



— R E V I S T A —
**ESTUDIOS SOCIALES
CONTEMPORÁNEOS**

e-ISSN 2451-5965

El estado de la evaluación de impacto en Argentina y un programa para una institución de investigación y extensión agropecuaria

**The status of impact evaluation in Argentina and a program
for an agricultural research and extension institution**

Juan Jesús Hernández

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y Universidad Nacional de San Juan. Argentina

juan.j.hernandez@inta.gob.ar

Pablo Andrés Curarello

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Argentina

curarello.pablo@inta.gob.ar

Enviado: 29/1/2021

Aceptado: 22/3/2021

“Hernández, J. J. y Curarello, P. A. (julio-diciembre de 2021). El estado de la evaluación de impacto en Argentina y un programa para una institución de investigación y extensión agropecuaria. En Revista de Estudios Sociales Contemporáneos N° 25, IMESC-IDEHESI/CONICET, Universidad Nacional de Cuyo, pp. 307-321”

Resumen

El presente artículo es un estudio de caso de un proyecto de evaluación de políticas públicas en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) mediante la metodología de medición del impacto.

Se presenta el avance en el uso de este tipo de metodologías en América Latina en general y en Argentina en particular en las últimas décadas, para identificar el contexto de surgimiento del proyecto analizado. Luego, se profundiza en la definición de sus objetivos, marco teórico – metodológico y sus desafíos de implementación. Por último, se reflexiona sobre los problemas y oportunidades que abren este tipo de proyectos y la potencialidad de resultados para el desarrollo nacional y la mejora de la cultura institucional.

Palabras claves: Impacto, evaluación, medición, proyecto, políticas

Abstract

This article is a case study of a public policy evaluation project at the National Institute of Agricultural Technology (INTA) using the impact measurement methodology.

The progress in the use of this type of methodologies in Latin America in general and in Argentina in particular in recent decades is presented, to identify the context of the emergence of the analyzed project. Then, it delves into the definition of its objectives, theoretical and methodological framework and its implementation challenges. Finally, it reflects on the problems and opportunities that these types of projects open up and the potential of results for national development and the improvement of institutional culture.

Keywords: Impact, evaluation, measurement, project, policies

1. Introducción y métodos

El presente trabajo es un estudio de caso que tiene como objetivo presentar un proyecto de evaluación del impacto de lo que una institución estatal de ciencia y tecnología de la Argentina, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), hace sobre el sistema agroalimentario, agropecuario y agroindustrial (SAAA) de ese país. Las discusiones, posiciones y desafíos plasmados en este documento surgen del trabajo de revisión bibliográfica y espacios de construcción colectiva que se llevaron a cabo durante el primer año del Proyecto Disciplinar “Diseño e Implementación de un Sistema de Medición del Impacto del INTA sobre el SAAA argentino”, entorno al desarrollo de su marco conceptual, metodológico y operativo.

En primer lugar, se reseña el avance en evaluaciones de este tipo de estudios en América Latina en general y en Argentina en particular. Luego, se presentan los objetivos y el marco teórico – metodológico de ese proyecto del INTA. Por último, se concluye con reflexiones finales sobre los desafíos de implementación y la importancia de la medición de impacto en organizaciones estatales.

Una evaluación de impacto de políticas públicas mide los cambios en el bienestar de los beneficiarios atribuibles a una intervención. Demostrar atribución de causalidad es el sello distintivo de esta evaluación. El reto fundamental consiste en identificar la relación de atribución causal entre la intervención y la materialización de los cambios deseados, así como en identificar aquellos no previstos o no deseados.

Este es un tipo de evaluación de políticas públicas que adquiere una complejidad especial, demanda recursos, condiciones y conocimientos para los equipos de trabajo o entidades que las emprenden.

Las evaluaciones de impacto en América Latina han sido promovidas especialmente por organismos internacionales para la eficiencia del gasto público y la gestión por resultados. Argentina carece de una coordinación de las mismas, una mayor utilización de sus resultados y del desarrollo de un sistema nacional de evaluación inserto y orientado a un proyecto mayor de desarrollo nacional.

La experiencia dentro del INTA con el proyecto de medición de impacto se plantea como objetivo definir metodologías, constituir un sistema local de evaluación y llevar adelante experiencias concretas. Como caso, es interesante de analizar, porque promueve la innovación institucional y la evaluación del impacto de las acciones del Estado en ciencia y tecnología en el sector agropecuario.

2. Resultado

2.1 Las evaluaciones de impacto en Argentina

Las evaluaciones de impacto son fundamentales para comprender la efectividad de la planificación del desarrollo en general y de las políticas públicas en particular. Proporcionan evidencia robusta y creíble sobre si las intervenciones (proyectos, programas o políticas) materializan los cambios deseados o para los que fueron diseñadas, si las alternativas de modelos de intervención son adecuadas y si aparecen efectos no previstos.

Los impactos son los “efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no” (Rogers, 2014a; OECD, 2002).

Desde la década de 1990, las teorías de la administración públicas provenientes de la “Nueva Gestión Pública” (NGP) propusieron eficientizar y focalizar las acciones del Estado, dotar de mayor poder a los decisores a la par de reclamarles más responsabilidad por sus resultados, y por lo tanto promovieron la evaluación de las acciones, en ocasiones por parte de organismos y profesionales externos (Arenas Caruti, 2019).

La NGP, impulsada como superación de la teoría burocrática tradicional, promovió la gestión por resultados (GpR) como una forma de no enfocarse en los procedimientos y los insumos, sino en los efectos de las acciones, en términos de bienestar y calidad de vida de la población. (Navarro, 2005).

En la actualidad, las evaluaciones de políticas y programas públicos en general y de las mediciones de impacto en particular en América Latina son impulsadas, financiadas o realizadas por: las organizaciones del sistema de Naciones Unidas (ONU); organismos de apoyo al desarrollo como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el CAF – Banco de Desarrollo de América Latina; organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales; los gobiernos nacionales, provinciales y municipales; y la academia a través de bibliografía especializada, posgrados y congresos (Hernandez, 2020).

Las organizaciones internacionales, en especial las de la ONU, son las que más han impulsado el desarrollo de sistemas nacionales de seguimiento y evaluación (SyE) de políticas o programas públicos a nivel de los gobiernos centrales de los países, para lo cual han escrito manuales de procedimiento, material bibliográfico sobre conceptos y metodologías disponibles y han impulsado experiencias locales tanto en países desarrollados como en países en vías desarrollo.

En los países desarrollados, las evaluaciones de políticas:

Adquirieron el carácter de prácticas usuales, tanto para fundamentar el diseño de programas como para indagar sobre sus resultados y consecuencias. La creciente institucionalización se expresó en la formación de organizaciones académicas y profesionales, en la proliferación de congresos y revistas especializadas y en la generalización del uso de la evaluación como componente del llamado buen gobierno. Alentado todo ello por una transferencia de políticas y de modelos de gestión realizada activamente por la comunidad internacional de agencias de desarrollo. (Acuña, Martínez Nogueira, Rubio & Potenza, 2016, p. 8).

Por su parte, a los países subdesarrollados frecuentemente se les ha pedido realizar evaluaciones de impacto como condición para acceder a nuevos fondos provenientes de la cooperación internacional, apoyo de organismos de asistencia al desarrollo, programas de las Naciones Unidas o créditos bancarios.

En América Latina y el Caribe la relevancia de las evaluaciones de impacto se debe a la necesidad de incrementar la productividad del gasto público. Los países que mayores avances han realizados son Chile, Colombia, Costa Rica, México y Brasil (Aquilino, 2020; Navarro, 2005).

En los países latinoamericanos:

Aunque no llegó la participación a un nivel tal como para alcanzar a desarrollar

una cultura de la evaluación participativa. No obstante, se generaron condiciones para un aumento en la demanda de profesionales asociados a la evaluación y la necesidad de formar recursos humanos. Se sentaron las bases para la institucionalización de la evaluación, surgieron las primeras inquietudes en torno a la formación de evaluadores y se generó el apoyo gubernamental y de los organismos internacionales a la investigación evaluativa, a la capacitación, la actualización y la profesionalización de la actividad (Castro, 2015: 25).

En cuanto a la evaluación de impacto en ciencia y tecnología (CyT) en nuestra región, Baruj, Brito y Pereyra (2016) recopilan las metodologías empleadas y las experiencias en este subcampo, el gran problema es que difícilmente se cuenta con datos fiables disponibles, sistematizados y actualizados, tanto de quienes acceden como de los que quedan afuera y pueden constituir grupos de control indispensables en las mediciones de impacto. Las evaluaciones existentes son de resultados (y no del diseño ni de impactos ulteriores), con métodos econométricos principalmente (aunque hay algunas de carácter cualitativo y otras sobre retornos económicos), generalmente no están impulsados por los organismos gubernamentales que lideran el sistema, etc.

Vedovoto (2013) analiza las experiencias emprendidas por algunas organizaciones dedicadas a la investigación rural como la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), llegando a interesantes conclusiones que muestran la potencialidad de emprender evaluaciones de impacto en la innovación agropecuaria:

Los resultados indican una correlación positiva que permite afirmar que las evaluaciones con altos impactos económicos tienden también a presentar una elevada generación de empleo. Hay un debate interesante sobre el tema en la literatura, porque es común encontrar que la introducción de las innovaciones tecnológicas en la agricultura elimina puestos de trabajo (Vedovoto, 2013: 7).

En Argentina no está consolidado un SyE. Existen experiencias concretas de evaluaciones de políticas públicas en general, o específicamente mediciones de impacto, tanto a nivel del gobierno nacional como de gobiernos provinciales, en diferentes campos, sin una coordinación ni una red que las promueva y relacione, sin una continuidad en el tiempo ni un adecuado uso de sus resultados.

La institucionalización de la función de evaluación ha ocupado un lugar marginal dentro de las prioridades de los gobiernos que se han sucedido... lo cual ha repercutido en el menor grado de desarrollo que presenta Argentina en esta materia en relación con otros países de América Latina (Acuña, Martínez Nogueira, Rubio & Potenza, 2016: 13).

En Argentina, la evaluación de las políticas públicas al no estar sistematizada y no ser obligatoria, depende de la voluntad de los funcionarios. Las capacidades institucionales para diseñar, planificar, implementar, monitorear y evaluar políticas difieren entre ministerios, agencias de gobierno, provincias y municipios. Las leyes que existen se enfocan en el control del gasto y no interpelan sistemáticamente los resultados de desarrollo que se logran (Aquilino, 2020).

A nivel nacional, solo algunos ministerios tienen áreas específicas dedicadas a las evaluaciones de políticas, pero que en ocasiones carecen de capacidad técnica para abordar todo el universo de intervenciones y de capacidad operativa para emprender auténticas mediciones de impacto. Además, la alternancia entre gobiernos y sus ministros, hace que ellos permanezcan menos tiempo que el

necesario para que se produzca el proceso de diseño – implementación – evaluación – retroalimentación para el nuevo diseño. La carencia de una entidad independiente que encare este proceso, lo deja a merced de la voluntad política coyuntural y de la discontinuidad de las decisiones.

En el país la función de evaluación todavía está muy vinculada al control del gasto público más que a los impactos que el mismo genera. La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control establece la obligación de realizar el seguimiento físico-financiero de los programas presupuestarios. La Ley N° 24.354 del Sistema Nacional de Inversiones Públicas fija la obligación de hacer monitoreo y evaluación de los proyectos de inversión, y la Ley de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso exige la práctica evaluativa para los proyectos de ley en materia presupuestaria (Aquilino, Rubio, & Laffaire, 2020; Acuña, Martínez Nogueira, Rubio, & Potenza, 2016). Es decir, el sistema no demanda ni fomenta el desarrollo de evaluaciones de impacto específicamente.

El Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) fue creado en el año 1995, con apoyo del Banco Mundial. Fue concebido como un instrumento de fortalecimiento de las áreas sociales, a nivel nacional y provincial, y de apuntalamiento de la Secretaría de Desarrollo Social. En total, SIEMPRO ha llegado a contar con 18 unidades provinciales, que constituyen bases de apoyo para el desarrollo de tareas de recolección de información, estudios y actividades de capacitación. Los insumos de estas evaluaciones han contribuido a la modificación de programas y a la constitución de líneas de base que se han incorporado a los sistemas internos de indicadores, aunque la información se ha usado en un número reducido de programas (Castro, 2015).

En el año 2013, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) dispuso el funcionamiento del Programa de Evaluación de Políticas Públicas que creó un Manual de Base y un Banco Evaluaciones en el cual se encuentran publicadas 44 de ellas, “sin evidencias de su utilización como instrumento para el perfeccionamiento de las políticas o de su gestión” (Acuña, Martínez Nogueira, Rubio, & Potenza, 2016: 15).

En ese Banco, se pueden encontrar evaluaciones intermedias, de gestión, de resultados¹ y de impacto. Dentro de estas últimas se pueden mencionar las del Plan Nacer⁹, la Asignación Universal por Hijo, el Programa de Apoyo a la Innovación y la Competitividad, el Plan Ciencias Naturales para Todos, los cursos de formación laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, las políticas de reducción de las contribuciones patronales y el Programa para la Recuperación Productiva (REPRO). La mayoría de ellas han sido financiadas y promovidas por organismos de las Naciones Unidas u organismos de créditos internacionales. Además, existe falta de comunicación entre ellas y hacia la sociedad. “De esta manera, las experiencias de evaluación llevadas a cabo en el Estado nacional evidencian debilidades en su inserción institucional, desarticulación y descoordinación entre sí” (Acuña, Martínez Nogueira, Rubio, & Potenza, 2016: 23).

Algunas provincias argentinas han logrado desarrollar capacidades en GbR, con

¹ Dentro de las evaluaciones de resultados y de gestión disponibles en el Banco se encuentra la cartera de proyectos regionales 2006 y 2009 desarrolladas en el ámbito del Centro Regional Tucumán-Santiago del Estero del INTA.

apoyo de los organismos internacionales (ej. Córdoba y Tucumán) u otras han implementado sistemas de monitoreo y evaluación de políticas puntuales, ej. Santa Fé (Aquilino, 2020).

Aquilino, Rubio y Laffaire (2020) sostienen que es necesario impulsar una agencia rectora que integre y coordine las funciones de evaluación y que dependa de la JGM. Ella debería definir los parámetros de evaluabilidad, desarrollar capacidades y garantizar la calidad de las investigaciones. En Argentina, existe el Proyecto de Ley Creación de la Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas (ANEPP) como un organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros para la promoción y la realización de evaluaciones de las políticas, programas y proyectos gubernamentales, de manera de orientar una asignación de recursos basada en evidencia sobre el impacto de las acciones de gobierno.

2.2 El proyecto de medición de impacto en el INTA

El INTA es una institución de ciencia y tecnología del Estado nacional orientada al SAAA, creada en 1956, con una amplia trayectoria en investigación y extensión. En su Plan Estratégico Institucional (PEI) adopta la GpR, buscando establecer con ella una secuencia de causalidad entre insumos y resultados, garantizar (y evaluar) los efectos esperados, priorizando la transformación de la realidad en términos de equidad, competitividad y cuidado del ambiente (PEI INTA 2015-2030). Esto implica que el INTA se propone enfocar su mirada en los cambios que produce la provisión de sus productos y servicios sobre el SAAA desde sus distintas unidades y niveles. Sin embargo, como la gran mayoría de las entidades de este tipo en el país, el INTA solo ha tenido hasta ahora experiencias puntuales, sin conexión entre sí, de medición precisa de su impacto en el territorio.

En el marco descrito de las características y la utilidad de las evaluaciones de impacto y de su incipiente desarrollo a nivel del país, en 2019 se decidió introducir un proceso de aprendizaje y desarrollo de cultura institucional en el INTA que promueva y sustente el ecosistema de medición y gestión del impacto. Para ello, dentro de la cartera programática de la institución se creó un proyecto específico con una coordinación y un equipo de trabajo asignado.

En el diseño y desarrollo del proyecto se partió de preguntas básicas: ¿Estamos pudiendo responder a las necesidades, problemas, demandas y oportunidades que emergen del SAAA?, ¿Son adecuados nuestros modelos de intervención?, ¿Cuáles son los efectos de las soluciones tecnológicas propuestas?, ¿Cuáles son los cambios en las variables clave/ factores estratégicos atribuibles con exclusividad a la intervención del INTA que influyen directamente sobre las condiciones económicas, sociales y ambientales de los beneficiarios de las mismas?, y al impactar sobre ellos... ¿Cuáles son los cambios que genera este impacto sobre otros miembros y sobre el conjunto de la comunidad/ territorio/ SAAA?. (Curarello, 2020c)

El objetivo general del proyecto es “Generar conocimiento y fortalecer las capacidades institucionales, para la evaluación del impacto que el INTA genera sobre el SAAA a escala global y en los territorios a nivel económico, productivo, social, institucional y ambiental.” (INTA, 2019: 4)

Los objetivos específicos planteados son:

- Desarrollar metodologías apropiadas para la evaluación del impacto institucional
- Validar las metodologías desarrolladas a nivel territorial y programático.
- Fortalecer las capacidades institucionales vinculadas a la planificación, evaluación y análisis de la medición de impacto institucional.
- Diseñar una estrategia de implementación de las metodologías validadas.

El proyecto de INTA al que se hace referencia comprende al impacto de varias maneras: En primer lugar, se refiere directamente al cambio u efecto inmediato que genera una acción sobre la realidad que se busca transformar; el impacto “golpe”, lo que hoy existe, que antes no, como efecto atribuible a una intervención concreta. Por otro lado, el impacto “huella”, aquella marca que se deja en la sociedad, en su economía, en el ambiente; aquellas situaciones transformadoras donde la institución interviniente “mueve la aguja”, marca tendencia y deja su impronta en beneficio de sus beneficiarios. En tercer lugar, aquellos cambios o efectos de mediano o largo plazo, directos e indirectos (sobre los beneficiarios o sobre la comunidad a partir del efecto que se produce), los cuales pueden ser positivos o negativos, intencionales o no (anticipados o no previstos) provocados por una intervención para el desarrollo concreta y atribuible. Estas tres formas de concebir al impacto se corresponden a la diversidad de instrumentos y necesidades estratégicas de evaluación con que cuenta el INTA. Las mismas, surgen de la extensa revisión bibliográfica realizada por el proyecto donde se consultaron a las principales instituciones consideradas referentes en evaluación de impacto: BID, J-PAL, FIDA, CEPAL, UNICEF, OIT, RIMISP, CIA, CIAT, CIRAD, Embrapa, CAF, FLACSO y FAO.

El reto principal de una buena evaluación de impacto es responder a la pregunta sobre qué hubiese pasado con la vida del beneficiario en un mundo alternativo en el cuál no hubiese sido participe de esa intervención, y, por ende, conocer cuál es la ganancia del beneficiario por haber sido parte de la misma.

Su objetivo es medir y valorar el *diferencial de cambio* entre la situación con intervención y la situación sin intervención. La intervención puede ser un proyecto pequeño, un programa grande, una colección de actividades, una serie de comportamientos, un lineamiento estratégico o una política.

Una evaluación de impacto consiste en: i) identificar con precisión las hipótesis que subyacen a la lógica de cambio en función de las preguntas de evaluación; ii) verificar si estas se han cumplido en la práctica; iii) identificar los efectos no planificados ni previstos; iv) identificar otras intervenciones o factores que pudieran haber influido; y v) asegurarse de que los impactos planificados, no planificados ni previstos, sean efectivamente consecuencia de la intervención realizada (Curarello, 2020a).

La definición adoptada en el proyecto sobre la “medición” de impacto” sostiene que esta se refiere al proceso de *obtención de información sobre los cambios generados* de manera comparativa y robusta; proceso de integración de las diferentes perspectivas de los beneficiarios y protagonistas del cambio. Es información al servicio de la gestión y los procesos de creación y maximización del impacto, que busca alimentar y desafiar la toma de decisiones y el

direccionamiento estratégico del INTA para el desarrollo (Curarello, 2020b).

La medición de impacto busca identificar los cambios atribuibles a la intervención. Para ello, es clave que el diseño de la misma se haya formulado bajo el enfoque de una “teoría del cambio”, analizando con los potenciales beneficiarios aquellos interrogantes estratégicos de transformación relevantes a un proceso de creación de impacto: ¿A dónde queremos llegar en el largo plazo?, ¿Qué queremos lograr a mediano plazo?, ¿Qué queremos lograr a corto plazo? y ¿Qué hacemos para conseguir estos cambios? (Curarello, 2020a)

Una teoría de cambio articulada con claridad proporciona un mapa útil para seleccionar los indicadores que se medirán a lo largo del ciclo de vida del instrumento programático/ intervención, a fin de monitorear el proceso de creación de impacto y evaluar *ex post* sus efectos (Curarello, 2020c).

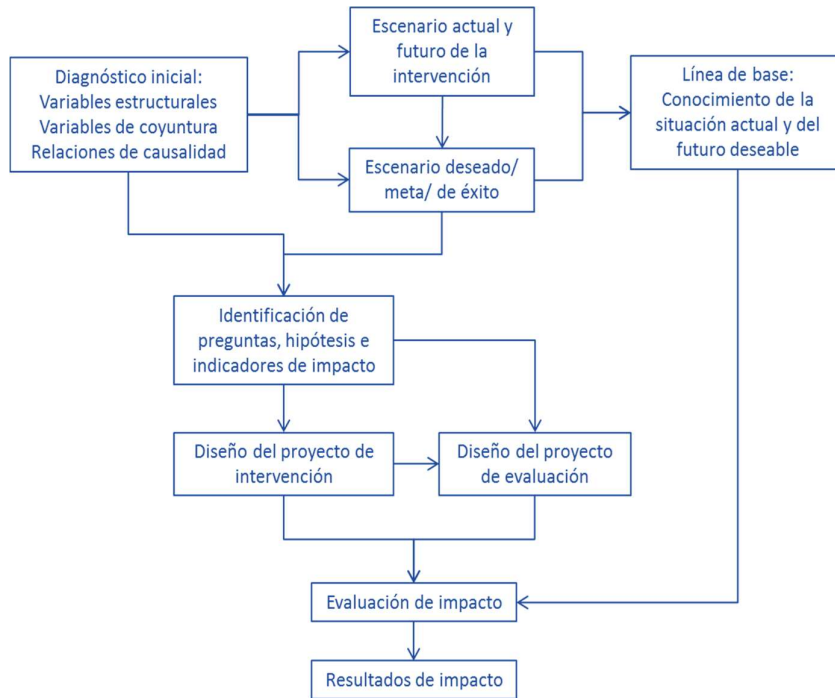
En la elaboración de una teoría del cambio es importante reflexionar como se irá produciendo el cambio de una escala temporal a la otra, hasta alcanzar la situación deseada. A su vez, analizar las formas de atribución causal que se prevén, el tipo de intervenciones a accionar, las condiciones y precondiciones que deben producirse para que se materialice el cambio y los supuestos y riesgos que están detrás de cada una de estas condiciones (Alderete, Salas & Curarello, 2020).

La atribución causal es el vínculo causa-efecto entre los cambios observados y una intervención específica. Este vínculo causal puede producirse de tres formas distintas: *Atribución causal exclusiva*, cuando la intervención es necesaria y suficiente para producir los impactos, con independencia de los factores contextuales u otras intervenciones. *Atribución causal conjunta*, cuando la intervención produce los impactos previstos junto a otras intervenciones o determinados factores contextuales. *Vías causales alternativas (o múltiples)*, cuando la intervención es sólo una de las alternativas posibles que existen para lograr el impacto previsto. Esta identificación en la forma como se produce el cambio esperado es fundamental para poder dimensionar correctamente el alcance de la intervención y poder demostrar su estrategia de atribución sobre las metas de impacto (Rogers, 2014b; Curarello, 2020b).

La “gestión del impacto” implica medir el impacto de una política/s (o proyectos) de forma continua, como un proceso de aprendizaje, de modo que se pueda identificar y definir acciones correctivas si los resultados se desvían de lo esperado. (Curarello, 2020a)

Por ejemplo, el impacto de la ciencia y la innovación está enfocado en la transformación o conjunto de cambios sostenibles producidos en las distintas dimensiones del desarrollo, mejorando sus indicadores y categorías de análisis para el beneficio del ser humano, la economía, la sociedad y el ambiente, como resultado de las agendas investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Por ello la gestión del impacto en este campo debe destinar esfuerzos para producir resultados, pudiendo valorar con anterioridad su posible impacto (evaluación *ex ante*) y analizar sus efectos positivos y negativos, previstos e imprevistos, con la mayor objetividad posible (evaluación *ex post*).

Figura 1: Esquema de la lógica causal de un proceso de gestión del impacto



Fuente: Elaboración propia (Curarello, 2020a, 2020b).

El objetivo de investigar preguntas de evaluación sobre la atribución causal de una intervención busca recaudar evidencia sobre la ocurrencia de un cambio y demostrar que este se debe, al menos parcialmente, a la intervención objeto de evaluación. Para demostrar impacto tiene que existir un vínculo de conexiones verificables entre el cambio producido y la intervención, para lo cual, se utilizan tres tipos de estrategias (Rogers, 2014b; Curarello, 2020a):

- 1) *Enfoques contra-fácticos*: Requieren la construcción de un escenario contra-factual a partir del cual se calcula el diferencial de cambio entre la estimación de lo que habría ocurrido en ausencia de la intervención, y lo que se ha observado como resultado de su ejecución. Este enfoque se planifica a partir de diseños experimentales, cuasi-experimentales o no experimentales.
- 2) *Análisis de la coherencia de las pruebas empíricas con la relación causal*: Son procesos de investigación que definen y estudian patrones que serían coherentes con una relación causal; patrones que normalmente se basan en la construcción o reconstrucción histórica de la teoría del cambio que orientará la creación de impactos o que los produjo, para confirmarlos o desmentirlos con la evidencia empírica generada.

3) *Descarte de explicaciones alternativas*: En este enfoque se definen explicaciones alternativas posibles de haber producido el impacto de la intervención y a continuación se recopilan los datos necesarios para poder descartarlas. Esta estrategia resulta especialmente útil cuando las pruebas disponibles sólo pueden indicar «correlación», pero no «causalidad».

En una evaluación de impacto suelen utilizarse los tres tipos de estrategias como alternativas complementarias de análisis, en función de cuáles son las reglas de selección de la intervención y cuál el grado de información disponible. La combinación de dichas estrategias es el camino que mejor permite reforzar las conclusiones obtenidas. En todos los casos es fundamental construir, revisar o reconstruir la trayectoria de cambio que se entiende producirá los impactos previstos u observados atribuibles a la intervención.

La complejidad de este tipo de investigaciones demanda analizar la evaluabilidad de cada política, es decir si se cuenta con los recursos humanos, económicos, de tiempos, etc. para emprender estudios de este tipo. Ello incluye la decisión de las autoridades políticas y la posibilidad de aprovechar los resultados para la toma de decisiones y para la comunicación a la sociedad.

El proyecto en marcha en INTA se enfrenta a algunos desafíos:

- Debatar y generar espacios de formación sobre un tema prácticamente nuevo para la entidad y en el que en el Estado nacional no ha tenido gran diversidad de experiencias.
- Clarificar y unificar conceptos y metodologías
- Conciliar tiempos de trabajo, objetivos y prioridades de quienes ejercen los cargos directivos de la institución y de los investigadores y extensionistas que tiene responsabilidades sobre proyectos puntuales.
- La institucionalización del enfoque y la práctica de medición del impacto de manera que el proyecto diseñado no sea uno más, sino que sea transversal al resto de las acciones del INTA, brinde herramientas metodológicas que perduren en el tiempo y que transformen a la institución en referente en este tipo de evaluaciones a nivel nacional y latinoamericano.
- Coordinar con otras entidades internacionales con experiencia en la materia para generar espacios de intercambio y formación.
- Crear espacios de comunicación estratégica al interior de la institución y con todo el sistema SAAA para construir y poner en prácticas metodologías de trabajo robustas y promover el conocimiento social del impacto que las acciones del INTA generan en la sociedad, la economía y el ambiente.
- Construir una red de profesionales de diferentes puntos del país que trabajen en forma conjunta aprovechando la presencia de la institución en todas las provincias
- Construir un observatorio de medición permanente del impacto que identifique y actualice variables e indicadores (INTA, 2019).

Los cambios transformacionales muchas veces superan los tiempos que suelen durar los proyectos de INTA, con lo cual, en términos de la planificación del desarrollo es importante poder construir la teoría de cambio acorde a dicha transformación y las sub-teorías de cambio que contribuyen desde cada instrumento programático en distintos niveles temporales y dimensiones del desarrollo a alcanzar el escenario de cambio (Curarello, 2020a). De igual forma sucede en las contribuciones locales a la transformación de una situación problema transversal o global, donde desde cada territorio se va contribuyendo al cambio de una regularidad que trasciende las fronteras del entorno local. Frente a estas situaciones, es importante rescatar la potencialidad de construir parcialmente y por separado una Teoría de Cambio en uno o más niveles indistintamente. El carácter sistémico de este enfoque permite mantener la coherencia en el planteo de abordajes desde una perspectiva multinivel, potenciando la capacidad de análisis y evaluación de posibles efectos e impactos generados desde las intervenciones debido a su lógica integral y transversal.

Encarar la acción institucional de esta manera permite articular con claridad un trabajo de asociación multi-actoral para hacer frente a los problemas de desarrollo que rebasan su esfera de especialización y enriquecerse de su experiencia y conocimientos en favor de producir un mayor impacto en el desarrollo. Un elemento importante de esta visión es lograr una mayor integración entre el sector agrícola a lo largo de todos los niveles de su cadena de generación de valor.

Los objetivos de esta agenda refuerzan el papel de la evaluación, que busca medir el impacto en el desarrollo, entender las vías del cambio, y examinar y determinar lo que funciona, en qué contexto y momento, para quiénes y por qué razones; ampliando la capacidad de la institución para entender los procesos de transformación en el SAAA.

En el año de trabajo de este proyecto se ha logrado construir un marco de referencia conceptual y metodológico, en base a las experiencias y teorías nacionales e internacionales, a la normativa y acciones del INTA en años anteriores y al trabajo de un equipo interdisciplinar distribuido a lo largo del país. Además, se han realizado capacitaciones junto a la CAF y a FLACSO dirigidas al personal de la institución interesado e involucrado en las acciones de evaluación de impacto. Por último, se han identificado casos locales en los cuales se está aplicando incipientemente los métodos y se está reflexionando sobre sus potencialidades y sus límites.

Se espera para el siguiente año avanzar en las acciones en territorio, generar nuevos espacios de debate y reflexión, tener disponibles publicaciones que promueven el debate académico y la comunicación institucional.

3. Discusión y Reflexiones finales

Las evaluaciones de impacto generan evidencia sobre la calidad de las intervenciones, y sobre cómo mejorar la acción pública en cuanto a sus resultados en materia de desarrollo. Esta evidencia sirve a su vez para explorar nuevas alternativas de implementación, para probar innovaciones o analizar diferentes experiencias con el fin de evaluar el desempeño comparativamente. A su vez,

contribuyen a una mejor rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, fundamentan decisiones acerca de cómo mejorar la asignación de los escasos recursos para el desarrollo, y aportan al acervo global de conocimientos sobre lo que funciona y no funciona en el campo de una acción transformadora de la realidad, de una planificación que permita torcer los surcos de los eventos que impulsan las regularidades que determinan la situación actual. De esta manera, las evaluaciones de impacto se constituyen en un bien público global. La evidencia que se genera a través de ellas se suma al conocimiento mundial sobre este tema, a partir del cual se fundamentarán decisiones de política de otras instituciones y contextos.

Argentina posee experiencias puntuales y desconectadas entre sí en materia de evaluaciones de impacto. La ausencia de un organismo central y de un SyE articulado dificulta el desarrollo de este tipo de investigaciones y sus efectos beneficiosos para el desarrollo nacional

El caso del proyecto de medición de impacto en el INTA constituye una iniciativa importante de innovación para el sector científico tecnológico y para el SAAA argentino.

Los desafíos de implementación a los que se enfrenta no son menores. Surgen de la complejidad de las evaluaciones a las que apunta, de la falta de desarrollo de una cultura institucional orientada a los resultados y de los límites del Estado nacional en este sentido. Sin embargo, la potencialidad para contribuir a mejorar las capacidades institucionales es muy alta. La formación de equipos de trabajo, la definición y adopción de metodologías adecuadas, la posibilidad de acceder a fondos internos o de cooperación internacional, la generación de información valiosa que generará, etc. permitirán al campo académico, político, científico y de desarrollo nacional.

El paso de la teoría a la práctica mediado por los condicionamientos institucionales es complejo. Depende de una serie de factores que se ponen en juego: recursos económicos y humanos, tiempos, acuerdos políticos, etc. Una de las mayores potencialidades del proyecto radica en que se apoya en conceptos y metodologías disponibles variados y validados a nivel internacional y se desarrolla dentro de una institución con una amplia trayectoria en el país.

Los aportes logrados servirán tanto al campo de la ciencia y tecnología, al sector agropecuario, a la academia y a la propia cultura institucional. Evaluar impacto no sólo es una metodología para medir la efectividad de una intervención, es también aprender a reflexionar sobre el propio accionar, generar aprendizajes y proyectar mejoras en los procesos que afectan a la sociedad, la economía y el ambiente.

4. Bibliografía

ACUÑA, C., MARTINEZ NOGUEIRA, R., RUBIO, J., & POTENZA, F., 2016. La evaluación de políticas públicas en la Argentina: Sentido, actualidad y perspectivas. *Documento de Trabajo IIEP*, 1-37.

ALDERETE SALAS, S. & CURARELLO, P. A., 2020. *El enfoque de la Teoría de Cambio*

como herramienta para la evaluación de impacto. PD 1208, INTA, Catamarca.

AQUILINO, N., 2020. *CIPPEC20*, Recuperado el 5 de julio de 2020, de <https://www.cippec.org/textual/en-argentina-la-evaluacion-de-los-resultados-e-impactos-que-tienen-las-politicas-publicas-depende-de-la-voluntad-de-los-funcionarios/>

AQUILINO, N., RUBIO, J., & LAFFAIRE, M., 2020. *Agencia Federal de Evaluación: antecedentes y desafíos institucionales*. Obtenido de CIPPEC: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/04/DPP-220-Agencia-Federal-de-Evaluaci%C3%B3n-Aquilino-Rubio-y-Laffaire-marzo.pdf>

ARENAS CARUTI, D., 2019. *Evaluación de programas públicos*. Santiago de Chile: CEPAL.

BARUJ, G., BRITO, F. A., & PEREIRA, M., 2016. *Evaluación de programas públicos: principales metodologías y experiencias de evaluación de programas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIECTI.

CARDOZO BRUM, M., 2015. Estado del arte de la evaluación de políticas y programas públicos en México. *Studia Politicae*, 135-162.

CASTRO, V., 2015. Evaluación de políticas públicas: contexto, tendencias y desafíos para la realidad argentina. *REVIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 19-34.

CURARELLO, P. A., 2020a. *Introducción al Enfoque de la Evaluación de Impacto. Guía para proyectar procesos de creación de impacto y su medición*. PD 1208, INTA, Catamarca.

CURARELLO, P. A., 2020b. "Introducción al espíritu de la evaluación de impacto". En: *Aportes para la construcción de una propuesta de medición de impacto en el INTA*. PD 1208, INTA, Catamarca.

CURARELLO, P. A., 2020c. *Principios y criterios mínimos para proyectar la medición de impacto en el INTA*. PD 1208, INTA, Catamarca.

HERNANDEZ, J. J., 2020. *El estado del arte de la medición de impacto. ¿Dónde estamos?* En: *Aportes para la construcción de una propuesta de medición de impacto en el INTA*. PD 1208, INTA, Catamarca.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA. I.N.T.A. *Plan Estratégico Institucional 2015-2030: PEI 2015-2030, un INTA comprometido con el desarrollo nacional*. -1ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA, 2016. ISBN 978-987-521-769-0

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA - I.N.T.A (2019). *Proyecto Disciplinar PD 1208 Diseño e Implementación de un Sistema de Medición de Impacto del INTA sobre el SAAA*. INTA, Argentina.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, 2016. *Manual de base para la evaluación de políticas públicas -Segunda Edición-*. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina. 54 páginas.

NAVARRO, H., 2005. *Manual para la evaluación de programas y proyectos de lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.

NAVARRO, H., KING, K., ORTEGÓN, E., PACHECO, J., 2006. "Pauta metodológica de evaluación de impacto ex ante y ex - post de programas sociales de lucha contra la pobreza. Aplicación metodológica". *Serie Manuales* N°48. ILPES - CEPAL. Santiago de Chile.

OECD., 2002. *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Paris: OECD Publications.

ROGERS, P., 2014a. *Sinopsis de la evaluación de Impacto*, Síntesis metodológica n.º1, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.

ROGERS, P., 2014b. *Sinopsis: Estrategias de atribución causal*, Síntesis metodológica n.º6, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.

VARA-HORNA, A., 2007. *La evaluación de impacto de los programas. Fundamentos teóricos y metodológicos y aplicación al caso peruano*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres.

VEDOVOTO, G., 2013. *Evaluación multidimensional de los impactos de las innovaciones tecnológicas. Resultados obtenidos a partir de diferentes aproximaciones metodológicas. Tesis doctoral*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.



Este trabajo está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 No portada (CC BY-NC-SA 3.0)



Esta Revista es publicada por la Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos. El IMESC es el Nodo Mendoza de la Unidad Ejecutora en Red del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina), Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI).