

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INNOVACIÓN SOCIAL: UN MARCO PARA LA POLÍTICA BASADA EN LA EVIDENCIA

Rafael Pinilla Pallejà

Xavier Fontcuberta Estrada

Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios (AEVAL)

INTRODUCCIÓN

La actividad evaluadora ha crecido de forma muy importante en las últimas décadas en los países desarrollados, tratando de dar respuesta a la creciente demanda ciudadana de eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos. Allí donde existe una finalidad social a lograr y el Gobierno articula una serie de programas que llevan aparejado el empleo de recursos, parece claro que disponer de conocimiento fiable sobre la efectividad y la eficiencia de los programas públicos facilitaría enormemente la toma de decisiones. Por ello la evaluación de políticas ha de considerarse como una “herramienta indispensable en la actuación de los poderes públicos” (Monnier, 1995:12).

Sin embargo, existe un amplio consenso internacional entre los especialistas sobre la escasa utilización de las evaluaciones. Esta escasez se debe en parte a las dificultades de obtener evidencia fiable sobre la efectividad de las políticas públicas. Pero, también, a la reticencia de los responsables políticos a la evaluación rigurosa de sus propuestas. Los políticos han aprendido a ensalzar el gran valor de la ciencia y la innovación tecnológica, pero tienden a eludir los métodos de evaluación científica para valorar la eficacia de actividades que consideran propias. Para solucionar este problema casi todos los autores coinciden en la necesidad de recomendar la participación de los responsables políticos y administrativos en el proceso evaluador (Alvira Martín, 1991; Monnier, 1995; OCDE, 1992; Pazos, 1996; Vedung, 1997; Schmidt, 2001).

Por tanto, un reto ineludible es lograr que las evaluaciones que se lleven a cabo sean utilizadas para mejorar la efectividad y la eficiencia de las políticas y programas públicos, aspirando a que la utilización de la evaluación se convierta en práctica habitual de la Administración Pública. Y para ello es necesaria la participación voluntaria y el compromiso de los responsables políticos, incluso buscando que sean ellos mismos quienes tomen la iniciativa.

La tesis que se va a defender en este trabajo es que la evaluación de políticas públicas puede entenderse como una actividad de promoción de la innovación social intencionada que, para ser eficaz, necesita tanto del rigor que pueden aportar los métodos científicos como de la participación activa de los responsables políticos. Así, afirmar que mediante la evaluación se pretende “contribuir a la mejora de la acción y resultados en la actividad del sector público y sus instituciones”, equivale a apostar por la innovación en la gestión de los recursos públicos.

Según Schmidt, las dificultades fundamentales de la investigación evaluativa son: 1) La dificultad para elegir *formas adecuadas de medir efectos*, sin las cuales no es posible decidir si un programa ha tenido éxito; 2) La dificultad para *medir todos los costes y beneficios* de un programa, tanto los directos como los indirectos, sin lo que no es posible valorar adecuadamente la eficiencia; y 3) La *atribución causal del impacto* a una intervención política, sin la cual no es posible evaluar una política. Este último es el problema fundamental de la evaluación (Schmidt, 2001).

En cualquier caso, el rigor en el método para poder atribuir correctamente los efectos del programa es una condición necesaria, pero no suficiente. Para asegurar la utilidad de una evaluación es también fundamental que responda a las preguntas que realmente preocupan a los responsables de la toma de decisiones y a los beneficiarios del programa. Pero la selección de los indicadores de efecto y de las preguntas relevantes no son cuestiones estrictamente técnicas, no pueden resolverse únicamente con metodología científica.

LA EVALUACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL

La evaluación de políticas debería conducir pues a la innovación en la administración y gestión de los recursos públicos, proceso que será posible en la medida en que la evaluación produzca información empírica fiable y esta información sea utilizada para la toma de las decisiones políticas correspondientes. Pero el proceso político tradicional no acostumbra a funcionar de este modo.

En el proceso político tradicional, muchas decisiones políticas se toman en función de principios y creencias ideológicas. La introducción de la evaluación en el proceso de toma de decisiones representaría un cambio importante porque significaría conceder progresivamente un mayor peso a la evidencia y un peso menor a las cuestiones ideológicas. En último término, la interiorización en el proceso político de la cultura de la evaluación debería conducir a un proceso de cambio social basado en la evidencia.

En realidad toda política pública es, de hecho, una teoría del cambio social (Monnier, 1995:82). “La idea de cambio está implícita desde el inicio del proyecto o programa que luego será evaluado. El simple hecho de pensar en un proyecto específico está poniendo de manifiesto una necesidad de que algo cambie. (...) En tal sentido, un programa o proyecto social puede ser visto como la puesta a prueba de estrategias o metodologías innovadoras de intervención para la transformación, que si luego de evaluadas demuestran ser eficaces, podrán ser replicadas en otros contextos, en circunstancias o condiciones similares, o bien con las adaptaciones que convengan.” (Nirenberg et al, 2003, p. 44).

Para analizar adecuadamente el papel de la evaluación como promotora de un proceso de innovación social basado en la evidencia, será de utilidad establecer un marco conceptual que permita entender y situar la innovación social como parte del proceso político (parte de estas ideas han sido desarrolladas con más detalle en Pinilla Pallejá, 2006a y 2006b).

ESTRUCTURA Y DINÁMICA DE LAS INSTITUCIONES SOCIALES

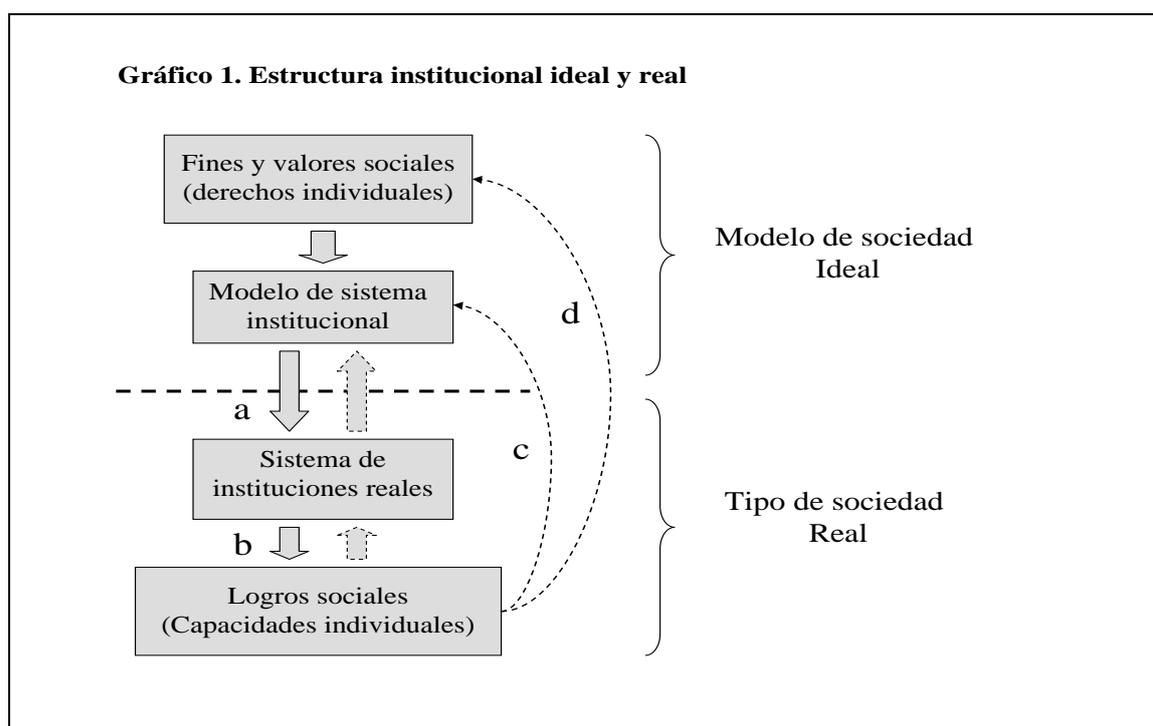
Debemos a North la conveniente distinción conceptual entre instituciones y organizaciones sociales (North, 1993). Las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones los jugadores. Las instituciones incluyen tanto las leyes formales como las reglas de comportamiento informal y los medios para que se cumplan. Las instituciones definen la estructura de incentivos dentro de la cual se desarrolla el comportamiento social. Las instituciones sociales tienen un propósito o una finalidad, de modo que es posible evaluar objetivamente en qué medida logran dicho propósito. Así, la evaluación suministra una información que puede ayudar a imaginar y proponer cambios para lograr instituciones más eficaces en el logro de los fines socialmente deseados. Por tanto, una primera función de la evaluación es comprobar si efectivamente los cambios propuestos funcionan en la realidad.

Para poder llevar a cabo esta función evaluadora es preciso determinar con la mayor claridad posible:

1. Cuáles son los fines que la sociedad desea alcanzar con determinada política o programa.
2. Mediante qué modelo de sistema institucional se propone hacerlo.
3. A qué sistema de instituciones reales da lugar ese modelo en el lugar y el tiempo concreto en que se lleva a cabo la reforma.

4. Cuáles son finalmente sus logros, tanto en relación con los objetivos específicos de la reforma como en relación a otros fines considerados generalmente como socialmente valiosos.

El Gráfico 1 representa en forma de diagrama las relaciones entre lo que se podría denominar un “modelo de sociedad ideal” y un “tipo de sociedad real”. Un “modelo de sociedad ideal” se compone de un conjunto de finalidades y valores sociales ampliamente compartidos y de un modelo institucional básico. Una parte importante del modelo de sociedad ideal de una comunidad política está recogido en la Constitución y sus leyes de desarrollo fundamentales, las cuales incluyen el conjunto de aspiraciones y valores sociales en forma de declaración de derechos individuales, así como un sistema de instituciones y normas básicas con las que la sociedad se dota a sí misma para el logro de los fines sociales deseados. Si la constitución es consistente, el modelo de sistema institucional deriva, en gran parte, de los fines y valores que la Constitución aspira a lograr, proteger o garantizar.



Fuente: Pinilla Pallejà, 2006a.

En el mundo real, las institucionales ideadas requieren adaptaciones y ajustes. En cada lugar y tiempo concretos un mismo modelo institucional ideal puede traducirse en un “tipo de sociedad real” concreto diferente. En la práctica, el “tipo de sociedad real” puede alejarse mucho del modelo ideal deseado debido a las restricciones que impone la propia realidad: los recursos del medio natural, la eficiencia de la tecnología disponible, la capacidad real de los ciudadanos para ejercer de forma efectiva los derechos que la constitución les reconoce, etc. El sistema de instituciones reales influirá finalmente en el conjunto de logros sociales. En último término, la efectividad de un sistema institucional debería evaluarse por los logros sociales alcanzados entendidos como capacidades individuales efectivas, pues cualquier mejora en el modelo institucional funcionará mejor en una sociedad cuyos ciudadanos gocen de un alto desarrollo de sus capacidades básicas.

INNOVACIÓN SOCIAL INTENCIONAL

El cambio social depende de muchos otros factores, pero lo que justifica la existencia de instituciones es su pretensión teleológica de garantizar o imprimir al cambio social una dirección acorde con la voluntad de los ciudadanos (al menos en una sociedad que se entiende democrática). De hecho, las instituciones pueden influir de manera muy importante en la evolución de la sociedad a

largo plazo, y pueden ser modificadas a voluntad para dirigir el proceso de cambio hacia metas humanamente deseables. Entonces, lo que necesitamos es una teoría que sirva de guía y herramienta para mejorar las instituciones.

Como no todas las sociedades están dotadas de un sistema institucional democrático, ni tienen como finalidad mejorar las capacidades de las personas, los sujetos del cambio institucional que vamos a considerar aquí son las *comunidades políticas de derecho*. Las comunidades políticas de derecho están definidas por un territorio; están dotadas de una ley o sistema de leyes básicos de los que emanan derechos y deberes de ciudadanía aplicables a todos los residentes en ese territorio; y tienen al menos cierta capacidad de gobierno y legislación propios. Consecuentemente, los estados-nación tradicionales son comunidades políticas de derecho. Pero lo son también comunidades supranacionales como la Unión Europea, y territorios con gobierno autónomo como las Comunidades Autónomas. Es evidente que un ciudadano puede pertenecer simultáneamente a varias comunidades políticas de derecho.

Conviene recordar que las instituciones son sensibles a las preferencias expresadas por la ciudadanía. Las formas más relevantes de hacerlo son las elecciones y las migraciones. Por ello, la necesidad de aceptación social por los ciudadanos implica que los gobernantes deben competir por la aprobación ciudadana y las propuestas de reforma institucional se verán así condicionadas por la necesidad de atraer, o al menos retener, un número suficiente de residentes y votantes.

Con todo, denominaremos “innovación social intencional” al proceso de diseño y evaluación de reformas institucionales con el fin de mejorar la efectividad en el logro de los fines ideales socialmente deseables. Este es el fin último de la evaluación de programas y políticas públicas.

La innovación social intencional no debería ser muy diferente de la innovación tecnológica. Al igual que la tecnológica, la innovación social puede tener un gran impacto en la mejora de la calidad de vida de las personas. Pero la innovación social requiere superar un doble filtro, el científico-técnico y el político, tratando de combinar de la mejor manera posible la información objetiva proporcionada por los procedimientos científicos y la intuición y experiencia de políticos y legisladores para lograr la doble legitimidad, científica y democrática.

La legitimidad científica exige establecer un sistema objetivo, metodológicamente riguroso, de evaluación de los logros sociales. Por otra parte, la legitimidad político-democrática exige articular un procedimiento reglado de participación social efectiva en el proceso de evaluación, tanto para la selección del diseño como para establecer los indicadores de evaluación de los logros y para la interpretación de los resultados. En definitiva, la innovación social no puede desarrollarse de espaldas a la evolución de los sistemas de valores y creencias de las personas.

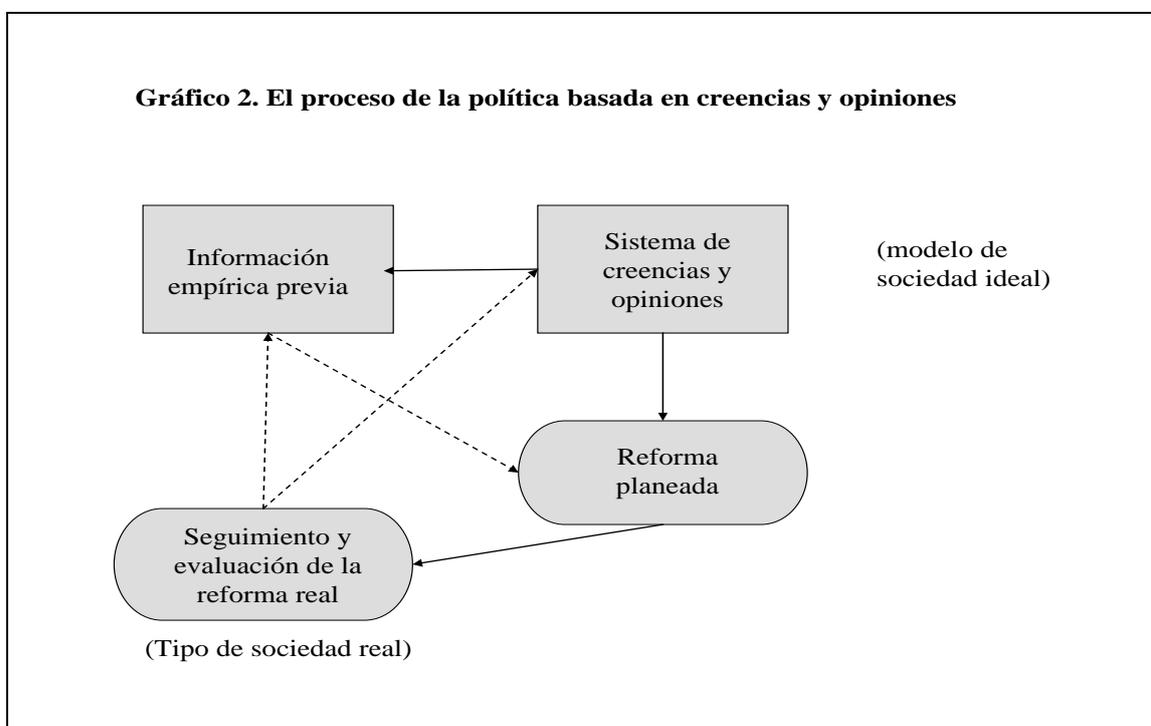
La innovación social basada en la evidencia puede requerir la inversión de tiempo y cuantiosos recursos económicos para proporcionar resultados valiosos, pero al igual que por ejemplo en los proyectos de I+D, los resultados pueden ser extraordinariamente rentables a medio y largo plazo. Dado el éxito que los procedimientos científicos han cosechado en el ámbito de la técnica, cabría esperar que la metodología científica se utilizase también de forma rutinaria para diseñar y evaluar proyectos de innovación social. Sin embargo, la experiencia en el uso de metodología científica aplicada a la innovación social es escasa y relativamente reciente.

Sólo en las últimas décadas se está abriendo paso la evaluación sistemática de los efectos de las políticas públicas, aunque todavía se está lejos de encontrar un procedimiento aceptado de integrar procedimientos científicos y democráticos en un verdadero proceso de innovación social basado en la evidencia, donde los profesionales de la política aprendan a buscar, interpretar y utilizar la evaluación científica de políticas públicas para mejorar su competencia. O de no existir evidencia fiable procedente de experiencias realizadas previamente, que promueva la evaluación de la efectividad de las normas y programas que se ponen en marcha (ante la escasez de una evidencia previa fiable, mayor

motivo para tratar de asegurar, al menos, que la práctica actual genere evidencia útil para las decisiones que habrá que tomar en el futuro).

EL PROCESO DE LA POLÍTICA BASADA EN LA EVIDENCIA

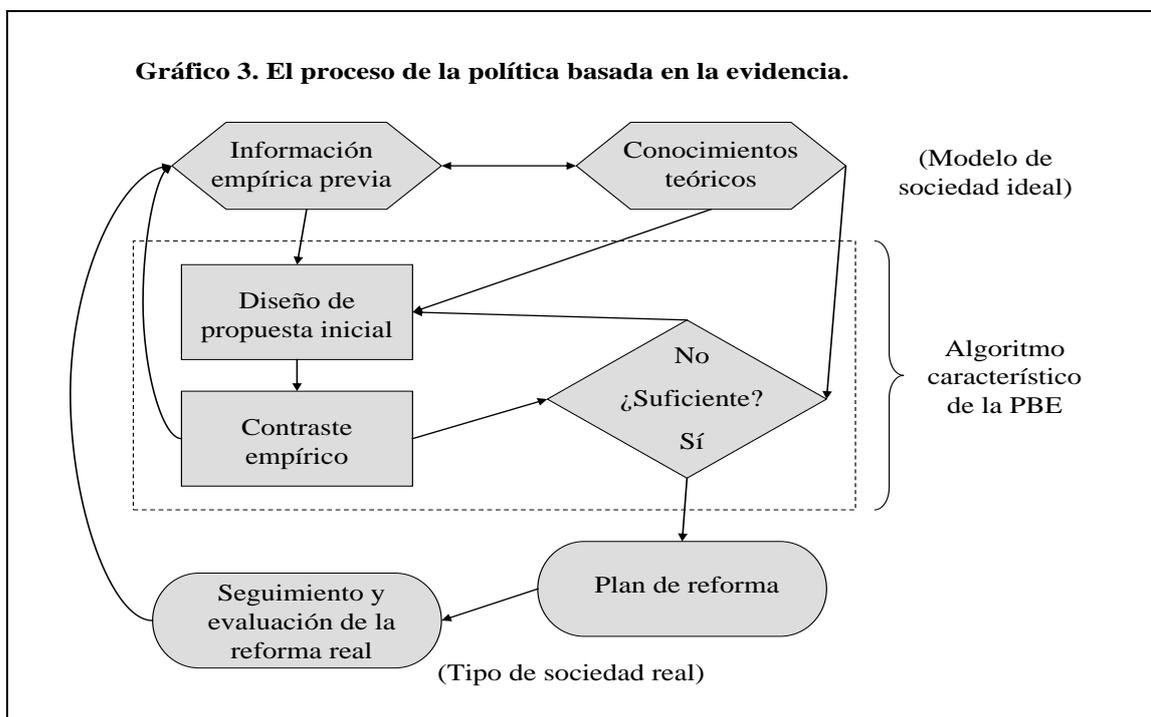
El Gráfico 2 representa el proceso característico de la política tradicional, basada en creencias, ideologías y opiniones. En una propuesta de reforma política tradicional, es posible evaluar políticas, pero el sistema ideológico domina todo el proceso. La información empírica disponible apenas puede influir en las creencias ya que las evaluaciones y sus resultados tienden a diseñarse e interpretarse para confirmar las ideas propias y justificar las decisiones tomadas en el pasado. Las reformas se planean de acuerdo con las soluciones que prescribe el sistema de creencias y la reforma planeada se lleva a la realidad con mayor o menor éxito. En el caso de que se lleve a cabo un seguimiento y evaluación de los efectos de la reforma, la información obtenida tendrá una utilidad limitada porque, en el mejor de los casos, sólo se evalúan los objetivos específicos; normalmente no se prevé el contraste de la reforma con otras alternativas posibles, ni se evalúan los posibles efectos colaterales en el conjunto de la sociedad. En consecuencia, el aprendizaje es poco y con frecuencia se obtiene la impresión de que la evaluación de un programa no ha sido de mucha utilidad.



Fuente: Pinilla Pallejà, 2006a.

En el proceso de política basada en ideología domina un sentido “descendente”, de arriba hacia abajo. El resultado de las evaluaciones tiende por ello a ser interpretado de forma justificativa, ya que en ningún momento se pretende comparar el programa implantado con otras políticas alternativas. Por ello, en estas situaciones el problema de la utilización difícilmente puede resolverse con propuestas de promover la participación o formulando un nuevo paradigma de “evaluación pluralista” que trate de adaptar la evaluación al proceso en que realmente se toman las decisiones políticas (Monnier, 1995). Este tipo de propuestas pecan de una cierta ingenuidad al no tener en cuenta el carácter fuertemente descendente del proceso político tradicional y el desafío que para ese proceso representa una evaluación científica de la efectividad de las políticas. La evaluación, para ser realmente útil debe aspirar a modificar la forma tradicional de hacer política. Debe aspirar a transformar el proceso político tradicional basado en creencias en un proceso de política basado en la evidencia.

El Gráfico 3 presenta el proceso característico de la política basada en la evidencia. Con el fin de ordenar el proceso en una secuencia lógica es posible dividir el proceso de elaboración de una política basada en la evidencia en tres fases: diseño de la propuesta de reforma, contraste empírico del proyecto y evaluación de la política o programa (Davies, 2004).



Fuente: Pinilla Pallejà, 2006a.

Si se comparan ambos gráficos se puede apreciar que lo característico de la política basada en la evidencia es que estas tres fases, que constituyen la esencia del algoritmo científico, se insertan dentro del proceso político tradicional. En ningún caso lo sustituyen. El algoritmo científico tiene como finalidad esencial el aprendizaje a partir del contraste con la realidad. No sustituye el sistema de decisión política tradicional, sólo añade calidad al proceso de diseño institucional.

En una primera fase, que puede denominarse de diseño de una propuesta inicial, se utiliza la información empírica previa y los conocimientos teóricos disponibles para concretar una o más propuestas alternativas a la política existente que se desea reformar. La presencia de alternativas es clave, porque es preciso comparar la propuesta con una alternativa de referencia. La alternativa puede ser la decisión de no hacer nada, pero en ese caso es preciso especificar que esa posibilidad es una alternativa política (pues con frecuencia no es factible políticamente no hacer nada si existe preocupación social).

En la medida en que el diseño de la propuesta se va concretando se aprecian las carencias informativas y la necesidad de obtener información específica adicional para completar el proyecto de reforma, lo que permitirá mejorar las herramientas de recogida de información y completar un proyecto de reforma más ajustado a la realidad. En esta fase es esencial la participación de responsables de la política o programa para determinar las alternativas políticamente relevantes; anticipar qué tipo de resultado se considerará un éxito o un fracaso, así como la información necesaria para establecer ese juicio valorativo, y establecer un consenso amplio sobre los fines deseables de la política que se va a evaluar.

Una vez que el proyecto de reforma parece suficientemente concreto entramos en la segunda fase que podemos denominar de contraste empírico. Hay muchos modos de llevar a cabo este contraste. Por ejemplo, puede llevarse a cabo una experiencia piloto sometiendo a prueba la reforma en

una muestra lo más representativa posible de sujetos -potenciales beneficiarios- para comprobar en qué medida los cambios que se proponen logran los resultados deseados, puede aprovecharse la fase inicial de implementación de un programa, etc.

De acuerdo con la metodología científica es preferible buscar un diseño de tipo experimental. Dependiendo de los resultados, la reforma puede ser aprobada, puede ser descartada o puede requerir ajustes. Y si no es factible llevar a cabo un experimento, se puede recurrir a diseños cuasi-experimentales o no-experimentales. Pero incluso el mejor contraste empírico llevado a cabo con la más rigurosa metodología científica tendrá un alcance limitado (por ejemplo, al intervenir sólo sobre una muestra, no es posible obtener información completa de los *efectos de conjunto*).

Por este motivo la fase que hemos denominado de contraste empírico será sólo una etapa, ya que la evaluación empírica debe continuar con la evaluación de los efectos de la reforma en la realidad. La fase de contraste empírico resulta sin embargo esencial para explorar los beneficios potenciales de una reforma innovadora en comparación a las posibles alternativas, y para establecer un sistema de indicadores que nos permita valorar de forma rápida y precisa los efectos de la reforma final. Es decir, la fase de contraste contribuye de modo decisivo a la calidad del seguimiento y evaluación final del programa.

Finalmente, suponiendo que se ha decidido llevar a cabo la reforma, entraríamos en la tercera fase de seguimiento y evaluación. Sólo en esta fase podremos valorar exactamente los efectos completos de la reforma en el conjunto de la sociedad, y por ello es conveniente diseñar un plan de seguimiento detallado que permita corregir posibles desviaciones sobre lo previsto. En esta fase hay que valorar también los impactos generales de la reforma sobre otros fines sociales valiosos que no son necesariamente los objetivos del programa. Para ello se puede recurrir a distintas estrategias de introducción gradual de modo que cada paso pueda evaluarse, y utilizar la información obtenida para decidir cómo dar el siguiente.

En este marco conceptual parece claro que un papel fundamental de la evaluación de políticas consiste en hacer lo posible para incorporar dentro del ciclo de decisión política tradicional el algoritmo característico del método científico, promoviendo de este modo la política basada en la evidencia (si bien aunque los procedimientos científicos pueden mejorar la calidad del proceso político, no pueden ni deben sustituirlo). La finalidad de la política basada en la evidencia es pues mejorar el aprendizaje que puede derivarse del proceso evaluador para incrementar la efectividad de las instituciones políticas en general.

El fracaso, como estrategia evaluadora, de los primeros experimentos sociales en EE.UU. se ha esgrimido reiteradamente por algunos de los más reconocidos expertos europeos en evaluación para descartar la aplicabilidad del paradigma experimental en la evaluación de programas y políticas públicas en nuestro continente (Monnier, 1995; Vedung, 1997). Sin embargo, este descarte fue probablemente prematuro. En EE.UU., el fracaso de las primeras evaluaciones experimentales no llevó a los investigadores a renunciar al método, sino a aprender de los errores cometidos imaginando formas más económicas y prácticas de utilizar métodos experimentales de forma que proporcionaran respuestas útiles a cuestiones decisivas. En esta labor de demostración de la factibilidad y utilidad de la metodología experimental para la evaluación de programas públicos destaca el papel que ha tenido la MDRC (*Manpower Demonstration Research Corporation*), una organización sin fines de lucro que ha organizado y dirigido más de 30 estudios de evaluación insistiendo siempre en la asignación aleatoria como un elemento clave para poder establecer sin sesgos el efecto neto de los programas evaluados (Gueron, 2000:1).

La perseverancia de la MDRC y los científicos sociales americanos en la defensa del método experimental ha sido finalmente reconocida por la Administración estadounidense. Tanto el Departamento de Trabajo como el de Salud y Asuntos Sociales han hecho suyas las recomendaciones

de dos paneles de expertos de la Academia Nacional de las Ciencias que concluían que “la asignación aleatoria es la aproximación más fiable para determinar el efecto neto de los programas sociales” (Gueron, 2000:5). Hoy día, las peticiones de financiación de programas públicos a favor del empleo y la formación deben ir acompañadas de una evaluación rigurosa, preferentemente mediante la utilización de técnicas experimentales. Se ha reconocido de este modo que “la credibilidad y utilidad de una evaluación dependen en gran medida del método empleado y se admite que para toda evaluación importante, conviene proceder con el mayor rigor, si no se quiere despilfarrar recursos, tiempo y energía en un estudio que, en lugar de aportar elementos para la adopción de decisiones, sólo produzca debates sin fin sobre cuestiones de método insolubles” (Gueron, 1992:299). En general, “de las observaciones recogidas en diferentes países, resulta que los estudios de demostración que utilizan selección aleatoria, figuran entre los medios de evaluación más eficaces” (OCDE, 1992:241).

Dado que no siempre es posible llevar a cabo experimentos, por razones de costes, de imposibilidad técnica, o por motivos éticos, se han desarrollado métodos no-experimentales que tratan de crear grupos de comparación de características similares utilizando distintos procedimientos estadísticos para controlar los posibles sesgos. Por ejemplo, el método de emparejamiento selecciona para cada sujeto del grupo experimental un sujeto control asegurando que sea similar para toda una serie de características observables construyendo de hecho un contra-fáctico. Estos métodos pueden ser de utilidad cuando no es factible o razonable utilizar procedimientos de asignación aleatoria y también para proporcionar información complementaria que ayude a explicar las razones del efecto de un programa (Riccio y Bloom, 2001). Pero cuando se ha evaluado un mismo programa con métodos experimentales y no-experimentales, las diferencias encontradas sugieren que los métodos no-experimentales no son lo bastante buenos como para sustituir a los experimentales cuando estos últimos son posibles (Bloom et al., 2002).

Para terminar, resulta también interesante recordar la utilidad del enfoque de la evaluación realista (Pawson and Tilley, 1997), que es una modalidad de lo que en la literatura de evaluación se denomina evaluación basada en teoría (Weiss, 2000). La idea central de este tipo de enfoque es que toda política o programa público de intervención está basado en una teoría del cambio social, es decir una serie de suposiciones o hipótesis sobre cómo funciona la sociedad, qué factores hay que tener en cuenta y por qué mecanismos es posible influir en la realidad social para modificar comportamientos o resultados. La evaluación basada en teoría reclama así la atención sobre la necesidad de indagar qué tipo de hipótesis y de relaciones causales están en la base del diseño del programa para poder evaluar adecuadamente los posibles efectos. No sólo interesa conocer si un programa tiene efecto o no, sino por qué tiene efecto o no lo tiene.

RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

En este trabajo se ha defendido la tesis de que la evaluación de políticas públicas puede entenderse como una actividad de innovación social intencionada y esta perspectiva puede ayudar a la institucionalización de la evaluación. Especialmente cuando se contempla como una tarea de innovación social, la evaluación de políticas públicas necesita, para ser eficaz, tanto del rigor que pueden aportar los métodos científicos como de la participación activa de los responsables políticos.

Sin embargo, la incorporación de la evaluación sistemática de las políticas al proceso político tradicional representa un cambio mayor de lo que suele creerse, puesto que implica aspirar a modificarlo para convertirlo gradualmente en un proceso de innovación social que se puede calificar de política basada en la evidencia. El objetivo de la política basada en la evidencia es incorporar a los responsables políticos a la búsqueda activa de la mejor evidencia científica sobre la efectividad de las políticas públicas.

Para entender apropiadamente el papel de la evaluación de políticas como promotora de un proceso intencional de mejora institucional se ha establecido un marco conceptual de referencia sobre

el cambio social, centrado en la evolución de las instituciones en comunidades políticas de derecho. En este marco cobra una especial relevancia la diferencia entre el “modelo de sociedad real” y sus instituciones tal como se pretende que sean y el “tipo de sociedad real” con sus instituciones y logros reales.

Así, la corrección de las diferencias entre modelo ideal y el tipo real se convierte en un imperativo para la política de los países democráticos. Hemos denominado “innovación social intencional” al proceso de diseño y evaluación de reformas institucionales con el fin de mejorar la efectividad en el logro de los fines ideales socialmente deseables. Puede considerarse que éste es el fin último de la evaluación de programas y políticas públicas.

La innovación social intencional no debería ser muy diferente de la innovación tecnológica. Pues al igual que ésta última puede tener un gran impacto en la mejora de la calidad de vida de las personas. Pero la innovación social requiere superar un doble filtro, el científico-técnico y el político. La legitimidad científica exige establecer un sistema objetivo, metodológicamente riguroso, de evaluación de los logros sociales; la legitimidad política-democrática exige articular un procedimiento reglado de participación social efectiva en el proceso de evaluación, tanto para la selección del diseño como para establecer los indicadores de evaluación de los logros y para la interpretación de los resultados. Es preciso desarrollar una estrategia que combine adecuadamente ambos requisitos, el rigor científico y la legitimidad democrática.

Para ello se ha diseñado un modelo de aplicación del método de innovación basada en la evidencia compuesto por tres fases o etapas, se pone el énfasis en la utilización, en la medida de lo posible, de métodos experimentales o cuasi-experimentales para realizar los contrastes empíricos, así como en una aproximación de evaluación realista para la valoración posterior de la reforma llevada a cabo.

Con todo ello, la evaluación de políticas públicas se ha caracterizado como una herramienta de innovación social al servicio de la política democrática, que puede contribuir de forma decisiva a la institucionalización de la propia evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvira Martín, F. (1991): *Metodología de la evaluación de programas*. Madrid. CIS.
- Bloom, H.S. et al. (2002): Can Nonexperimental Comparison Group Methods Match the Findings from a Random Assignment Evaluation of Mandatory Welfare-to-Work Programs? New York. MDRC, <http://www.mdrc.org>
- Davies, P.T. (2004): “Is Evidence-Based Government Possible?” Jerry Lee Lecture 2004. Presented at the 4th Campbell Collaboration Colloquium. Washington D.C. (19 February), <http://www.policyhub.gov.uk/home/JerryLeeLecture1202041.pdf>
- Gueron, J.M. (1992): “Evaluación y acción: Los programas para el empleo y la formación en los Estados Unidos”. En: OCDE (1992) *La evaluación de programas de empleo y de medida sociales*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Gueron, J.M. (2000): *The Politics of Random Assignment. Implementing Studies and Impacting Policy*. New York. MDRC. <http://www.mdrc.org/publications/45/workpaper.html>
- Monnier, E. (1995): *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- Nirenberg, O.; Brawerman, J.; Ruiz, V. (2003): *Evaluar para la transformación*. Buenos Aires. Paidós.
- North, D.C. (1993): “Five Propositions about Institutional Change” Economic History 9309001, Economics Working Paper Archive at WUSTL.
- North, D.C. (1994): “Institutional Change: A Framework of Analysis” 9412001, Economics Working Paper Archive at WUSTL.

- OCDE (1992): *La evaluación de programas de empleo y de medidas sociales*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Pawson, R.; Tilley, N. (1997): *Realistic Evaluation*. London. Sage. (2005 reimpresión).
- Pazos, M. (1996): *La evaluación de programas en la Administración Pública Española: El estado de la cuestión*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- Pinilla-Pallejà, R. (2006a): *Más allá del bienestar. La renta básica de ciudadanía como innovación social basada en la evidencia*. Barcelona. Icaria.
- Pinilla-Pallejà, R. (2006b): *Agencia de evaluación. Innovación social basada en la evidencia*. Madrid. Fundación Alternativas.
- Riccio, J.A.; Bloom, H.S. (2001): Extending the Reach of Randomized Social Experiments: New Directions in Evaluations of American Welfare-to-Work and Employment Initiatives. New York. MDRC. <http://www.mdrc.org>
- Schmidt, C.M. (2001): *Knowing What Works. The Case for Rigorous Programme Evaluation*. London. CEPR (Centre for Economic Policy Research).
- Vedung, E. (1997): *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales INSS.
- Weiss, C.H. (2000): "Theory-based evaluation: Theories of change for poverty reduction programs", en O. Fenstein y R. Picciotto, (comps.), *Evaluation and Poverty Reduction*, Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, Washington, DC.