.C.: The Aspen Institute.
- Connell, J.P. *et al.*, eds. (1995), *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods and Context*. Washington D.C.: Aspen Institute.
- Cooke, P. *et al.* (2000), *The governance of innovation in Europe*. Londres: Pinter.
- Cooke, P. y Morgan, K. (1998), *The associational economy. Firms, regions and innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Chen, H-T. (1994), «Theory-driven evaluations: need, difficulties and options», *Evaluation Practic* 1 (15) : 79-82.
- Chen, H-T y Rossi P. (1994), «Issues in the theory-driven perspective», *Evaluation and Program Planning*, 4 (12): 299-306.
- Díez, M.A. (2001a), *La evaluación de la política regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales*. Tesis doctoral. Leioa: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Díez, M.A. (2001b), «Propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales», *Ekonomiaz* 47: 182-205.
- Díez, M.A. (2002), «Evaluating new regional policies: reviewing the theory and practice», *Evaluation* 3 (8): 285-305.
- ECOTEC (1999), *The ongoing evaluation of Regional Innovation Strategies*. Bruselas: Comisión Europea.
- Ernst & Young (1999), *Thematic Evaluation of Structural Fund Impacts on SMEs*. Bruselas: Comisión Europea.
- Finne, H. *et al.* (1995), «Trailing Reserach. A model for useful program evaluation», *Evaluation* (1) 1: 11-31.
- Foley, P. (1992), «Local economic policy and job creation: a review of evaluation studies», *Urban Studies*, 3-4 (29): 557-598.
- Geddes, M. (1988), «Social audits and social accounting in the UK: a review», *Regional Studies* 1 (22): 60-65.
- Georghiou, L. (1998), «Issues in the evaluation of innovation and technology policy», *Evaluation* 1 (4): 37-51.
- Gregory, D. y Martin, S. (1988), «Issues in the evaluation of inner city programmes», *Local Economy* 4 (2): 237-249.
- Hart, D. (1991), «US Urban policy evaluation in the 1980s: Lessons from practice», *Regional Studies* 3 (25): 255-261.
- Hebert, S. y Anderson A. (1998), «Applying the Theory of Change approach to two National, Multisite Comprehensive Community Initiatives» en K. Fulbright-Anderson *et al.* eds., *New approaches to evaluating Community Initiatives: theory, measurement and analysis*. Washington D.C.: The Aspen Institute.
- Higgins, T. *et al.* (1999), *Thematic evaluation of the impacts of Structural Funds (1994-1999) on Research, technology Development and Innovation (RTDI) in Objective 1 and Objective 6*. Bruselas: Comisión Europea.
- Kuhlmann, S. (1998), «Moderation of policy making? Science and Technology Policy evaluation beyond impact measurement-the case of Germany», *Evaluation* 2 (4): 130-148.
- Landabaso, M. (2000), «EU policy on innovation and regional development», en F. Boekema, *et al.* eds., *Knowledge, innovation and economic growth: the theory and practice of learning regions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Landabaso, M. *et al.* (1999), «Learning regions in Europe: theory, policy and practice through the RIS experience», *3rd International Conference on Technology and Innovation Policy: Global Knowledge Partnerships, Creating value for the 21 Century*, Austin, EE.UU.

- Landabaso, M. y Reid A. (1999), «Developing Regional Innovation Strategies: The European Commission as Animateur», en K. Morgan y C. Nauwelaers, eds., *Regional Innovation Strategies. The challenge for less-favoured regions*. Londres: The Stationery Office.
- McEldowney, J.J. (1991), «Evaluation and European regional policy», *Regional Studies* 25: 261-265.
- Milligan, S. *et al.* (1998), «Implementing a Theory of Change evaluation in the Cleveland Community-Building Initiative: A case study» en K. Fulbright-Anderson *et al.*, *New approaches to evaluating Community Initiatives: theory, measurement and analysis*. Washington D.C.: The Aspen Institute.
- Murtagh, B. (1998), «Evaluating the Community impacts of urban policy», *Planning Practice & Research* 2 (13): 129-138.
- Morgan, K. y Nauwelaers, C. eds., (1999), *Regional Innovation Strategies. The challenge for less-favoured region*. Regions, Cities and Public Policy Series, Regional Studies Association. Londres: The Stationery Office.
- P&G Sociedad de Estudios (1998), *Evaluation of Community measures in support of European Community Business and Innovation Centres (EC-BICs)*. D. G. de Política Regional. Comisión Europea.
- Pawson, R. y Tilley, N. (1997), *Realistic Evaluation*. Londres: Sage Publications.
- Rogers, P. *et al.* (2000), «Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities», *New Directions for Program Evaluation* 87, San Francisco: Jossey-Bass.
- Rosenfeld, S.A. (1996), «Does cooperation enhance competitiveness? Assessing the impacts of inter-firm collaboration», *Research Policy* 25: 247-263.
- Saraceno, E. (1999), «The evaluation of local policy making in Europe», *Evaluation* 4 (5): 439-457.
- Stame, N. (2004), «Theory-based evaluation and types of complexity», *Evaluation* 1 (10): 58-76.
- Stame, N. (1999), «Small and medium enterprise aid programs: intangible effects and evaluation practice», *Evaluation and Program Planning* 22: 105-111.
- Storper, M. (1997), *The regional world. Territorial development in a global economy*. Nueva York: The Guilford Press.
- Torvatn, H. (1999), «Using program theory models in evaluation of industrial modernization programs: three case studies», *Evaluation and Program Planning* 22: 73-82.
- Turok, I. (1990), «Evaluation and accountability in spatial economic policy: a review of alternative approaches», *Scottish Geographical Magazine* 106: 4-11.
- Turok, I. (1991), «Policy evaluation as science: a critical assessment», *Applied Economics* 23: 1543-1550.
- Weiss, C.H. (1995), «Nothing as practical as good theory: Exploring Theory-Based evaluation for Comprehensive Community Initiatives for children and families» en J.P. Connell *et al.*, *New approaches to evaluating Community Initiatives: concepts, methods and contexts*. Washington D.C.: The Aspen Institute.